

Rüdiger Hachtmann

Vom Wilhelminismus zur Neuen Staatlichkeit des Nationalsozialismus

Das Reichsarbeitsministerium
1918–1945

Band 1



Wallstein

Rüdiger Hachtmann

Vom Wilhelminismus zur Neuen Staatlichkeit des Nationalsozialismus

Das Reichsarbeitsministerium 1918–1945

Geschichte des Reichsarbeitsministeriums im Nationalsozialismus

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

Rüdiger Hachtmann

Vom Wilhelminismus zur Neuen Staatlichkeit des Nationalsozialismus

Das Reichsarbeitsministerium
1918 – 1945

Band 1

WALLSTEIN VERLAG

Gedruckt mit freundlicher Unterstützung
des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales
und der Hamburger Stiftung zur Förderung
von Wissenschaft und Kultur

Für Reinhard Rürup †

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 2023
www.wallstein-verlag.de
Vom Verlag gesetzt aus der Stempel Garamond und der Frutiger
Lektorat: Jutta Mühlberg, Hamburg
Umschlaggestaltung: Susanne Gerhards, Düsseldorf
Umschlagfoto: Europahaus am Askanischen Platz in Kreuzberg 1940.
© ullstein bild - Sobotta.
ISBN (Print) 978-3-8353-5019-9
ISBN (E-Book, pdf) 978-3-8353-4737-3

Inhalt

Einleitung	19
Bemerkungen zu Perspektiven und Theorien 22	
Biografien als Sonden: Fragen zu Stellung und Selbstverständnis der Ministerialbeamtenschaft 35 – Anmerkungen zum Forschungsstand 41 – Aufbau und Gliederung 44	
1 Das Reichsarbeitsministerium im Längsschnitt : Struktureller Aufbau, Personal und Etatentwicklung	67
1.1 Das Ministerium als Container für die staatliche Arbeits- und Sozialpolitik	68
1.2 Organisationsstrukturell bemerkenswert stabil: Die (Haupt-)Abteilungen von 1919 bis 1942	70
Das Ministerium als Koordinations- und Aufsichtsinstanz über zahlreiche Reichsmittelbehörden 72 – Das Ministerium: Eine Oberste Reichsbehörde? 77 – Das Ministerium im Spannungsfeld von Föderalismus, Dezentralisierung und ›Verreichlichung‹ 79	
1.3 Ein Vierteljahrhundert des Auf und Ab? Die Personalentwicklung im Überblick	81
Hohe Beamte und Leitungspositionen 85 – Das Juristenmonopol, ein gespaltenen Staatsbegriff und die ›Beamtenmentalität‹ 91 – Das Selbstbild und der Status der Beamtenschaft 95 – Learning by Doing: Die hohen Ministerialbeamten als bürokratische Allrounder 101 – Nach oben abgeriegelt: Die mittlere Beamtenlaufbahn 104 – Die Privilegien der »Militäranwärter« 107 – Subalterne Büroarbeiten und die weiblichen Ministerialangestellten 111 – Von Anfang an: Ein antifemininer Grundzug 113 – Warum Frauen sehr selten in Spitzenpositionen aufrückten und 1933 aus der Beamtenschaft verschwanden 116	
1.4 Die Etatentwicklung	121
2 Die Revolution, die Gründung des Reichsarbeitsministeriums und der Kampf um das Betriebsrätegesetz	125
Die Revolution als Geburtshelfer des Ministeriums 126 – Das Ministerium und die Einhegung der Revolution 137 – Im »Mittelpunkt der Sozialpolitik der Nachkriegsjahre«: Das Betriebsrätegesetz 141 – Die fatalen Folgen des Betriebsrätegesetzes 153	

3	Auf Distanz zur Demokratie: Die Ministerialbürokratie und ihre wilhelminische Grundierung	157
3.1	Die Stellung der Parteien und Räte zur Beamtenschaft . . .	158
3.2	Selbstbild und Forderungen der Beamtenschaft zu Beginn der 1920er-Jahre. Die Denkschrift »Die Staatsumwälzung und die höheren Staatsbe- amten« 164 – Die wilhelminische Grundierung: Biografische Schlaglichter 169	164
3.3	Spezifika wilheminischer Beamtenmentalitäten Obrigkeitsorientiertes Harmoniedenken, kriegerisches Menschen- bild und militaristischer Jargon 180 – Die Furcht vor den Massen und paternalistische Sozialreformen 182	176
3.4	Die hohe Beamtenschaft und ihr Verhältnis zu Verfassung und Parlament. Parteimitgliedschaften 188 – Distanzierungen vom Parlament 190	185
3.5	Ein nachhaltiger Schock: Die Personalabbau-Verordnung vom Herbst 1923 Fatale Folgen: Real- und Tiefenängste 202 – Eine der Ursachen für die wachsende Affinität zur NS-Bewegung 203	192
4	Gehemmter Aufbruch: Die Leistungsbilanz der frühen 1920er-Jahre	206
4.1	Die Bewältigung der Kriegsfolgen und die Überfrachtung mit Erwartungen: Rahmenbedingungen und Tätigkeitsfelder. Der rabiate Umgang mit den Kriegsoptionen 209 – Eine möglichst weitgehende »Dezentralisation«: Die angegliederten Sozialbehör- den 213 – Keine zentralistische Siedlungs- und Wohnungsbaupoli- tik 217	206
4.2	Die leitenden Akteure Blasse Sozialdemokraten: Die Reichsarbeitsminister Gustav Bauer und Alexander Schlicke 226 – Das Ministerium als Auffangbecken für hohe Offiziere und wilhelminische Juristen: Die Personalpolitik 1919 229 – Der »ewige Heinrich«: Biografische Schlaglichter auf den Priester und Reichsarbeitsminister Brauns 236	226
4.3	Kurzfristig angelegte Provisorien von Dauer: Das Tarif- und Schlichtungswesen.	243

4.4	Über das Scheitern des Versuchs, ein ›Gesetzbuch der Arbeit‹ zu verfassen	255
5	Weiterhin im Improvisationsmodus: Galoppierende Inflation und sozialstaatliche Scheinstabilisierung (1922-1929).	261
5.1	Grundlagen des Arbeitsrechts »Der Achtstundentag zur Unkenntlichkeit entstellt«: Die Arbeits- zeit-Verordnung vom Dezember 1923 262 – Arbeitsschutz, Ge- werbeaufsicht und prekäre Lohnarbeit 266	261
5.2	Wilhelminische Grundierung und berufsständische Solidarität: Die Ministerialbeamtenschaft und die Kontroverse um das Arbeitsgerichtsgesetz Die Vorgeschichte der Arbeitsgerichte 271 – Das Arbeitsgerichts- gesetz 276 – Auf dem Weg zur Betriebsgemeinschaft: Das soziale Ideal des Reichsarbeitsgerichts 278	271
5.3	Die Sicherung eines »Notbaues« auf Kosten der Armen und Alten Die Regulierung der (Arbeiter-)Rentenversicherungen 287 – Stän- dische Versicherungssysteme: Die Angestelltenversicherung und die Knappschaftsversicherung 293	286
5.4	Die Aufsicht über die Krankenkassen, die Unfallversicherung, Wohlfahrtspflege und Armenfürsorge	300
5.5	Strukturerhalt und ständige ›Reparaturen‹: Sozialstaatliche Trends bis 1929	304
6	Die Reichsanstalt für Arbeitslosenversicherung und Arbeitsvermittlung: Vorgeschichte und Gründung Der Demobilmachungskommissar und das Reichsarbeitsministe- rium 307 – »Widersinnige Erwerbslosenfürsorge und leistungs- schwache Arbeitsvermittlung«: Die Vorgeschichte der Reichs- anstalt 310 – Die Verselbstständigung der Reichsanstalt 318 – Anmerkungen zur Biografie von Friedrich Syrup 324	307

7	Zwecks Sicherung einer prekären Existenz: Öffentlichkeitsarbeit und transnationale Vernetzung	328
	Unter Rechtfertigungsdruck: Die Ausgangslage 328 – Eine professionelle Imagepolitik: Pressearbeit und Ausstellungen 332 – Wachsende Kompetenz: Die Auslandsberichterstattung 339 – Ein unverzichtbarer Rückhalt: Die International Labor Organization 342 – Der Aufbau von bilateralen Beziehungen 350	
8	Die Übergangszeit: Das Ministerium während der Präsidialdiktatur 1930–1932	354
8.1	Das Jahr 1930: Eine tiefgehende Zäsur.	354
	Die Rahmenbedingungen: Ein greiser Ersatzkaiser und ein Kanzler von Gnaden des Reichspräsidenten 355 – Eine sozialökonomische Krise von bis dahin ungekanntem Ausmaß: Die Eckdaten 360 – Neues Personal, neue Politik? Der Reichsarbeitsminister Adam Stegerwald 363	
8.2	Sozialstaatliche Verheerungen: Die fünf ›großen‹ Notverordnungen des Kabinetts Brüning	368
	Das Tarifrecht und das kollektive Arbeitsrecht 371 – Reagrarisierung? Die Wohnungs- und Siedlungspolitik 375 – Der Niedergang der Sozialversicherungen 381 – Sozialhygiene und Eugenik: Wandlungen des sozialpolitischen Diskurses 385 – Die Arbeitslosenversicherung in der Krise 388 – Die Auswirkungen auf den Haushalt und die organisatorische Struktur des Reichsarbeitsministeriums 397 – Vergebliche Auflehnung und zunehmende Resignation: Die Folgen der Arbeitsmarktpolitik 399	
8.3	Die Beamten der Arbeits- und Sozialverwaltung sowie des Ministeriums unter dem Schock eines erneuten Personalabbaus und massiver Gehaltskürzungen	404
	Zwei Formen des Radikalnationalismus: Zu den politischen Affinitäten der Beamtenschaft 407 – Wachsender Verwaltungsautokratismus: Die veränderte Rolle des Reichsarbeitsministeriums und seiner Spitzenbeamten 411	
9	Herrenreiter auf dem Weg ins Dritte Reich: Franz von Papen und sein Kabinett der Barone.	419
	Erneute Versuche einer »Abnagung des Reichsarbeitsministeriums« und Pläne zu seiner Auflösung 420 – Die Reichsarbeitsminister Hermann Warmbold und Hugo Schäffer: Platzhalter der Wirtschaft in einem politischen System mit offenem Ausgang 424 – Gemeinschaftsdiskurs, »Arbeitsdienst-Gedanke« und der Freiwillige Arbeitsdienst 429 – Sonderkommissare: Keine Erfindung des NS-Regimes 440 – Die Politik der Destruktion des Sozialstaates 441	

10	Schlaglichter auf Franz Seldte und seinen ›Stahlhelm‹	444
10.1	Der Rahmen: Die Etablierung des NS-Regimes 1933/34 . .	444
10.2	Ein Scheinriese: Zur Biografie Franz Seldte	448
	Seldte als Offizier, Unternehmer und Stahlhelm-Führer 448 – Seldte und sein Stahlhelm: Weltanschauung und Ideologie 452 – Eine Brücke zu den Hohenzollern und zum italienischen Faschismus? 458 – Die Selbstüberschätzung Franz Seldtes 463	
10.3	Ein »Schönheitsfehler«, der »ausradiert werden müsse«: Warum Seldte so schnell an Reputation verlor und dennoch Reichsminister blieb	468
	Zu den Gründen von Seldtes politischem Absturz zwischen Frühjahr 1933 und Sommer 1935 468 – Seldtes Rücktrittswunsch im August 1935 und dessen Ablehnung 472 – Der Blick einiger Protagonisten des NS-Regimes auf Seldte 478	
11	Ideologische Vorgaben, politische Programmatik und Corporate Identity: Zur Grundlegung von Anpassung und Selbstmobilisierung	481
11.1	Bemerkungen zur NS-Ideologie: Diffus und anschlussfähig	481
11.2	Ein reinigendes Gewitter? Frühe politische Stellungnahmen aus dem Reichsarbeitsministerium.	485
	Kein Widerspruch: NS-Jargon und amtlich-juristische Rhetorik 488 – Heinz Brauweiler: Ideologe und Programmatiker des Arbeitsministeriums 490 – Das Programm »Franz Seldte«: ›Frontgeist‹ und ›soldatische‹ Einstellung 501 – Primat der Ökonomie: Bellizistisch und rassistisch aufgeladen 506 – Nervenstark in den Krieg: Die Arbeitnehmerschaft als passive Manövriermasse im Dienst des deutschen »Weltauftrags« 509 – ›Teamwork‹ im Zeichen der Kriegskameradschaft, innere Governance und Corporate Identity 513 – Eine bleibende Passion: Seldte als Lobbyist der Kriegsversehrten 518	
12	Mehr Kontinuität als Bruch: Die Neuaufstellung des Ministeriums 1933/34	524
12.1	Eine ungesicherte Existenz: Gescheiterte Pläne um das Reichsarbeitsministerium	524
	Hochfliegende Pläne für ein »Reichsministerium für Arbeit und Jugend« und deren frühzeitiges Scheitern 524 – Erneute Anläufe zu einer Fusion von Reichswirtschafts- und Reichsarbeitsministerium 529	

12.2	Begrenzte Irritationen, aber kein ›Novemberschock‹: Die Beamten und die Machtübergabe an Hitler	531
	Wenige Beitritte zur NSDAP 1933: Warum gab es kaum Märzgefallene und Maikäfer? 532 – Die Beamten der unteren und mittleren Laufbahn, Arbeiter und Angestellte 542 – Empirisch nicht zu fassen: ›Shifting baselines‹, Anpassung ohne Bewusstsein 546 – Stärker an die Kandare genommen: Die Verwaltungsakademien für mittlere Beamtenlaufbahnen 551	
12.3	Die Elastizität und Flexibilität des dem Ministerium unterstehenden Organisationsverbundes	554
13.	Wer gab unter Seldte den Ton an? Schlaglichter auf die ›Stahlhelm-Clique‹	559
	Die Leitung der Hauptabteilung III (Arbeitsrecht und Lohnpolitik) 560 – Die Leitung der Hauptabteilung II (Sozialpolitik und Sozialversicherung) 565 – ›Persönliche Adjutanten‹ des Ministers und die Leitungen der Hauptabteilung I und IV 568 – Weitere Stahlhelm-Kameraden 571	
14	Die Personalpolitik unter veränderten Prämissen . .	575
14.1	Ein vordergründig restaurativer Grundton: Das »Gesetz zur Wiederherstellung des Berufsbeamtentums«	575
14.2	Politische Gleichschaltung? Warum 1933 nur wenige Beamte entlassen wurde.	580
	Beamtenethos und ›Parteilichkeit‹ 1933/34 580 – Am Gängelband ›der Partei‹? Der »Stellvertreter des Führers« und die NSDAP-Reichsleitung 583 – Aufpasser aus dem Braunen Haus 587 – Die Entlassung politisch missliebiger Beamter 588 – Eine antifeminine Personalpolitik 590	
14.3	Das Ministerium und die ›Judenfrage‹: Anfängliche Unsicherheit und willfähriger Opportunismus .	592
	Der Vollzug des Antisemitismus als ›Sachpolitik‹ 599 – Die Entlassungen der nach den NS-Rassegesetzen ›jüdischen‹ Beamten 603 – Das berufliche Überleben beamteter »jüdischer Mischlinge« 605	
14.4	Personelle Kontinuitäten und ungebrochene Karrieren. . .	610

15	Früh in der Defensive: Kompetenzkonflikte	613
	Ein gescheiterter Reichskommissar und die Siedlungspolitik als politischer Spielball 613 – Wohnungsbau und Stadtsanierung: Prinzipien und Projekte 618 – Anhaltende Wohnungsnot, oder: Das Ministerium als Container für undankbare Aufgaben 622 – Der Verlust der Aufsicht über das öffentliche Wohlfahrtswesen 624 – Das Ministerium als Verschiebebahnhof: Zwei Varianten des Verlustes von Kompetenzen und Tätigkeitsfeldern 627	
16	Autoritäre Tarifkommissare: Die Treuhänder der Arbeit	631
16.1	Die Entstehung einer autoritären Tariffinstitution.	632
	»Kommissare« des Arbeitsministeriums 636 – Das Aufgabenspektrum der Treuhänder 637	
16.2	Die Treuhänder der Arbeit: Ein tarifdirigistisches Provisorium	640
	Pläne für die Zeit nach dem »Endsieg«: Die Treuhänder als sozialrichterliche Letztinstanz 642 – »Zertrümmerung des Klassenkampfes« durch die Unterordnung der »Gefolgschaften« unter den »Betriebsführer«: Weitere Elemente des AOG 646 – Der Bedeutungsverlust der Arbeitsgerichte 650 – Die Rolle der Rechtsberatung der DAF 653 – Das Arbeitsordnungsgesetz: Eine Niederlage der Deutschen Arbeitsfront? 658 – Die Deutsche Arbeitsfront: »Antigewerkschaft« und NS-Sozialbehörde 662 – Treuhänder und Deutsche Arbeitsfront: Wächter der »Volksgemeinschaft« mit unterschiedlichen Akzentsetzungen 668 – Die Sachverständigengremien der Treuhänder: Der »Volksgemeinschaft« verpflichtete tarifpolitische »Wächterräte« 671 – Ab 1943: »Runde Tische« statt Sachverständigenbeiräte der Treuhänder 674 – Kooperationen der Treuhänder mit der Arbeitsfront 677 – Frühe und enge Beziehungen zu den Organisationen der Wirtschaft 680	
16.3	Die Treuhänder der Arbeit und ihr Personalapparat	684
	Die Treuhänder: Als »Reichsstatthalter auf wirtschaftlichem Gebiet« ohne behördlichen Unterbau konzipiert 685 – Chronisch unterbesetzt: Der Personalapparat der Treuhänder der Arbeit 686	
16.4	Die »Auflockerung der Tarife«: Das lohnpolitische Programm der Treuhänder der Arbeit .	694
	Formen untertariflicher Entlohnung 699 – Flächendeckend untertarifliche Entlohnung: Ein »Erfolg« des Arbeitsministeriums 702 – Kaum geahndet: Untertarifliche Entlohnungen ohne Zustimmung der Treuhänder 705 – Die Konsequenz: Eine weitere dramatische Senkung der Realeinkommen ab 1933 707 – »Kanonen statt Butter« 712	

17	Im Auftrag des Ministeriums: Die Treuhänder der Arbeit als politische Networker in den NSDAP-Gauen	716
17.1	Die Treuhänder als Repräsentanten des Arbeitsministeriums	716
17.2	Die Treuhänder selbst.	720
	›Arbeitgebernah‹ oder nicht? Biographische Schlaglichter 721 – Von Novembersyndrom und Hass auf die Linke getrieben: Die Vorleben bis 1933 729 – »Alte Kämpfer«: Die Verankerung in den NS-Milieus 734 – Hochrangige Mitglieder in der SS 738 – Die ›dritte Generation‹ der Treuhänder ab 1937/38: Ebenfalls ›verdiente Nationalsozialisten‹ 740 – Über die frühe Nazifizierung der Treuhänder und die verzögerte Nazifizierung der leitenden Beamten des Ministeriums 745 – Networking im NS-Milieu 748	
18	Von der »Arbeitsschlacht« zum Arbeitseinsatz. . . .	750
	›Keine Experimente‹: Warum die Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung 1933 nicht aufgelöst wurde 750 – Die Selbstnazifizierung der Reichsanstalt 755 – Die Reichsschule in Neubabelsberg 759 – Geregelte Amtsführung und Identifikation mit dem Nationalsozialismus 762 – Der Sieg in der »Arbeitsschlacht«: Kein Verdienst des Arbeitsministeriums und der Reichsanstalt 765 – Die frühe Beschränkung der Freizügigkeit der Arbeitskräfte 769 – Auf dem Weg zum gläsernen »Gefolgschaftsmitglied«: Die Einführung des Arbeitsbuches 772 – Restriktionen im Zeichen des Vierjahresplanes 779	
19	Wie tief ging die Nazifizierung des Ministeriums und seiner Beamten?	785
19.1	Von Kriegswirtschaft zu Kriegswirtschaft: Die Jahre 1916 und 1936 als epochale Einschnitte.	786
19.2	Folgen der ›Neuen Staatlichkeit‹	793
	Die Wandlung und Aufweichung der Rechtsquellen und -kategorien 795 – Die Erosion klassisch-juristischen Denkens und die Folgen für das Beamtenethos 799 – Das Berufsbeamtenengesetz vom 26. Januar 1937: Kein Konflikt ›Partei versus Staat‹ 804	
19.3	Endlich auf Parteilinie?	809
	Die NSDAP-Beitrittswelle ab 1937 810 – Neue Parteigenossen und junge »Alte Kämpfer« 812 – Waren nur NSDAP-Mitglieder ›wahre Nationalsozialisten‹? 817 – Karrieren der Nicht-Parteimitglieder: Über die Vor- und Nachteile einer NSDAP-Mitgliedschaft 823	

19.4	Verschlungene Pfade eines Solitärs: Ludwig Münz und sein Weg in den konservativen Widerstand	828
19.5	Zu Karrierewegen und einer sich beschleunigenden Aufstiegsmobilität.	834
	Die Nichtjuristen unter den hohen Beamten 834 – Aus den mittlere- ren Laufbahnen in die hohe Beamtenschaft 836 – Erleichterter Aufstieg als Zeichen von ›Modernität‹? 847	
20	Auf dem Weg in die »völkisch-arische Leistungsgemeinschaft«	850
20.1	Die ›substanzielle Nazifizierung‹.	850
20.2	Die Entwicklung der Sozialversicherungen	853
	Johannes Krohn: Der Retter des Bismarck'schen Erbes vor dem na- tionalsozialistischen Zugriff? 853 – Das Aufbaugesetz: Nicht für die Ewigkeit gemacht 857 – Unter dem Vorzeichen der Haushalts- konsolidierung: Das Sanierungsgesetz 864 – Eine sozialpolitische Allzweckwaffe: Der Vertrauensärztliche Dienst 871 – Der Um- gang mit den jüdischen Versicherten 878 – Mobilisierung für den Krieg: Der Sozialstaat unter bellizistischen Vorzeichen 883	
21	Die Arbeitskräftemobilisierung unter den Vorzeichen von Kriegsvorbereitung und »Blitzkriegen«	889
21.1	Markante Zäsuren: Das Jahr 1938 und der Jahreswechsel 1941/42	889
21.2	Mobilisierungsstrategien für (deutsche) Arbeitskräfte . . .	892
	Lockung und Zwang: Die Mobilisierung von Frauen für lohnabhän- gige Industriearbeit im Vorfeld des Krieges 892 – Die Arbeitszeit- politik für Frauen und Männer unter »Berücksichtigung der bevölke- rungspolitischen Belange« 899 – Zur Mobilisierung von Rentnern ab 1938 905	
21.3	Der Zugriff des Generalbevollmächtigten für den Arbeitseinsatz auf Arbeitskräfte	911
	»Beschränkt einsatzfähige Arbeitslose« im Visier des Ministeri- ums 912 – »Minderleistungsfähigkeit« als Stigma 914 – Heimar- beiter und Sondertreuhänder 920 – »Auskämmungen« im Hand- werk und Kleinhandel 928	

22	Von der Reintegration der Reichsanstalt für »Arbeitseinsatz« in das Arbeitsministerium 1939 bis zu den Gauarbeitsämtern 1943.	937
22.1	Die Mobilisierungsplanungen für den Kriegsfall	938
22.2	Längst überfällig: Die Wiedereingliederung der Reichsanstalt und ihre Vorgeschichte	940
	Gordische Knoten durchschlagen: Die Vorteile der Integration 945 – Der Fusionsprozess 1938/39 und seine Folgen 947 – Personelle Veränderungen von einiger Tragweite 950	
22.3	Schon vor 1939 Schulter an Schulter: Die Arbeitsverwaltung und die Treuhänder-Behörden . . .	953
	Strukturelle Veränderungen 954 – Selbstermächtigungen der Treu- händer und nachträgliche Sanktionierungen 957 – Datenerfassung als Herrschafts- und Kontrollinstrument 959 – Über die späte Fu- sion der Treuhänder-Behörden mit den Landesarbeitsämtern 965	
22.4	Die Wandlung zu Organen des »Maßnahmenstaates«: Die Treuhänder und die Arbeitsverwaltung ab 1939	970
	»Arbeitserziehungslager« als Kern des Strafsystems der Treuhänder der Arbeit 974 – Die Treuhänder als Gefolgsleute der NSDAP- Gauleitungen und die Gründung der Gauarbeitsämter 976 – Die Arbeitsgerichte und DAF-Rechtsberatungsstellen während des Krie- ges 980	
23	Konkurrenzgetriebene Kooperation: Das Verhältnis zur Deutschen Arbeitsfront	984
23.1	Konflikte und konkurrierende Interessen	984
	Ein langgedienter Staatssekretär und sein unerfreulicher Abgang 985 – Habituelle und generationelle Differenzen 989 – Rivalität und Konkurrenz als Stimulans für die Selbstmobilisierung auch langjäh- riger Staatsdiener 994 – Denselben Zielen verpflichtet, aber in ko- operativer Konkurrenz 997	
23.2	Der Organisationskoloss »Deutsche Arbeitsfront« und die Angst vor einem »Staat im Staate«.	1005
	»Sozialer Wohnungsbau« und der Aufstieg Robert Leys zum Reichs- kommissar 1009 – Die Arbeitsfront: Politisch und juristisch schwer zu fassen 1013 – Arbeitsfront und Arbeitsministerium: Den Zielen Hitlers verpflichtet – und trotzdem Rivalen 1015 – Wa- rum Robert Ley kein Arbeitsminister werden wollte 1017	

23.3	Soziale Beziehungen und kooperative Zusammenarbeit . . .	1022
	Freundschaftliche Bande zwischen Protagonisten des Reichsarbeitsministeriums und der DAF 1022 – Zur überwiegend einvernehmlichen Kooperation zwischen Arbeitsfront und Arbeitsministerium während des Krieges 1025	
24	»Gnadenlose Rationalisierung« nach innen und nach außen	1035
24.1	Rationalisierungen im eigenen Haus	1036
	Weibliche Angestellte: Hauptbetroffene der Büro-rationalisierung 1039 – Die technische Rationalisierung 1041	
24.2	Fordismus und Rationalisierungsbewegungen.	1044
	Das Ministerium als eifriger Propagandist der »Rationalisierung« bis 1928 1045 – Nachrangige Beteiligung an Rationalisierungskampagnen zwischen 1936 und 1941 1052 – Die Arbeitspsychologie zwischen 1926 und 1945: Das Ministerium als Zaungast? 1055 – Leistungsentlohnung und tayloristisches REFA-Verfahren in der »Volks- und Leistungsgemeinschaft« 1060 – »Restlose Ausschaltung alles Zweckwidrigen«: Das betriebliche Gesundheitswesen im Krieg 1065	
25	Wenig erfolgreich auf internationalen Bühnen: Die »Außenpolitik« des Ministeriums bis 1941	1069
	Der begrenzte Bruch mit der International Labor Organization 1933 1069 – Kontinuitäten internationaler Vernetzung bis 1938 1072 – Auslandsbeobachtung und europäische Bühnen der Selbstdarstellung 1079 – Klassisch-koloniale Visionen 1084	
26	»The First Takeover«: Die Angliederung Österreichs – und die Zerschlagung Polens	1088
26.1	Wer hat das Sagen nach dem »Anschluss«: Partei oder Staat?	1089
	Die neue »Ostmark«: Das Arbeitsministerium hat das Nachsehen 1092 – Österreich als »Pionier«: Der Zwangseinsatz jüdischer Arbeitskräfte 1094	
26.2	Handeln nach dem »Konzept des rassistischen Raumes« . .	1097
	Hitlers »Gaufürsten« und »Vizekönige«: Die quasi feudale »Föderalisierung« des NS-Europaimperiums 1101 – Nur scheinbar im Leerlauf: Das Arbeitsministerium nach 1939 als Produzent imperialer Rechtsnormen 1107	

- 26.3 Ein verachtetes Helotenvolk: Die Zerschlagung Polens
und die ministerielle ›Europa-Arbeit‹ bis Ende 1941 1113
Die ›Judenpolitik‹ im besetzten Polen 1119 – Ministerialbeamte im
besetzten Polen und in der Sowjetunion: Biografische Schlaglich-
ter 1123 – Subalterne Beamte und Angestellte im okkupierten Os-
ten Europas 1127
- 27 Das ›System Sauckel‹ und ein gerupftes Ministerium 1131
- 27.1 Die Ernennung Fritz Sauckels zum Generalbevollmächtigten
für den Arbeitseinsatz als Kulminations- und Wendepunkt
vorausgehender Entwicklungen 1132
Die Ernennung von NSDAP-Gauleitern zu Sonderkommissaren: Die
›föderale Verreichlichung‹ 1133 – Völkische Vorbehalte: Das Mi-
nisterium und der Fremdarbeitereinsatz bis Anfang 1942 1138 – Das
Ministerium und die Zwangsarbeit von Kriegsgefangenen bis zur
Jahreswende 1941/42 1140 – Die Anwerbung ziviler »Ostarbeiter«
durch das Ministerium bis zur Berufung des Generalbevollmächti-
gten für den Arbeitseinsatz 1146 – »Kein Interesse, die Arbeitskraft
der einsatzfähigen Juden unausgenutzt zu lassen« 1148 – Die Vor-
geschichte des Generalbevollmächtigten für den Arbeitseinsatz,
oder: Fritz Sauckel als Musterbeispiel eines Sonderkommissars 1152
- 27.2 Sauckel als Erbe Seldtes: Die fast kampflose Eroberung
des Ministeriums 1161
Schwächliche Proteste Seldtes gegen den Allmachtsanspruch
Sauckels 1162 – Die Formierung des Sonderkommissariats
Sauckel 1168 – Sonderkommissariate unterschiedlicher Couleur:
Sauckels schlanker Verwaltungsstab und Leys Reichswohnungsbe-
hörde 1172 – Das Reichsarbeitsministerium seit März 1942: Eine
›profillose Rumpfbehörde‹ 1175
- 27.3 Aufgabenfelder und Praxis des Generalbevollmächtigten
für den Arbeitseinsatz. 1181
Zwang und Terror: Das ›äußere System Sauckel‹ 1182 – Unter fe-
derführender Beteiligung hoher Ministerialbeamter: Der Umgang
mit den »Ostarbeiterinnen und -arbeitern« 1188 – Die Optmie-
rung industrieller Ausbeutung: Das ›innere System Sauckel‹ 1190
– Der Generalbevollmächtigte als Initiator und Koordinator: Lohn-
politische und arbeitsorganisatorische Innovationen 1195 – Der
Abstieg Sauckels und der Zusammenbruch seines Sonderkommissa-
riats 1202
- 27.4 Die letzten Monate des Arbeitsministeriums 1207
Ausweichquartiere 1207 – Ein »Arbeitsstab« für die Nachkriegs-
zeit 1209

- 28 Das Ministerium unter dem Hakenkreuz:
Eine ›lernende Verwaltung‹?
Die Beamten: Noch ›normale Bürokraten‹? 1214
Die Erosion gewohnter ›Rahmenbedingungen‹: ›Erdbeben‹ und ›Tanz auf dem Vulkan‹ 1214 – Begriffsklärungen: ›Bürokratie‹ und ›Bürokratisierung‹ 1218 – »Leistungsverwaltung« unter bellizistischen Vorzeichen? 1221 – »Menschenführung« und »Managerial Revolution« 1228 – Von ›ministerialen Bürokraten‹ zu ›ministerialen Managern‹? Treibende Kräfte der Veränderung 1235 – Gründe und Grenzen einer doppelten Anpassung 1240
- 29 Verdrängung und ungebrochene Karrieren:
Schlaglichter auf die Vergangenheitsbearbeitung
ab 1945 1246
- 29.1 Die Geburt des Mythos von der eigenen Unschuld 1247
Eine ministerialbürokratische »Mitläuferfabrik«: Vernetzung, Vergangenheitsbearbeitung und Selbstexkulpation 1248 – »Unpolitische Fachleute« gegen »echte Nationalsozialisten« 1254 – Selbststilisierung nach 1945: »pflichtbewusst in unparteiischer Amtsführung dem deutschen Volk gedient« 1256 – ›Staat‹ versus ›Partei‹? 1258 – Der Mythos von der ›Sachpolitik‹ 1262 – Opportunistischer Antisemitismus und der Schutz bedrohter Beamter 1267 – Der Nationalsozialismus als Naturgewalt 1271 – Böse Arbeitsfront, gutes Ministerium, oder: Habitusdifferenz als Systemopposition 1273 – Das Ministerium als belagerte Wagenburg: Die vielfältigen Vorteile eines Feindbildes 1277 – Die symbolische Opferung ›schwarzer Schafe‹ 1281 – Das »Modell Deutschland« und die Strahlkraft des Bismarck-Mythos 1285 – Russophobie und antibolschewistisches Europa: Kontinuitäten der Feindbilder 1289 – »Bekannt nicht-sozialistisch«: Die retrospektive Sicht eines hohen Beamten auf sich und seine Kollegen 1292
- 29.2 Das Ministerium: Ein Widerstandsnest? 1295
Die Personalisierung der Herrschaftsbeziehungen unter der NS-Diktatur und ihr Nutzen für Nachkriegsapologien 1298 – Enge Mitarbeiter des Generalbevollmächtigten für den Arbeitseinsatz und ihr Schicksal nach 1945 1301 – Ungebrochene Karrieren von Akteuren außerhalb des ›Systems Sauckel‹ 1305
- 29.3 »Kollegiale Solidarisierungsnetzwerke«
als Quell' bundesdeutscher Elitenbildung 1307

Kontinuitäten, Brüche und Spezifika: Das Arbeitsministerium in der ›Neuen Staatlichkeit‹ des Nationalsozialismus (Schlussbemerkungen) 1312

›Wilhelminische Mentalitäten‹: Ein Kontinuum 1313 – Ausnahmeszeiten als Dauerzustand 1320 – Statt abrupter Brüche: Die völkisch-rassistische Radikalisierung älterer Traditionen 1322 – Nicht nur Tariffunkommissare: Die Treuhänder der Arbeit als ›Diplomaten des Ministeriums‹ 1324 – Die Transformation des NS-Herrschaftsgefüges und die Stellung des Ministeriums 1329 – ›Kumulative Durchherrsung‹ und ›politisch-administrativer Pragmatismus‹ 1336 – Ein ›Spiel mit verteilten Rollen‹: Konkurrenzbasierte Kooperationen 1342 – Organisationskulturelle und habituelle Irritationen 1349 – Eine kalkulierte Arbeitsteilung: ›Alter Staat‹ und ›Neue Staatlichkeit‹ 1356 – Das Ministerium als nationalsozialistischer ›Gesetzgeber‹ und ›Rechtsproduzent‹ 1359 – ›Sachpolitik‹ als Ideologem und ministerialbürokratische ›Deck-Rhetorik‹ 1363 – ›Bürger‹, ›Bürgerlichkeit‹ und Beamtenschaft 1366 – Das Ministerium und die NS-Verbrechen: Zur politisch-moralischen Verantwortlichkeit 1370

Dank 1379

Bildnachweise 1383

Verzeichnis der Grafiken und Tabellen 1383

Abkürzungsverzeichnis 1385

Quellen- und Literaturverzeichnis 1390

Personenregister 1457

Sach- und Institutionenregister 1469

Einleitung

Im Jahr 1968 bat der damalige Bundesarbeitsminister Hans Katzer den einstigen Staatssekretär des Reichsarbeitsministeriums Johannes Krohn, seine ›Erinnerungen‹ niederzuschreiben. Krohn war zwischen 1933 und 1939 nicht nur der Vertreter von Reichsarbeitsminister Franz Seldte, sondern auch der eigentlich ›starke Mann‹ im Ministerium gewesen. In seinen Memoiren behauptete Krohn, »daß Beamte und Angestellte mit wenigen Ausnahmen auch in der nationalsozialistischen Zeit ihre Pflicht nach überkommener Tradition erfüllten«. Zunächst habe man geglaubt, dass es sich bei der Berufung Hitlers durch den Reichspräsidenten Paul von Hindenburg um einen der seit 1930 üblichen Kanzlerwechsel gehandelt habe und alles sonst grundsätzlich weiter so laufen würde wie in den bisherigen Präsidialkabinetten. Dann aber habe sich im Mai 1933 für das Ministerium und sein pflichteifriges Personal »alles sehr plötzlich geändert«. Denn »von diesem Zeitpunkt an waren die Deutsche Arbeitsfront und ihr Reichsleiter Dr. Ley die großen und gefährlichsten Gegner des Reichsarbeitsministeriums«. Seitdem sei es den tonangebenden Akteuren im Ministerium wie Schuppen von den Augen gefallen. Nun blickten »wohl fast alle Angehörigen des Reichsarbeitsministeriums [...] mit großer Besorgnis« auf das »Wirken der neuen vom Reichskanzler Adolf Hitler geführten Reichsregierung«. Am Schluss seines Manuskripts stellte der ehemalige Staatssekretär fest, dass ab Mitte 1939 »das Reichsministerium immer ohnmächtiger und daß für seine Angehörigen das Arbeiten immer unerfreulicher wurde«.¹

Hans Katzer waren die Erinnerungen Krohns anscheinend nicht ganz geheuer. Jedenfalls verzichtete der Bundesarbeitsminister im vorletzten Jahr der Großen Koalition darauf, sie in einer Jubiläumsschrift anlässlich des 50. Jahrestages der Gründung des Reichsarbeitsministeriums der Öffentlichkeit zu präsentieren. Offenbar erschien ihm dies nicht nur angesichts der in der Bundesrepublik dramatisch zunehmenden Studentenproteste problematisch. Vermutlich schienen ihm auch manche der apodiktischen Sätze Krohns nicht ganz glaubhaft.

1 Johannes Krohn, Beiträge zur Geschichte des Reichsarbeitsministeriums, unveröffentl. Ms., Bonn 31.7.1968, Zitate S. 16, 19, 38, Anlage zu: Schreiben Krohns an den Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung, Hans Katzer, 31.7.1968, Bundesarchiv (BArch), N 1430/12, o.P. (im Folgenden: Krohn, Beiträge zur Geschichte des Reichsarbeitsministeriums [1968]).

Angesichts einer im Vergleich zu den 1950er-Jahren kritischen Öffentlichkeit hätten sie wohl nicht nur positive Resonanz hervorgerufen.

Ähnlich wie Krohn argumentierte Werner Mansfeld, neben dem Staatssekretär lange Zeit ein weiterer »starker Mann« des Ministeriums. Er wusch seine Hände ebenfalls in Unschuld. In einem »Lebenslauf«, den Mansfeld 1947 wenige Monate vor seiner Übersiedlung in den Westen für die Sowjetische Militäradministration in Deutschland (SMAD) und die SED verfertigte, resümierte er knapp: »Mein ganzes Leben war stets sauber.« Auch der ehemalige Ministerialdirektor beteuerte, Hitler und dessen Partei seien ihm vor wie nach 1933 »völlig fremd« gewesen. In das Ministerium sei er 1933 »unter dem Eindruck der in mir stets lebendig gebliebenen Kriegskameradschaft« eingetreten. Er habe, so Mansfeld, »ausschließlich meinem deutschen Volk und Vaterland gedient«. Böse Absichten habe er niemals gehegt. Niemals hätte er den Entschluss, in der Arbeitseinsatzpolitik der Diktatur eine zentrale Rolle zu spielen, der NS-Partei »zuliebe« gefasst. Voller Selbstmitleid sprach Mansfeld von der seine »Arbeit überschattenden Tragik meines beruflichen Daseins«, von »den von meinem Willen und [meinen] Mühen unabhängigen Fehlschlägen meiner ehrlichen Wünsche und Hoffnungen«. Letztlich habe er auf »verlorenem Posten« gestanden, auf dem er jedoch »ausharr[te], um wenigstens dem, wie ich fühlte, bitter enttäuschten Volke weiter zu dienen«.²

Bei Lichte betrachtet wirkten diese Behauptungen ziemlich unfroren: Mansfeld war nicht nur einer der Schöpfer des »Gesetzes zur Ordnung der nationalen Arbeit«, wie das seit Anfang 1934 geltende Grundgesetz der NS-Arbeitsverfassung offiziell betitelt wurde. Als Leiter der Hauptabteilung III des Ministeriums und seit 1936 als einer der führenden Mitarbeiter des »Beauftragten für den Vierjahresplan« ebnete er den Weg, der von den freien Arbeitsmärkten zu einem staatlich gelenkten Arbeitseinsatz führte. 1941 begann Mansfeld mit seiner Abteilung, die Grundlagen für einen massenhaften »Fremdarbeiter-einsatz« zu legen, an die Fritz Sauckel als »Generalbevollmächtigter für den Arbeitseinsatz« anknüpfen konnte. Im Machtkampf mit Fritz Sauckel um diese Position zog er Anfang 1942 freilich den Kürzeren. Das hinderte ihn jedoch nicht daran, noch im Juni 1944 Sauckels rabiate Fremdarbeiter-Politik ausdrücklich zu unterstützen.

2 Werner Mansfeld, Lebenslauf und politische Betätigung, Halle (Saale) 1947, Bundesbeauftragte(r) für die Unterlagen des Staatssicherheitsdienstes der ehemaligen DDR (BStU) Halle, ASt 7473, Bl. 13-55, Zitate Bl. 18, 53.

Die Erinnerungen Krohns und die Unschuldsbeteuerungen Mansfelds werfen einige der zentralen Fragen auf, die der vorliegenden Darstellung zugrunde liegen: Haben die Beamten des Arbeitsministeriums zwischen 1933 und 1945 wirklich nur ihre »Pflicht erfüllt«? Was meinte Krohn mit »überkommener Tradition«, nach der die ihm unterstehende Ministerialbürokratie auch im Dritten Reich gearbeitet habe? Wie veränderten sich deren Selbstbild und Verhaltensmuster? Wie standen die im Arbeitsministerium tonangebenden Beamten zu Hitler und seinem Regime? Wie weit deckten sich die Ziele der Ministerialbeamten mit denen des NS-Regimes? Wo bestanden Differenzen? Wie sahen die Akteure ihre eigene Rolle und ihr eigenes »Arbeiten« innerhalb des gesamten NS-Systems? Galt es ihnen seit den Vorkriegsjahren als »immer unerfreulicher«, wie Krohn 1968 behauptete? Blieben die Beamten des Arbeitsministeriums gegenüber »dem Nationalsozialismus« tatsächlich so distanziert, wie Mansfeld 1947 und sein ehemaliger Vorgesetzter sogar noch 23 Jahre nach dem Ende der Diktatur glauben machen wollten?

Beide und ähnlich andere hohe Beamte des Ministeriums suggerierten in ihren Einlassungen nach 1945 eine tiefe und bleibende Fremdheit gegenüber dem Hitler-Regime. Diese Feststellung ist durchaus ernst zu nehmen. Nur: Wie lange hielt diese Distanz an? Sowie vor allem: Wie tief ging sie, wenn die behauptete Distanz denn tatsächlich auch bestand? Für große Teile der traditionellen Funktionseliten hat die jüngere historische Forschung einen erstaunlich hohen Grad an »Selbstmobilisierung«³ herausgearbeitet, der über eine bloß opportunistische Anpassung weit hinausging. Er schloss ein oft enthusiastisches Engagement ein, das keines äußeren Drucks bedurfte und sich bemühte, die Ziele Hitlers und seiner Entourage zu antizipieren. Galt das auch für die Beschäftigten des Arbeitsministeriums? Wenn ja: Aus welchen Quellen speiste sich diese Selbstmobilisierung?

Krohn und viele andere Beamte des Ministeriums verdichteten »den Nationalsozialismus« zu einem Kollektiv-Singular. Dieser war als Ideologie, als Bewegung und als Regime jedoch überaus heterogen. Wen oder was meinten Krohn und seine Kollegen eigentlich, wenn sie diesen Terminus verwendeten? Wie entwickelte sich ihr Verhält-

3 Zum (auf den Wissenschaftshistoriker Herbert Mehrtens zurückgehenden) Begriff der Selbstmobilisierung vgl. Rüdiger Hachtmann, Unter rassistischen und bellizistischen Vorzeichen – die Wissenschaften 1933 bis 1945, in: Wolfgang A. Herrmann/Winfried Nerdinger (Hg.), Die Technische Hochschule München im Nationalsozialismus, München 2018, S. 12–33, hier S. 16.

nis zu den verschiedenen Protagonisten und Herrschaftsträgern der Diktatur? Welche Beziehungen entstanden beispielsweise zum wirtschaftspolitisch lange Zeit allmächtigen Hermann Göring, zum Kern der NSDAP-Reichsführung und zu ideologischen Puristen wie Rudolf Heß und Martin Bormann? War der Dissens mit der Deutschen Arbeitsfront (DAF) tatsächlich so groß, wie Krohn 1968 behauptete? Und: War er überhaupt politisch-ideologischer Natur? Oder handelte es sich vor allem um machtpolitische Rivalitäten? Diese Fragen beantworteten die Protagonisten des Ministeriums vor 1945 ganz anders als nach dem Ende der NS-Diktatur. Sie sind auch für die vorliegende Untersuchung von erheblicher Bedeutung, weil sie erlauben, Funktion und Profil des Arbeitsministeriums sowie Selbstbild, Funktion und Praxis seiner Akteure schärfer herauszuarbeiten.

Bemerkungen zu Perspektiven und Theorien

Im Folgenden werden nicht nur Krohn und Mansfeld, sondern überhaupt zahlreiche Akteure aus den Reihen des Arbeitsministeriums, ihr Lebenslauf und ihr ›Schicksal‹ vorgestellt. Ihre Biografien und ebenso ihre schriftlichen Äußerungen fungieren als Sonden, die es erlauben, das ›Innere‹ des Ministeriums auszuleuchten. Die gesellschaftlichen Konstellationen wiederum blieben nicht äußerlich, nicht bloße Rahmenbedingungen, die die Institution ›Reichsarbeitsministerium‹ und deren Repräsentanten mehr oder weniger unberührt ließen. Gerade den Subjekten schrieben sich die beiden Weltkriege sowie die Krisen und Umbrüche ›dazwischen‹ unmittelbar ein. Sie prägten deren Denken und auch die politisch-moralische Haltung, ihr Fühlen und Handeln.

Eine Geschichte dieses Ministeriums als der zentralen Institution des reichsdeutschen Sozialstaates kann weder als ›Geschichte großer Männer‹ noch als subjektlose, überindividuelle Institutionengeschichte erzählt werden. Sie kann sich nicht darauf beschränken, nur die Binnenverhältnisse der einschlägigen Behörden und Veränderungen im Organisationsaufbau zu betrachten und der ›Umwelt‹ lediglich beiläufige Bemerkungen zu widmen. Dazu war das politisch-gesellschaftliche Umfeld gerade in dem Vierteljahrhundert, in dem das Reichsarbeitsministerium bestand, viel zu wirkmächtig. Weder die Weimarer Republik noch das »Dritte Reich« waren bloße ›Rahmen‹, die ein bereits gemaltes ›Bild‹ auf unterschiedliche Weise zur Geltung brachten. Die vermeintliche Umwelt durchdrang gerade eine so zentrale Reichsverwaltung wie das Arbeitsministerium bis in die letzten Poren. Dessen Geschichte ist mithin aus verschiedenen Blickwinkeln, multiperspektivisch, zu schreiben.

Eine Geschichte des Reichsarbeitsministeriums (RAM) hat drei Dimensionen zu fokussieren: Erstens stand das Ministerium mit den ihm zugeordneten sogenannten Reichsmittelbehörden – der Arbeitsverwaltung, der staatlichen Sozialversicherung, den Versorgungsämtern, den tarifpolitischen Einrichtungen usw. – im Mittelpunkt der Arbeits- und Sozialpolitik. Es entschied über die soziale und wirtschaftliche Lage breiter Bevölkerungsschichten im Deutschen Reich und ab 1938 in zunehmendem Maße auch von Teilen der europäischen Bevölkerung. Seine Geschichte ist mithin zu einem Gutteil auch eine *Arbeits- und Sozialgeschichte* der Weimarer Republik und des Dritten Reiches.

Zweitens ist eine Geschichte des Reichsarbeitsministeriums *Herrschaftsgeschichte*. Das Ministerium prägte Arbeitsrecht und Tarifstrukturen sowie sämtliche Felder staatlicher Sozialpolitik maßgeblich. Es entschied aber nicht selbstherrlich. Vielmehr war es in komplexe und zugleich dynamische Entscheidungsstrukturen eingebunden. Es war, zugespitzt, ›Auftragnehmer‹ von Herrschaftsträgern, die ›über ihm‹ standen. Dies konnten zwischen 1919 und 1933 der Reichspräsident, der Reichstag, der Reichskanzler und das Reichskabinett sein. Danach bewegte sich das Ministerium in einem komplexen Geflecht von NS-Herrschaftsträgern. Nominell oder de facto waren dem Ministerium während der Republik exekutive und legislative Organe, während des Dritten Reiches dann eine Vielzahl – auch scheinbar nicht legitimierter – Institutionen, Organisationen und Personen übergeordnet. Dies allerdings lief nicht auf einseitige Oktrois hinaus, bei denen das Arbeitsministerium lediglich als willenloser Auftragnehmer und Befehlsempfänger fungierte. Denn gleichzeitig konnten das Ministerium und die Akteure dort ihrerseits auf sehr unterschiedliche Weise erheblichen Einfluss auf die Grundlinien staatlicher Politik nehmen.

Dies hat für den Blick auf das Arbeitsministerium vor allem während des Dritten Reiches erhebliche Konsequenzen. Das Engagement des Ministeriums für die NS-Ziele lässt sich nicht auf »Verstrickung« und andere semantische Bagatell-Formeln reduzieren. Die Behörde war ein integraler Bestandteil des NS-Herrschaftssystems. Auch das Reichsarbeitsministerium »war *der* Nationalsozialismus«, um Hans Mommsen und sein Verdikt vom Historikertag 1998 zu zitieren, das er Kontrahenten entgegenschleuderte, die das ›Mitmachen‹ von Akteuren und Institutionen herunterspielen und exkulpieren wollten.⁴ Dass die

4 Die Diskussion im Anschluss an die Sektion »Deutsche Historiker im Nationalsozialismus« auf dem 42. Deutschen Historikertag vom 8. bis 11. September 1998 in Frankfurt am Main – und die hier zitierte Kontroverse zwischen den

politische Stellung des Ministeriums seit den 1930er-Jahren umstritten war und seine Protagonisten spätestens im Krieg an Macht und Einfluss auf die ›große Politik‹ verloren, ändert daran nichts.

Drittens schließlich ist eine Geschichte des Reichsarbeitsministeriums eine *Organisationsstudie* im engeren Sinne. Sie legt den Fokus auf die Binnenverhältnisse der Behörde. Dies schließt Organisationsstrukturen und Verwaltungsabläufe ebenso ein wie den genaueren Blick auf die Protagonisten. Deshalb werden auch die spezifischen Entwicklungen der verschiedenen Hauptabteilungen nachgezeichnet. Gleichzeitig sind die beiden anderen Ebenen, also die eminente Wirkmacht der gesellschaftlichen Konstellationen sowie der Herrschaftsverhältnisse, einschließlich ihrer oft rasanten Dynamiken, stets zu berücksichtigen. Herrschaftsverhältnisse und politisch-gesellschaftliche Konstellationen schrieben sich in Verwaltungsabläufe und interne Kooperationsverhältnisse ein. Vor allem aber prägten und wandelten sie das Selbstverständnis sowie die Handlungsmuster aller Akteure. Bereits zwischen 1919 und 1933 wollte sich keine ›Normalität‹ einstellen, noch viel weniger in den zwölf Jahren danach.

Aufgrund dieser miteinander verwobenen Dimensionen greift die vorliegende Darstellung auf unterschiedliche Theorieansätze zurück. Alle relevanten und inspirierenden Konzepte hier ausführlicher vorzustellen, würde ein eigenes Buch erfordern. Knappe Bemerkungen zu den wichtigsten Theorien, die hier genutzt werden, müssen reichen. Auch hier sind drei Ebenen zu unterscheiden: Erstens Theorieangebote und Überlegungen, die die Herrschaftssysteme im hier behandelten Vierteljahrhundert zu fassen beanspruchen, zweitens Konzepte, die einen Zugang zu den Binnenstrukturen der Verwaltungen öffnen, und drittens Zugriffe, die Verknüpfungen zwischen den Individuen und dem spezifischen Milieu⁵ erlauben, in dem sich diese bewegten.

beiden Mommsen-Brüdern – ist leider nicht offiziell protokolliert; sie haben sich mir als Zuhörer nachhaltig eingeprägt und dürften authentisch sein. Vgl. Hans Mommsen, Der faustische Pakt der Ostforschung mit dem NS-Regime. Anmerkungen zur Historikerdebatte, in: Winfried Schulze/Otto Gerhard Oexle (Hg.), Deutsche Historiker im Nationalsozialismus, Frankfurt am Main 1999, S. 265–273.

- 5 Siehe zum Milieubegriff weiterhin vor allem die anregende Studie von M. Rainer Lepsius, Parteiensystem und Sozialstruktur. Zum Problem der Demokratisierung der deutschen Gesellschaft (1966), in: ders., Demokratie in Deutschland. Soziologisch-historische Konstellationsanalysen, Göttingen 1993, S. 25–50. Eine differenzierende (und typologisierende) Studie zu den NS-Milieus steht aus. Der Begriff des ›Milieus‹ (oder alternativ: ›Soziotops‹) lässt

Der Diskurs über das NS-Herrschaftssystem wurde in den letzten Jahrzehnten maßgeblich durch Theorieangebote geprägt, die auf Franz Leopold Neumann und seinen *Behemoth* zurückgehen und in deren Zentrum der Begriff »Polykratie« steht.⁶ Der wie Neumann ins Exil getriebene Ernst Fraenkel hat in seinem *Doppelstaat* unterschiedliche Formen der Herrschaftspraxis prominent gemacht.⁷ Beide Konzepte wurden seit den 1970er-Jahren breit rezipiert. Populär ist auch das auf Max Weber zurückgehende Konzept der »charismatischen Herrschaft«, das freilich oft auf den »charismatischen Führer« verkürzt wird.⁸ Diese und andere Theorieangebote vermögen viele Aspekte der NS-Herrschaft aufzuhellen. Sie haben jedoch Grenzen.

Grundsätzlich unbefriedigend ist es, wenn die traditionelle Geschichtsschreibung das NS-Herrschaftssystem mit pejorativen Begriffen wie »Zerrüttung«, »Chaos«, »Wirrwar« und »Desorganisation« charakterisiert und von »Verwaltungskonfusion«, »rückläufiger Steuerung«, »fehlender Koordination« oder »irrationalen Organisationsformen« spricht.⁹ Denn dann stellt sich die Frage: Warum konnte sich das

sich auch kleinteiliger als beispielsweise bei Lepsius fassen – und etwa auf eine Institution wie das Reichsarbeitsministerium beziehen.

6 Vgl. Franz L. Neumann, *Behemoth. Struktur und Praxis des Nationalsozialismus 1933-1944*, nach dem 1963 in New York ersh. Neudr. aus dem Amerik. übers. v. Hedda Wagner und Gert Schäfer, Köln 1977, bzw. (seitenidentisch) neu hrsg. v. Alfons Söllner und Michael Wildt, Hamburg 2018, bes. S. 541 ff., sowie außerdem vor allem Peter Hüttenberger, *Nationalsozialistische Polykratie*, in: *Geschichte und Gesellschaft (GG)* 2 (1976), S. 417-442; ferner bereits Martin Broszat, *Der Staat Hitlers. Grundlegung und Entwicklung seiner inneren Verfassung*, München 1969, bes. S. 363. Als Überblick und Einführung, inkl. einer Diskussion der Grenzen des Konzepts: Rüdiger Hachtmann, *Polykratie. Ein Schlüssel zur Analyse der NS-Herrschaftsstruktur?* Version 1.0, in: *Docupedia-Zeitgeschichte*, 1.6.2018, https://docupedia.de/zg/Hachtmann_polykratie_v1_de_2018, Zugriff: 11.10.2021.

7 Ernst Fraenkel, *Der Doppelstaat*, Rückübers. aus dem Engl. v. Manuela Schöps in Zsarb. mit dem Verf., Frankfurt am Main 1974 (EA 1941).

8 Vgl. als Überblick: Rüdiger Hachtmann, »Charismatische Herrschaft« und der Nationalsozialismus, Version: 1.0, in: *Docupedia-Zeitgeschichte*, 2.4.2019, https://docupedia.de/zg/Hachtmann_charismatische_herrschaft_v1_de_2019, Zugriff: 11.10.2021.

9 Vgl. (inkl. Zitate) Hans Mommsen, *Nationalsozialismus als vorgetäuschte Modernisierung*, in: Walter H. Pehle (Hg.), *Der historische Ort des Nationalsozialismus. Annäherungen*, Frankfurt am Main 1990, S. 31-46, hier S. 32f., 40, 44f.; Hans-Ulrich Wehler, *Deutsche Gesellschaftsgeschichte*, Bd. 4: *Vom Beginn des Ersten Weltkrieges bis zur Gründung der beiden deutschen Staaten 1914-1949*, München 2003, S. 905; Dieter Rebentisch, *Führerstaat und Verwaltung im*

Hitler-Regime trotz des mit solchen Formeln suggerierten angeblich von Anbeginn angelegten »Verfalls« so überraschend schnell stabilisieren? Wieso gelang es ihm, breite Bevölkerungsschichten und Funktionseliten – darunter auch die Akteure des Reichsarbeitsministeriums – immer wieder neu und mit fürchterlichen Folgen in einer Weise zu mobilisieren, die über bloße Pflichttreue und widerwilliges Mitmachen weit hinausging? Wie ist die ungemeine Dynamik zu erklären, die die Diktatur seit Ende Januar 1933 entwickelte und die auch das Handeln des Arbeitsministeriums prägte?

Um diese Fragen zu klären, wurde unter der Bezeichnung »Neue Staatlichkeit« ein bewusst offenes Konzept entwickelt, das nicht durch am »normalen« bürgerlichen (Anstalts-)Staat orientierte Raster den Blick verstellt und die katastrophische Effizienz des NS-Herrschaftssystems zu erklären hilft. Die mit der Formel »Neue Staatlichkeit«¹⁰ verbundenen Überlegungen sind hier nicht im Einzelnen vorzustellen. Es muss ausreichen, festzustellen, dass die dem Konzept zugrunde liegenden Überlegungen nicht auf eine Variante der Polykratietheorie zu versimpeln sind. Über die Institutionenvielfalt hinaus – die es schon

Zweiten Weltkrieg, Verfassungsentwicklung und Verwaltungspolitik 1939–1945, Stuttgart 1989, S. 534; Michael Ruck, Zentralismus und Regionalgewalten im Herrschaftsgefüge des NS-Staates, in: Horst Möller/Andreas Wirsching/Walter Ziegler (Hg.): Nationalsozialismus in der Region. Beiträge zur regionalen und lokalen Forschung und zum internationalen Vergleich, München 1996, S. 99–122, hier S. 100.

- 10 Der Terminus »Staatlichkeit« verweist u. a. auf nominell außerstaatliche Organisationen und Institutionen, die sich (quasi-)staatliche Befugnisse anmaßten. »Neu« war das NS-Herrschaftssystem vor allem im Vergleich zur Weimarer Republik (und auch zur Bundesrepublik). Verschiedene seiner Elemente besitzen jedoch eine weit zurückreichende Vorgeschichte. Vgl. als Überblick: Rüdiger Hachtmann, Elastisch, dynamisch und von katastrophaler Effizienz – Anmerkungen zur Neuen Staatlichkeit des Nationalsozialismus, in: Wolfgang Seibel/Sven Reichardt (Hg.), Der prekäre Staat. Herrschen und Verwalten im Nationalsozialismus, Frankfurt am Main/New York 2011, S. 29–73; Rüdiger Hachtmann, »Neue Staatlichkeit« – Überlegungen zu einer systematischen Theorie des NS-Herrschaftssystems und ihrer Anwendung auf die mittlere Ebene der Gaue, in: Jürgen John/Horst Möller/Thomas Schaarschmidt (Hg.), Die NS-Gaue. Regionale Mittelinstanzen im zentralistischen »Führerstaat«?, München 2007, S. 56–79; 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; Rüdiger Hachtmann, Institutionen in Diktaturen, in: Johannes Hürter/Hermann Wentker (Hg.), Perspektiven moderner Diktaturenforschung, München 2019, S. 81–93, hier S. 82–88.

vor 1933 gab, die mit der Machtübergabe an Hitler und seine Bewegung allerdings komplexer und unübersichtlicher wurde – nimmt das Konzept außerdem die ganz anderen Informations-, Kommunikations- und Koordinationsstrukturen in den Blick.¹¹ Alte Informationsstränge verloren an Bedeutung oder versandeten. Der schon 1930 weitgehend entmachtete Reichstag verkam seit 1933 zum bloßen Akklamationsorgan. Sitzungen des Reichskabinetts fanden nicht mehr regelmäßig statt und wurden immer seltener, bis sie ab 1937/38 überhaupt nicht mehr stattfanden. Traditionelle Kommunikations- und Koordinationsforen verschwanden oder traten zurück. Neue entstanden. Einen hohen Stellenwert besaßen – neben Herrenklubs sowie anderen alten wie neuen Kommunikationsforen unterschiedlichster Couleur¹² – nicht zuletzt die verschiedenen NS-Milieus.

Dieser Begriff ist hier bewusst in den Plural gesetzt. Denn »der« Nationalsozialismus bildete eine ganze Reihe von Milieus aus, je nach Interessen und Funktionen einzelner Teilgruppen. Neben in Berlin und München zentrierten »reichsweiten« waren nicht zuletzt die regionalen Milieus der NSDAP-Gaue und die der NSDAP-Vorfeldorganisationen wie der SS und DAF von erheblicher Bedeutung.

Die politisch-gesellschaftliche Prägekraft und die Vielfalt der NS-Milieus wiederum wurden für das Arbeitsministerium zu einem schwerwiegenden Problem. Auf der Leitungsebene wurde das Ministerium seit 1933 nämlich von Kriegskameraden und Vertrauten Franz Seldtes geprägt. Der neue Reichsarbeitsminister rekrutierte sie überwiegend aus dem »Stahlhelm, Bund der Frontsoldaten«, der bis 1931 mitgliederstärksten rechtsextremen Miliz, der Seldte von 1918 bis 1935 als Bundesführer vorstand. Diese »Stahlhelm-Clique« fand jedoch keinen Zugang zu den politisch tonangebenden NS-Milieus. Dies sollte

11 Die Einführung des Begriffs »Neue Staatlichkeit« und der damit verbundene bewusste Verzicht auf ein normierendes Raster von »Staat« (»Anstaltsstaat« usw.) ist implizit auch ein Plädoyer für die »grundsätzliche Historizität von Staatlichkeit« (Stefanie Middendorf, *Macht der Ausnahme. Reichsfinanzministerium und Staatlichkeit [1919-1945]*, Berlin/Boston 2022, S. 16). Davon abgesehen besaßen zentrale Elemente der »Neuen Staatlichkeit« eine weit zurückreichende Vorgeschichte, die bei den Sonderkommissaren bis in die frühe Neuzeit (17./18. Jahrhundert) zurückreicht.

12 In diesen (bisher wenig erforschten) Honoratiorenklubs, deren Wurzeln häufig ins 19. Jahrhundert zurückreichten, vernetzten sich bevorzugt die alten und neuen Eliten. Deren Bedeutung konnte unter der NS-Herrschaft sogar noch wachsen. Vgl. als Überblick Hachtmann, *Elastisch, dynamisch und von katastrophaler Effizienz*, S. 60–65. Für das Reichsarbeitsministerium und dessen Akteure hatten diese Klubs jedoch nur eine untergeordnete Bedeutung.

sich als ein gravierender Nachteil bei Machtkämpfen mit Rivalen entpuppen.

Ein weiteres Problem für das Ministerium war, dass sich die Herrschaftsträger und NS-Protagonisten schon bald ganz anders koordinierten, als dies bis 1933 üblich gewesen war. Dies betraf auch die Reichsministerien untereinander: Regelmäßige Kabinettsitzungen gehörten, wie angedeutet, nach kurzer Zeit der Vergangenheit an. »Externe« Gewalten gewannen rasch an Bedeutung. Verbürgt waren die oft genug instabilen Abkommen zwischen den institutionellen Akteuren auf den großen Bühnen der Diktatur zudem oft nur durch herausragende NS-Protagonisten, ein wichtiger Aspekt wiederum für die für das NS-System typische hochgradige Personalisierung der Herrschaftsbeziehungen (die freilich, wie zu zeigen sein wird, auch Grenzen hatte). Die Durchsetzungsfähigkeit einer einzelnen herausragenden Person sowie deren Stellenwert in den entscheidenden Netzwerken spielten eine zentrale Rolle für die gesamte Institution, die dieser repräsentierte. Der konfliktscheue Seldte sowie der fehlende NS-»Stallgeruch« auch seiner führenden Mitarbeiter hatten Folgen: Das Bild des »schwachen« Ministers beeinträchtigte die gesamte Politik des Ministeriums. Die Frage, inwieweit Seldtes Stellvertreter – Krohn, Mansfeld und ab 1939 Friedrich Syrup – dessen Image als inkompetenter, amtsmüder Verwaltungschef kompensieren konnten, durchzieht als ein Thema viele Kapitel der vorliegenden Studie.

»Normalität« wollte sich in dem Vierteljahrhundert, in dem das Reichsarbeitsministerium existierte, ohnehin zu keinem Zeitpunkt einstellen, vielleicht abgesehen von den gut vier »Goldenen« Zwanzigerjahren von 1925 bis 1929. Allein deshalb ist es wenig sinnvoll, der Analyse eines Ministeriums zwischen 1918 und 1945 Konzepte zugrunde zu legen, die davon ausgehen, dass die betreffende Verwaltung und deren Akteure »normal« geblieben seien (was immer das heißen mag) und mit ihrer »Umwelt« lediglich über »Außenstellen« und Grenzposten in Verbindung gestanden hätten. Schon gar nicht geht es an, die empirischen Konstellationen in und um (in unserem Fall) das Reichsarbeitsministerium zu einer »Versuchsanordnung« zurechtstutzen zu wollen.¹³ Ein Unding ist dies bereits für die krisengeschüttelte

13 So Sören Eden/Henry Marx/Ulrike Schulz, *Ganz normale Verwaltungen? Methodische Überlegungen zum Verhältnis von Individuum und Organisation am Beispiel des Reichsarbeitsministeriums 1919 bis 1945*, in: Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte (VfZ) 66 (2018), S. 487–520, Zitat S. 495. Die Autoren behaupten die »Alternativlosigkeit« der Luhmann'schen Systemtheorie und im Anschluss daran der Kühl'schen Organisationstheorie für jede Verwaltungs-

Weimarer Republik, die vom Arbeitsministerium und seinen Akteuren erhebliche Flexibilität und Improvisationstalent forderte und deren Selbstbild und Handlungsweisen stark prägte. Noch weit stärker gilt dies für das NS-Herrschaftssystem, übrigens auch im Vergleich zu anderen rechtsautoritären oder faschistischen Regimen der Zwischenkriegszeit.¹⁴ Heuristisch fruchtbarer sind dagegen Theorieansätze, die vor dem Hintergrund fundamentaler Wandlungen postmodern-staatlicher Strukturen seit den 1990er-Jahren entstanden.

Anregungen bietet z. B. das Konzept der »Regulierten Selbstregulierung«. Ihm liegt die Beobachtung zugrunde, dass eine wachsende Zahl von Elementen staatlicher Infrastruktur seit dem letzten Jahrzehnt des 20. Jahrhunderts externalisiert wurde, ein Prozess, der bisher nicht abgeschlossen ist. Ein derartiges Outsourcing führte dazu, dass wachsende Teile des Sozialstaates, die öffentliche Verkehrs-, Gesundheits-, Bildungsinfrastruktur etc., in private Verfügungsgewalt gerieten¹⁵ und der »postmoderne« Staat (vor allem die Exekutive) seine ursprünglichen Funktionen veränderte. Er verzichtete zunehmend darauf, als zentrale, übergeordnete Steuerungsinstanz aufzutreten und Infrastruktureinrichtungen durch eigens dafür geschaffene Staatsorgane unmittelbar zu lenken. Damit entwickelte er sich zu einer Institution, die gezielt immer mehr Kompetenzen an Dritte delegierte und sich in vielen ehemals staatlichen Teilbereichen auf die Rolle eines finanziellen Scharniers und politischen Moderators beschränkte.¹⁶

geschichte, nicht zuletzt der NS-Zeit. Sie beziehen sich dabei vor allem auf Stefan Kühl, *Ganz normale Organisationen. Zur Soziologie des Holocaust*, Berlin 2014; ders., *Organisationen. Eine sehr kurze Einführung*, Wiesbaden 2011.

- 14 Zur vergleichenden Faschismusforschung vgl. Rüdiger Hachtmann, *Wie einzigartig war das NS-Regime? Autoritäre Herrschaftssysteme der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts im Vergleich – ein Forschungsbericht*, in: *Neue Politische Literatur* 62 (2017), S. 229–280; Sven Reichardt, *Neue Wege der vergleichenden Faschismusforschung*, in: *Mittelweg* 36 16 (2007), Nr. 1, S. 9–25; Fernando Exposito, *Faschismus – Begriff und Theorien*, Version 1.0, 6.5.2016, in: *Docupedia-Zeitgeschichte*, <https://docupedia.de/zg/Faschismus>, Zugriff: 11.10.2021.
- 15 Das »Public Private Partnership« ist ein Teilaspekt dieser »Postmodernität«. Zu den dazu für die NS-Zeit entwickelten Analogien und Überlegungen sowie der Kritik daran vgl. Rüdiger Hachtmann, *Das Wirtschaftsimperium der Deutschen Arbeitsfront*, Göttingen 2012, bes. S. 594f.
- 16 Vgl. vor allem (für die Bundesrepublik) Gunnar-Folke Schuppert, *Die öffentliche Verwaltung im Kooperationspektrum staatlicher und privater Aufgabenerfüllung. Zum Denken in Verantwortungsstufen*, in: *Die Verwal-*

Gewisse Ähnlichkeiten des neoliberal-postmodernen Staates mit der Entwicklung der NS-Staatlichkeit liegen auf der Hand. Die betrifft z. B. den Umstand, dass sich das Reichsarbeitsministerium gezwungen sah, Kompetenzen und Tätigkeitsfelder mit (scheinbar) außerstaatlichen Dritten zu teilen oder gänzlich an diese abzugeben. Gleichwohl sind solchen Analogien relativ enge Grenzen gesetzt:¹⁷ Der »souveräne Staat« wandelte sich während des Dritten Reiches nicht, wie unter den Zeichen des Neoliberalismus, zum »verhandelnden Staat«. Im Gegenteil wurde in Deutschland ab 1930 und vor allem ab 1933 die autoritäre und autokratische Seite – die Staaten der Hochmoderne tendenziell generell immanent war – massiv verstärkt. Seit der Ernennung Hitlers zum Reichskanzler gewannen zwar in »normalen bürgerlichen Staaten« nicht vorgesehene »Dritte« erheblich an Gewicht, die sich unmittelbare staatliche Hoheitsrechte anmaßen.¹⁸ Deren Triebfeder war jedoch nicht in erster Linie (wie in der Postmoderne) der materielle Gewinn,

tung 31 (1998), S. 415–447, hier S. 415 ff.; ders., Das Konzept der regulierten Selbst-Regulierung als Bestandteil einer als Regelungswissenschaft verstandenen Rechtswissenschaft, in: Regulierte Selbstregulierung als Steuerungskonzept des Gewährleistungsstaates. Ergebnisse des Symposiums aus Anlaß des 60. Geburtstages von Wolfgang Hoffmann-Riem, Berlin 2001, S. 201–252; Peter Collin, »Gesellschaftliche Selbstregulierung« und »Regulierte Selbstregulierung« – ertragreiche Analysekatoren für eine (rechts-)historische Perspektive?, in: ders./Gerd Bender/Stefan Ruppert/Margrit Seckelmann/Michael Stolleis (Hg.), Selbstregulierung im 19. Jahrhundert – zwischen Autonomie und staatlichen Steuerungsansprüchen, Frankfurt am Main 2011, S. 3–31; Peter Collin, Privat-staatliche Regelungsstrukturen im frühen Industrie- und Sozialstaat, Berlin/Boston 2016; ders., Regulierte Selbstregulierung – normative Ordnung eines deutschen Sonderweges?, in: ders. (Hg.), Regulierte Selbstregulierung in der westlichen Welt des späten 19. und frühen 20. Jahrhunderts, Frankfurt am Main 2014, S. 3–26; ders./Sabine Rudischhauer, Regulierte Selbstregulierung. Historische Analysen hybrider Regelungsstrukturen, in: Trivium 21 (2016), S. 2–17.

17 Es dürfte deshalb kein Zufall sein, dass Collin (bes. Privat-staatliche Regelungsstrukturen), der diesen Ansatz für Historiker elaboriert hat, die NS-Zeit (bisher) ausgespart hat.

18 Überdies kennt der »normale« (bürgerliche) Staat für die Übertragung hoheitlicher Rechte an Dritte eigentlich nur die Rechtsfigur der »Beleihung« (z. B. an den Technischen Überwachungs-Verein [TÜV]). Damit geht zumindest eine Rechtsaufsicht durch eine »klassische« Verwaltung einher. (Ob Fachaufsichtsbefugnisse abgeleitet werden können, ist umstritten.) Dagegen hatten z. B. die DAF und die SS überhaupt keine »herkömmliche« Verwaltung, die über ihnen stand. Das wäre spätestens ab 1936 ganz und gar undenkbar gewesen. Ich danke Vivian Yurdakul für die Diskussion dieses Aspekts und vieler weiterer Aspekte.

sondern die Durchsetzung der politisch-ideologischen Ziele des Diktators. Das Arbeitsministerium mag in besonderem Maße dem Druck Dritter ausgesetzt gewesen sein, Funktionen und Kompetenzen abzugeben. Es stand damit jedoch nicht allein.

Unabhängig davon erodierten die Grundstruktur und das bis 1933 mehr schlecht als recht eingespielte Getriebe des etablierten Staates. Welche gravierenden Probleme dies für zentrale Staatsorgane selbst aufwarf, gehört – exemplarisch für das Reichsarbeitsministerium – zu den zentralen Fragen der vorliegenden Darstellung. So stieß z.B. die für Oberste Reichsbehörden idealtypisch eigentlich ausgeprägte ›Moderationsfähigkeit‹ dieses Ministeriums auf immer engere Grenzen. Statt als mit Macht und Einfluss ausgestatteter ›Schiedsrichter‹ unterschiedliche Interessen auszugleichen, wurde es selbst zum Spielball mächtigerer Akteure, zur Verhandlungsmasse in Entscheidungsprozessen, auf die es keinen substanziellen Einfluss nehmen konnte. Seit 1934 blieb – vom allmächtigen und sakrosankten »Führer« abgesehen – oft generell unklar, wer moderierte, delegierte und wer sich unterzuordnen hatte.

Überhaupt war immer weniger eindeutig, was noch als ›Staat‹ zu gelten hatte. Dessen Konturen verschwammen. Deshalb wird hier der offenere Begriff der ›Staatlichkeit‹ bevorzugt. Die NS-Diktatur lässt sich nicht mit den Primitivkategorien ›Partei‹ hier und ›Staat‹ dort erklären: Bereits in den ersten Wochen und Monaten nach der »Machtergreifung« – die tatsächlich eine Machtübergabe war, allein weil Paul von Hindenburg als Reichspräsident dem »Gefreiten« und NS-Führer Hitler die Reichskanzlerschaft antrug¹⁹ – durchsetzten die NSDAP und weitere Teile der NS-Bewegung Verwaltungen und Institutionen, die vordem als eindeutig ›staatlich‹ klassifiziert wurden. Spätestens seit Ende 1934 lassen sich ›Staat‹ und ›Nationalsozialismus‹ empirisch und analytisch nicht mehr eindeutig trennen.

Dass sich ›Normalität‹ nicht einstellen wollte, galt nicht nur für die überindividuellen Strukturen des ›Staates‹ und seiner Organe. Die dort tätigen Individuen befanden sich ebenfalls in einem Zustand ständiger Überforderung angesichts eines ›offenen Horizonts‹. Sie überfrachteten die Zukunft mit Wünschen, Hoffnungen und Ängsten. Auch in der subjektiven Perspektive der Akteure befanden sich Gesellschaft und Staat in einem ständigen Ausnahmezustand und dies nicht erst seit dem Machtantritt Hitlers, sondern über fast den gesamten Zeitraum zwischen 1914 und 1949. Zwar entwickelten krisenerprobte Ministeri-

19 Vgl. Norbert Frei, »Machtergreifung«. Anmerkungen zu einem historischen Begriff, in: VfZ 31 (1983), S. 136-145.

albeamte eine gewisse Routine in der Bewältigung immer neuer über-
raschender Situationen sowie ein Sensorium dafür, in welche Richtung
die Entwicklung gehen könnte. Aber solche Sensorien konnten täu-
schen. Und Routinen, im Sinne von ›Krisenbewältigungsstrategien‹,
waren alles andere als ›sicher‹. Denn mit den verschiedenartigen ›Kri-
sen‹ änderte auch der ›Ausnahmestand‹ seine Qualität, und dies in
rascher Folge. ›Ausnahmestand‹ ist deshalb für die Jahre 1918 bis
1945/49 ein Terminus ohne heuristische Kraft.²⁰ Auch scheinbar ein-
geschliffenes Verwaltungshandeln verlor unter den ›Ausnahmestän-
den‹ der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts an Wert. Die Akteure wa-
ren gezwungen, sich wieder und wieder unerwarteten Veränderungen
anzupassen – von den meist unmerklichen Veränderungen im Denken
und Fühlen, in Sprache und Handeln aufgrund medialer ›Berieselung‹
und allgegenwärtiger Rollenzuschreibungen ganz abgesehen.

Auch und gerade in der Verwaltungsgeschichte kommt den Subjek-
ten oft eine große Bedeutung zu.²¹ Auf dieser Erkenntnis basieren etwa
die unter der Bezeichnung »Akteurszentrierter Institutionalismus« zu-
sammengefassten Überlegungen. Renate Mayntz und Fritz W. Scharpf,
die dieses Konzept vor allem elaboriert haben, betonen dies gegen be-
stimmte Spielarten des sogenannten Neoinstitutionalismus,²² also An-

20 Dies hat auch theoretisch weitreichende Folgen und schließt z.B. die An-
wendung der Systemtheorie de facto weitgehend aus. Luhmann selbst hat in
seinem Hauptwerk aus dem Jahr 1964 festgestellt, dass seine Theorie nur für
Verwaltungen in Verfassungs- und Rechtsstaaten sinnvoll benutzt werden
kann. Niklas Luhmann, Funktionen und Folgen formaler Organisationen, 4.
Aufl., Berlin 1995, S. 100.

21 Dies ist ein zentraler Punkt der in der Soziologie relativ verbreiteten Kritik
an der Luhmann'schen Systemtheorie. Vgl. exemplarisch Rainer Gresshoff,
Ohne Akteure geht es nicht! Oder: Warum die Fundamente der Luhmann-
schen Sozialtheorie nicht tragen, in: Zeitschrift für Soziologie 37 (2008),
S. 450-469, oder auch Markus Holzinger, Niklas Luhmanns Systemtheorie
und Kriege, in: Zeitschrift für Soziologie 43 (2014), S. 458-475. Zu der auf der
Luhmann'schen Systemtheorie basierenden Studie Kühls über vermeintlich
»ganz normale Organisationen« vgl. bes. Markus Holzinger, Nicht nor-
male Organisationen. Kritische Anmerkungen zu Stefan Kühls »Soziologie
des Holocaust«, in: Soziopolis (2015), <https://www.sociopolis.de/nicht-normale-organisationen.html>, Zugriff: 11.10.2021, sowie Thomas Klatetzki,
Keine ganz normalen Organisationen. Eine Erwiderung auf Stefan Kühls
Artikel: »Ganz normale Organisationen. Organisationssoziologische Inter-
pretation simulierter Brutalitäten«, in: Zeitschrift für Soziologie 36 (2007),
S. 302-312.

22 Anwendung gefunden hat der Neoinstitutionalismus vor allem auf die
Geschichte der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts. Vgl. als Einführung:

sätze, die überindividuelle Strukturen und Institutionen zu übermächtigen oder ausschließlichen Determinanten für Verwaltungshandeln machen. »Institutionelle Faktoren« konzipieren sie als »stimulierenden, ermöglichenden oder auch restringierenden Handlungskontext«.²³ Damit ist angedeutet, dass gleichzeitig jedes Individuum und damit auch jedes Akteurskollektiv in Strukturen unterschiedlicher Reichweite und Qualität eingebunden bleibt. Individuen wie Akteurskollektive handeln niemals aus gänzlich freien Stücken.

Der große französische Soziologe Pierre Bourdieu hat ein theoretisches Konzept entwickelt, das hilft, die Verflechtung von grober sozialer Schichtung und sozialem Feld einerseits sowie individuellem Denken, Fühlen und Verhalten andererseits analytisch sichtbar zu machen. Es ist unter dem Titel ›Habitus‹ bekannt geworden. Dem Habitus-Konzept von Bourdieu liegt die Überlegung zugrunde, dass Menschen in Abhängigkeit von Zeit und Raum handeln, ihre konkreten Aktivitäten, aber auch die diesen vorausgehenden Einstellungen im weitesten Sinne – einschließlich der ›Wertesysteme‹ und sogar der ›Gefühlswelten‹ – mit den Verhältnissen verknüpft werden müssen, in denen sie stattfinden. Die Verhaltens-, Wahrnehmungs- und Denkmuster sind durch soziale Rahmenbedingungen, durch familiäre, schulische, berufliche und weitere Sozialisationen, mittels einer »stillen Pädagogik« vorgeprägt. Nach Bourdieu sind wir »in Dreiviertel unserer Handlungen Automaten«.²⁴

Habituelle Dispositionssysteme entstehen weitgehend unabhängig von Willen und Wünschen des Einzelnen.²⁵ Sie bieten dem Individu-

Konstanze Senge/Kai Uwe Hellmann (Hg.), Einführung in den Neo-Institutionalismus, Wiesbaden 2006, sowie Peter Walgenbach/Renate Meyer, Neoinstitutionalistische Organisationstheorie, Stuttgart 2008.

23 Renate Mayntz/Fritz W. Scharpf, Der Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus, in: dies. (Hg.), Gesellschaftliche Selbstregulierung und politische Steuerung, Frankfurt am Main 1995, S. 39-72, hier S. 43, online unter https://www.uzh.ch/cmsssl/suz/dam/jcr:ffffffffff-9ac6-46e7-0000-00005763e3c0/05.06_mayntz_95.pdf, Zugriff: 11.10.2021.

24 Pierre Bourdieu, Sozialer Sinn. Kritik der theoretischen Vernunft, übers. v. Günter Seib, Frankfurt am Main 1987, S. 128. Hierzu und zum Folgenden als Überblick: Markus Schwingel, Bourdieu zur Einführung, Hamburg 1998, hier S. 55-61, 63-69. Ausführlich Friedrich Lenger/Christian Schneikert/Florian Schumacher (Hg.), Pierre Bourdieus Konzept des Habitus. Grundlagen, Zugänge, Forschungsperspektiven, Wiesbaden 2013.

25 Pierre Bourdieu, Die feinen Unterschiede. Kritik der gesellschaftlichen Urteilskraft, übers. v. Bernd Schwibs und Achim Russer, Frankfurt am Main 1982, S. 740.

um eine selbstverständliche Orientierung und im Alltag, jedenfalls zu ›normalen‹ Zeiten, eine relative Sicherheit. Als Bezugsrahmen lässt sich Habitus in diesem Sinne auch auf soziale Teilgruppen und zahlenmäßig überschaubare, zudem institutionell gebundene Akteurskollektive fokussieren, wie z.B. auf die Beamten der Reichsministerien in ihrer Gesamtheit oder auch nur eines von ihnen, des Reichsarbeitsministeriums.²⁶ Den Hintergrund weiter Passagen der vorliegenden Darstellung bilden die mit dem Habitus-Konzept Bourdieus verbundenen Überlegungen; dies schließt den Begriff der ›Mentalität‹²⁷ sowie weitere subjekt-bezogene Konzepte ein, etwa die ›Shifting baselines‹, also den Prozess einer sukzessiven und oft unmerklichen Anpassung an neue ›Werte‹ und Verhaltensnormen. Damit ist angedeutet, dass das Arbeitsministerium im Folgenden nicht zu einer subjektlosen Institution und auf einen Kollektivsingular verkürzt wird. Denn es geht nicht nur darum, zu skizzieren, *wie* das Arbeitsministerium auf den zahlreichen verschiedenen Aufgabenfeldern tätig wurde, die ihm zugewiesen wurden. Die eigentlich interessante Frage ist, *warum* dessen maßgebliche Akteure so handelten, wie sie handelten.

In diesem Zusammenhang stellt sich auch die Frage nach – formellen wie informellen – Netzwerken, nach deren jeweils unterschiedlicher Reichweite und zudem nach einer verwaltungstypischen »brauchbaren

26 Anregend in diesem Zusammenhang sind auch die Bemerkungen eines zeitweiligen (bundesdeutschen) Ministerialbeamten zur »Kollegialität«: Luhmann, Funktionen und Folgen, S. 314f.

27 Während ›Habitus‹ auch das äußere Auftreten einschließt, umschreibt ›Mentalität‹ einen entscheidenden Teilbereich des Habitus: die der Praxis vorausgehenden Denkmuster und Gefühlswelten einer bestimmten sozialen Gruppe, die auch die Muster der Wahrnehmung und intellektuellen Verarbeitung steuern. ›Mentalität‹ schließt, auch als kollektive Disposition, ebenso das Nicht-Reflektierte (Unbewusste) ein, einschließlich des (Be-)Schweigens und Verdrängens. Zur Definition (und als Einführung): Peter Dinzelsbacher, Zu Theorie und Praxis der Mentalitätsgeschichte, in: ders. (Hg.), Europäische Mentalitätsgeschichte. Hauptthemen in Einzeldarstellungen, 2. Aufl., Stuttgart 2008, S. XV-XXXVII, bes. S. XXI ff., sowie bereits Peter Schöttler, Mentalitäten, Ideologien, Diskurse. Zur sozialgeschichtlichen Thematisierung der »dritten Ebene«, in: Alf Lüdtke (Hg.), Alltagsgeschichte. Zur Rekonstruktion historischer Erfahrungen und Lebensweisen, Frankfurt am Main/New York 1989, S. 85-136, bes. S. 86ff.; Volker Sellin, Mentalitäten in der Sozialgeschichte, in: Wolfgang Schieder/Volker Sellin (Hg.), Sozialgeschichte in Deutschland, Bd. III: Soziales Verhalten und soziale Aktionsformen in der Geschichte, Göttingen 1987, S. 101-121, bes. S. 103f.

Illegalität«²⁸ sowie deren Wandlungen in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts. Die Frage nach Netzwerken²⁹ und informellen Kommunikationsstrukturen wiederum schließt auch die Frage nach deren Abwesenheit ein – und damit nach politischen Grenzen der Protagonisten des Reichsarbeitsministeriums unter der NS-Diktatur.

Biografien als Sonden:

Fragen zu Stellung und Selbstverständnis der Ministerialbeamtenschaft

Aus den genannten Gründen haben Ausführungen zu den Biografien einen hohen Stellenwert.³⁰ Dabei geht es nicht allein um biografische Basisdaten, also etwa das Geburtsjahr – obwohl dies wichtig ist, weil verschiedene Alterskohorten unterschiedliche Generationszugehörigkeiten konstituierten³¹ – oder das Datum des Eintritts in das Minis-

28 Luhmann, Funktionen und Folgen, S. 304–314.

29 Der Diskurs zu Netzwerken und zum ihnen vorausgehenden Networking ist hier nicht zu thematisieren. Zu Überlegungen für einen Netzwerk-Begriff, der sich historisch-empirisch operationalisieren lässt, und sich auf die Netzwerke der Funktionseliten vor wie nach 1933 bezieht (und auch bei der Verwendung des Netzwerk-Begriffs hier zugrunde gelegt wird) vgl. Rüdiger Hachtmann, Vernetzung um jeden Preis: Alltagshandeln der Generalverwaltung der Kaiser-Wilhelm-Gesellschaft im »Dritten Reich«, in: Helmut Maier (Hg.), Gemeinschaftsforschung, Bevollmächtigte und Wissenstransfer. Die Organisation kriegsrelevanter Forschung und die Kaiser-Wilhelm-Gesellschaft im NS-System, Göttingen 2007, S. 77–152, bes. S. 77–80.

30 Die meisten der hier benutzten Personal- und Entnazifizierungsakten, Nachlässe, unveröffentlichten Erinnerungen etc. können als Scans im »Nachlass« des BMAS-Projekt-Clusters künftig im Archiv des Instituts für Zeitgeschichte eingesehen werden. Um die Fußnoten nicht unnötig zu dehnen, wird hier (von Zitatnachweisen abgesehen) darauf verzichtet, die Quellen für biografische Angaben en détail anzugeben. Unter den biografischen Lexika sei hier nur hingewiesen auf Biographisches Lexikon zur Geschichte der deutschen Sozialpolitik 1871–1945, hrsg. v. Eckhard Hansen/Florian Tennstedt, Bd. 2: Sozialpolitiker in der Weimarer Republik und im Nationalsozialismus 1919–1945, bearb. v. dens./Christina Kühnemund/Christine Schoenemakers, Kassel 2018. Zu weiteren wichtigen Personenlexika vgl. die Bibliografie.

31 Erst wenn »Generation« für die Gesamtheit oder aber (was meist der Fall ist) für bestimmte Teilgruppen der jeweiligen Alterskohorte zur zentralen »Selbstthematiseierungsformel« (Ulrike Jureit) wird, also zu einer maßgeblichen Bezugsgröße für die Selbstsicht zeitgenössischer Akteure, wird aus einer Alterskohorte eine »Generation«, d.h. eine größere Gruppe mit einer gemeinsamen generationellen Identität. Vgl. als Überblick: Ulrike Jureit, Generationenforschung, Göttingen 2006; ferner dies./Michael Wildt (Hg.), Generationen. Zur Relevanz eines wissenschaftlichen Grundbegriffs, Ham-

terium sowie die Karrieresequenzen dort. Neben der beruflich-fachlichen Sozialisation interessieren Prägungen im akademischen Milieu, in politischen Organisationen bis 1933 sowie weitere Sozialisationsstationen, die Mentalitäten und weltanschauliche Grundeinstellungen prägten. Der »Frontgeist« wurde nicht nur innerhalb der »Stahlhelm-Clique« Seldtes immer wieder beschworen: Wer war im kaiserlichen Kolonialdienst, wer schon vor 1914 Berufsoffizier, wer im Ersten Weltkrieg besonders aktiv? Waren Ministerialbeamte 1918/19 aufseiten der Gegenrevolution bei der Niederschlagung der Revolutionsbewegung und der Arbeiteraufstände aktiv? Engagierten sie sich in frühen protofaschistischen Organisationen? Die beiden letzten Fragen sind mit Blick auf das »ministerialbürokratische Novembersyndrom« von Bedeutung: Die von vielen Beamten als Albtraum empfundene Revolutionsbewegung vom November 1918 trieb auch zahlreiche Akteure des Ministeriums bis 1945 um.

Wenn ab 1938 die ursprünglich hermetische Grenze zwischen den Beamten der mittleren Laufbahnen und der hohen Beamtenschaft durchlässiger wurde, dann lassen sich viele Fragen ebenfalls nur durch einen genaueren Blick auf einzelne Lebensläufe beantworten: Waren in erster Linie politische Verdienste ausschlaggebend, wenn es einem Beamten der »mittleren gehobenen Laufbahn« gelang, zum Regierungsrat ernannt zu werden und damit in die vormals exklusive Gruppe der hohen Beamten aufzusteigen? Oder blieben fachliche Kriterien maßgeblich? Welche Auswirkungen hatte der Wechsel zwischen führenden Positionen in den Reichsmittelbehörden und dem Ministerium? Wie wirkte sich insbesondere die Integration der Reichsanstalt für Arbeitslosenversicherung und Arbeitsvermittlung Anfang 1939 auf die personelle Struktur sowie das Innenleben und politische Selbstverständnis des Ministeriums aus?

Dabei ist wiederum zu berücksichtigen, dass die Verwaltungsbeamten in der deutschen Gesellschaft eine ganz spezifische Stellung besaßen. Zwar werden in der folgenden Darstellung die Beamten der unteren und mittleren Laufbahnen ebenso wenig wie die Arbeiter und Angestellten des Arbeitsministeriums ausgeblendet. Der Fokus liegt jedoch auf den hohen Beamten vom Regierungsrat an aufwärts: Das Reichsarbeitsministerium war und blieb eine stark hierarchisch geprägte Institution mit relativ eindeutigen Über- und Unterordnungs-

burg 2005, bes. dies., Generationen, in: ebd., S. 7–25, hier S. 9ff., 19ff.; bahnbrechend (auch hier) bereits Detlev Peukert, Weimarer Republik. Krisenjahre der Klassischen Moderne, Frankfurt am Main 1987, S. 25–31.

verhältnissen. Es waren die leitenden Beamten, die das Profil des Ministeriums prägten.³²

Ihrerseits war die hohe Verwaltungsbeamtenschaft eine Teilgruppe des reichsdeutschen Bürgertums – freilich eine, die sich gleichzeitig deutlich von anderen bürgerlichen Teilgruppen unterschied. Drei markante Spezifika sind besonders wichtig: Von den medizinischen sowie siedlungs- und wohnungspolitischen Abteilungen abgesehen, existierte erstens für Laufbahnen vom Regierungsrat an aufwärts de facto ein *Juristenmonopol*, das ab 1938 begrenzt aufgeweicht wurde. Gleichwohl blieben bis 1945 Verwaltungsjuristen jedenfalls im Arbeitsministerium tonangebend. Dies wirft eine Reihe von Fragen auf: In welchen, ihnen während des Studiums, des Referendariats und der späteren Verwaltungskarriere ansozialisierten Strukturen dachten und handelten Juristen? Beamte sind ›Staatsdiener‹. Welches Verhältnis entwickelten sie zu dem Staat, dem sie jeweils ›dienten‹? Welches Verständnis von ›Staat‹ legten sie ihrem Handeln zugrunde? Wie vereinbarten sie ihre ab 1918/19 oft massive Kritik an Demokratie und Republik mit ihren tradierten Vorstellungen von ›Staatsdienst‹ und ›Beamtenpflichten‹? Wie veränderte sich das Verständnis von ›Staat‹ in den Jahren der NS-Diktatur (und erneut ab 1945)? Wie gingen sie mit den Überformungen etablierter, für sie eigentlich essenzieller Rechtskategorien und -quellen um, mit der Erosion einer ›ordentlichen Gesetzgebung‹, die zunächst in die Notverordnungspraxis sowie später in die »Führer«-Befehle und all die Verordnungen, Erlasse und Anordnungen von dafür ursprünglich nicht vorgesehener Institutionen mündete?

Ein zweiter ganz zentraler Faktor, der Selbstsicht, Denkweise und Handeln bestimmte, war die ›*wilhelminische Grundierung*‹ der maßgeblichen Beamten des Arbeitsministeriums. Diese Feststellung mag auf den ersten Blick irritieren, entstand das Reichsarbeitsministerium de facto doch erst im Angesicht der deutschen Niederlage im Ersten Weltkrieg und nominell erst am 13. Februar 1919 mit der Vereidigung des ersten Weimarer Reichskabinetts unter Philipp Scheidemann. Das Beamtenpersonal des neuen Ministeriums wurde aber weit überwiegend aus den alten Verwaltungen oder aus dem Justizdienst des Kaiserreiches der Hohenzollern rekrutiert. Es handelte sich dabei meist um Männer, die in der Bismarck-Ära geboren worden waren, ihre Karriere

32 Die Schwerpunktsetzung auf die hohe Beamtenschaft ist außerdem durch die Überlieferungssituation bedingt: Da sich die Personalaktenaufbewahrung für das Reichsarbeitsministerium nach der Bundesarchivgesetzgebung richtet, sind von den unteren Beamtenrängen weniger Unterlagen überliefert.

schon vor 1919 begonnen hatten – und zu einem erheblichen Teil bis 1945 Staatsdiener blieben. Als Juristen wurden sie in aller Regel in einem spezifischen akademischen Milieu sozialisiert, das durch schlagende Verbindungen, Burschenschaften und oft genug vorübergehend männliche Ehrvorstellungen geprägt war.

Den Hohenzollernmonarchen durch Eid unbedingt verbunden, war die wilhelminische Ministerialbürokratie die zentrale zweite Säule des Kaiserreiches, neben dem Militär. Sie war ein integraler Bestandteil der Obrigkeit des Kaiserreiches – und fühlte sich auch so. Welche Folgen hatte der Untergang der Hohenzollernmonarchie für sie und ihre ›Gefühlswelt‹? Sah sich der Korpus der hohen Beamenschaft des Arbeitsministeriums ab 1919 (weiterhin) als Reichs-›Obrigkeit‹? Welcher ›Obrigkeit‹ glaubte man sich bis 1932 eigentlich konkret verantwortlich? Wer wurde von den Beamten überhaupt als ›Obrigkeit‹ akzeptiert (der Reichstag, der Reichspräsident oder ein fiktiver ›Staat an sich‹)? Wandelte sich unter Hitler das eigene Verständnis als ›Obrigkeit‹? Dabei ist zu berücksichtigen, dass während des Dritten Reiches ›Obrigkeit‹ allein aufgrund der Vielfalt an alten und neuen Herrschaftsinstitutionen zu einem immer komplexeren Phänomen wurde und ein immer wieder neues Gesicht annahm.

Nicht nur die im Hohenzollernreich, auch die während der Weimarer Republik sozialisierten Verwaltungsbeamten kultivierten häufig sehr konservative und radikalnationalistische Grundeinstellungen. Wie prägte das die Praxis? Wie veränderte sich diese im Laufe der Zeit? Eine unterschätzte Rolle spielte seit Ende der 1920er-Jahre die faschistische Diktatur in Italien, die erhebliche Teile der reichsdeutschen Eliten faszinierte. Bereitede Mussolini Hitler den Weg, indem ersterer ›mental‹ die Abkehr vom traditionellen Obrigkeitsstaat und -denken vorbereitete? Den entscheidenden Einschnitt markiert freilich das Jahr 1933: Wie standen die Ministerialbeamten zum rassistischen Radikalnationalismus von NS-Bewegung und NS-Regime? Wandelte sich auch ihr bis 1933 meist traditionell-völkisch geprägter Nationalismus? Oder beharrten sie auf einem eher liberalkonservativen Nationalbewusstsein wilhelminischer Couleur, das durch den Ersten Weltkrieg und die Ereignisse 1918/19 zwar radikalisiert wurde, mit dem NS-Rassismus jedoch nur begrenzt kompatibel war?

Die ›wilhelminische Grundierung‹ bestimmte auch sonst Einstellungen und Handlungsweisen der Ministerialbeamten. Zu denken ist in diesem Zusammenhang an das Frauen- und Familienideal der Beamten, das deren Praxis sowohl im Rahmen der – insgesamt vier – vornehmlich gegen Frauen gerichteten Doppelverdienerkampagnen als auch der

staatlicherseits forcierten Mobilisierung von Frauen für lohnabhängige Industriearbeit prägte. In diesem Kontext sind eugenische und überhaupt biologistische Aspekte anzusprechen, die das Selbstverständnis und damit auch die Politik des Arbeitsministeriums und seiner entscheidenden Akteure prägen.

Drittens hatte es die Ministerialbeamtenschaft als bürgerliche, sich kultiviert dünkende Sozialgruppe mit Bevölkerungsschichten zu tun, die zu großen Teilen am anderen, am unteren Ende der gesellschaftlichen Sozialskala stand. Ihre Klientel – die aktive Arbeitnehmerschaft, die Empfänger von Zuwendungen aus der Arbeitslosenversicherung, von Renten aus den Sozialversicherungen sowie Leistungen der Kriegsbeschädigten- und -hinterbliebenenfürsorge – gehörte überwiegend den Unterschichten an. Daraus resultierte ein spezifisches Spannungsverhältnis. Welchen Blick entwickelten die Ministerialbeamten auf die Arbeitnehmer und Rentenempfänger – mit denen sie zwar im Allgemeinen nicht unmittelbar konfrontiert waren, deren Situation sie jedoch durch Rechtsetzung und weitere Formen der Politik maßgeblich bestimmten? Es wird u.a. zu fragen sein, wie allgemeine Befindlichkeiten und Ressentiments Selbstsicht und Handeln der Akteure aus dem Reichsarbeitsministerium prägten. Entwickelten die Beamten eine paternalistische Grundhaltung gegenüber Arbeitern, Angestellten und Rentnern? Wie sah diese konkret aus, wie wandelte sie sich im Laufe der Zeit? Welche Sicht hatten die maßgeblichen Beamten auf die gesellschaftlichen Spannungen und sozialen Antagonismen (»Klassenkampf«)? Wie veränderte sich diese Perspektive? In welcher Hinsicht blieben Kontinuitäten gewahrt?

Dass diese und weitere Fragestellungen in mancherlei Hinsicht nicht en détail beantwortet werden können, liegt auf der Hand: Egodokumente für die Zeit bis 1945 sind nur ausnahmsweise vorhanden. Und selbst die seltenen Schriftstücke, die nicht an Funktionsträger und Behörden adressiert waren, sondern eher »privaten« Charakter besaßen, müssen genau betrachtet werden; auch hohe Funktionsträger hielten sich mit kritischen Äußerungen über exponierte Protagonisten des NS-Regimes zurück. Affirmative Feststellungen – etwa enthusiastische Bemerkungen über die »außenpolitischen Erfolge des Führers« – kamen dagegen meist »von Herzen«. Aufschlussreich ist in diesem Zusammenhang außerdem, was nicht oder aber in einem distanzierten Tonfall angesprochen wurde. Vermeintlich »persönliche« Dokumente nach 1945 sind noch weit kritischer zu interpretieren. Bereits die eingangs zitierten »Erinnerungen« Krohns und Mansfelds selbstverfasster »Lebenslauf« verweisen auf das, was in Kapitel 29 ausführlicher the-

matisiert wird: Antriebskraft dafür, zur Feder zu greifen, war in aller Regel die Rechtfertigung des eigenen Handelns – und keine ernsthafte und selbstkritische Reflexion der Vergangenheit.

Der in den Archiven vornehmlich gesammelte offizielle und offiziöse Schriftwechsel – inklusive der Besprechungsprotokolle, Verordnungsentwürfe usw. – bildet neben zeitgenössischen Periodika und Publikationen sowie den Ergebnissen der Vorstudien die Grundlage der folgenden Darstellung. Dieser Schriftwechsel ist aufschlussreich, auch für die Rekonstruktion von Mentalitäten und ›Weltanschauungen‹ (und dementiert oft die nach 1945 entwickelten Exkulpationsnarrative unmittelbar). Daneben ist es für viele Tätigkeitsfelder des Ministeriums möglich, Selbstverständnis und ›weltanschauliche‹ wie politisch-soziale Motive seiner federführenden Akteure ›praxeologisch‹ zu dechiffrieren, d.h. von konkreten Handlungsweisen auf die diesen zugrunde liegenden Motivationen zu schließen.³³

Maßgeblich beeinflusst wurden Selbstdarstellung und Rollenmuster durch von außen an die Akteure herangetragene Erwartungen. Für die NS-Zeit stellen sich dabei zahlreiche Fragen, etwa: Wie wirkten sich Antibürokratismus und ressentimentgeladene Beamten-Kritik von NS-Protagonisten auf Mentalitäten und Handlungsweisen der oft pauschal abschätzig bewerteten ›Ministerialen‹ aus? »Erst der Mensch und dann die Akten«, lautete beispielsweise eine polemische Formel Robert Leys, des Chefs der Deutschen Arbeitsfront. Zu berücksichtigen ist dabei freilich, dass die Stellung der Protagonisten der Diktatur zur Ministerialbeamtenschaft keineswegs eindeutig war. Selbst Hitler äußerte sich keineswegs durchgängig kritisch, sondern hielt große Stücke vor allem auf die wilhelminische Beamtenschaft. Robert Ley und auch z.B. Rudolf Heß standen Hermann Göring, Joseph Goebbels und Wilhelm Frick gegenüber, die erhebliche Achtung vor Fachexpertise und Sachverstand gerade hoher Beamter hatten – war es doch gerade deren von Krohn beschworenes ›Pflichtbewusstsein‹, das die Beamten und Angestellten so nützlich für das NS-Regime machte.

33 Zur Praxeologie (und, im engeren Sinne, auch der darauf basierenden Methode, ›Praxis‹ als Indikator/Indiz für Grundeinstellung und ›Mentalitäten‹ zu nehmen) vgl. etwa Sven Reichardt, *Praxeologische Geschichtswissenschaft. Eine Diskussionsanregung*, in: *Sozial.Geschichte* 22 (2007), Nr. 3, S. 43–65.

Fast jede Studie zur Arbeits- und Sozialgeschichte der Weimarer Republik und des Dritten Reiches spricht auch das Reichsarbeitsministerium sowie die diesem zugeordneten Reichsmittelbehörden wenigstens beiläufig an. Ein ausführlicher Bericht zum Forschungsstand über die zahlreichen Tätigkeitsfelder, die dem Ministerium zugewiesen waren, und die Institutionen, über die es mindestens die Aufsicht führte, würde mithin den Rahmen einer Einleitung sprengen. Hinweise auf die einschlägige Forschungsliteratur finden sich in den verschiedenen Kapiteln.

Die Darstellung zur Weimarer Republik stützt sich auf archivalische Quellen,³⁴ den »nichtamtlichen Teil« des *Reichsarbeitsblattes*, weitere zeitgenössische Fachzeitschriften – wie das traditionsreiche Organ der bürgerlichen Sozialreform, die *Soziale Praxis*³⁵ – und Publikationen sowie auf einschlägige, freilich oft ältere Darstellungen zur Sozialpolitik,³⁶ auf eine schmale Literatur zur Beamtenschaft³⁷ sowie vereinzelte Darstellungen, die das Reichsarbeitsministerium in

34 Wichtig waren vor allem die Bestände des Reichsarbeitsministeriums (BArch, R 3901), der Reichskanzlei (BArch, R 43 II) und des Reichswirtschaftsministeriums (BArch, R 3101). Aufschlussreich waren – neben weiteren Beständen des Bundesarchivs sowie des Freiburger Militärarchivs – die Aktenbestände regionaler (Staats-)Archive sowie die von (vor langer Zeit gesichteten) Wirtschaftsarchiven. Nicht ausgeschlossen werden kann, was für das Reichsfinanzministerium konstatiert wurde: dass »im Frühjahr 1945 vermutlich gezielt Dokumente vernichtet« wurden. Middendorf, *Macht der Ausnahme*, S. 39.

35 Die *Soziale Praxis* (SozP) erschien seit 1895. 1943 wurde sie mit den von der DAF herausgegebenen *Monatsheften für NS-Sozialpolitik* zum *Sozialen Deutschland* zusammengelegt. Am seit 1919 bestehenden engen Verhältnis zwischen Reichsarbeitsministerium und *Sozialer Praxis* änderte sich während des Dritten Reichs nichts.

36 Vgl. vor allem Ludwig Preller, *Sozialpolitik in der Weimarer Republik*, Düsseldorf 1978 (EA 1949). Für die Weimarer Republik wie für das Dritte Reich als Überblicke: Christoph Sachße/Florian Tennstedt, *Geschichte der Armenfürsorge*, Bd. 2: Fürsorge und Wohlfahrtspflege 1871–1929 und Bd. 3: Der Wohlfahrtsstaat im Nationalsozialismus, Stuttgart/Berlin/Köln 1988 bzw. 1992; Eckart Reidegeld, *Staatliche Sozialpolitik in Deutschland*, Bd. 2: Sozialpolitik in Demokratie und Diktatur 1919–1945, Wiesbaden 2006; Michael Schneider, *Unterm Hakenkreuz. Arbeiter und Arbeiterbewegung 1933 bis 1939*, Bonn 1999; ders., *In der Kriegsgesellschaft. Arbeiter und Arbeiterbewegung 1939 bis 1945*, Bonn 2014.

37 Für die Weimarer Republik weiterhin wichtig: Wolfgang Runge, *Politik und Beamtentum im Parteienstaat. Die Demokratisierung der politischen Beamten in Preußen zwischen 1918 und 1933*, Stuttgart 1965.

den Mittelpunkt stellen.³⁸ Schon seit Längerem ist die institutionelle Entwicklung der 1927 gegründete Reichsanstalt für Arbeitslosenversicherung und Arbeitsvermittlung in den Blick gerückt, sodass hier die Darstellung relativ knapp gehalten werden kann.³⁹ Während die Kriegsbeschädigten- und -hinterbliebenenfürsorge, aber auch etwa die Gewerbeaufsicht, über die das Arbeitsministerium ebenfalls die Fachaufsicht führte, Stiefkinder der historischen Forschung geblieben sind – und diese Defizite auch in der vorliegenden Darstellung nicht vollständig behoben werden –, können die Rentenversicherungen als sehr gut erforscht gelten, vor allem für die Jahre des Dritten Reiches.⁴⁰ Aber nicht nur deshalb sind die Passagen zur Rentenversicherung hier relativ knapp gehalten.⁴¹

Hinzu kommt, dass der Schwerpunkt der vorliegenden Monografie auf die Arbeitsmarkt- bzw. (wie es spätestens seit 1935/36 hieß) »Arbeitseinsatzpolitik« sowie alle Aspekte gelegt wurde, die dem »Leistungsregime« der NS-Diktatur den Weg bahnten. Dies schließt bis zu einem gewissen Grad zwar auch die Renten ein, weit stärker jedoch das Arbeits- und Tarifrecht sowie die Lohnpolitik. Die vorliegende Darstellung basiert dabei auf dem breiten Feld arbeits- und sozialhisto-

38 Vgl. vor allem Julia Alexandra Luttenberger, *Verwaltung für den Sozialstaat – Sozialstaat durch Verwaltung. Die Arbeits- und Sozialverwaltung als politisches Lösungsinstrument in der Weimarer Republik*, Münster 2013.

39 Vgl. bes. Volker Herrmann, *Vom Arbeitsmarkt zum Arbeitseinsatz. Zur Geschichte der Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung 1929 bis 1939*, Frankfurt am Main u.a. 1993; Hans-Walter Schmuhl, *Arbeitsmarktpolitik und Arbeitsverwaltung in Deutschland 1871–2002. Zwischen Fürsorge, Hoheit und Markt*, Nürnberg 2003; Henry Marx, *Die Verwaltung des Ausnahmezustands. Wissensgenerierung und Arbeitskräfteelendung im Nationalsozialismus*, Göttingen 2019.

40 Vgl. vor allem Alexander Klimo, *Im Dienste des Arbeitseinsatzes. Rentenversicherungspolitik im »Dritten Reich«*, Göttingen 2018; Paul Erker, *Rente im Dritten Reich. Die Reichsversicherungsanstalt für Angestellte 1933 bis 1945*, Berlin/Boston 2019; ferner (zum hier nicht ausführlicher thematisierten Sonderfall Reichsknappschaft) Martin H. Geyer, *Die Reichsknappschaft. Versicherungsreformen und Sozialpolitik im Bergbau 1900–1945*, München 1987.

41 Ähnliches gilt für die »Arbeitsschlacht« der Jahre 1933 bis 1935 sowie den Arbeitsdienst, für den kurzzeitig ebenfalls das Ministerium zuständig war. Vgl. vor allem Detlev Humann, »Arbeitsschlacht«. Arbeitsbeschaffung und Propaganda in der NS-Zeit 1933–1939, Göttingen 2011; Kiran Klaus Patel, »Soldaten der Arbeit«. Arbeitsdienste in Deutschland und den USA 1933–1945, Göttingen 2003.

rischer Forschungen insbesondere zur NS-Zeit (darunter auch eigene Studien).

Die Verwaltungsgeschichte wiederum hat zwar in den letzten ein, zwei Jahrzehnten einen Aufschwung erlebt, nicht zuletzt die der Reichsministerien.⁴² Anregend sind vor allem die Studien zum Reichsfinanzministerium.⁴³ Weitere Projekte zur Verwaltungsgeschichte des Dritten Reiches werden in den nächsten Jahren abgeschlossen; auch aus diesem Grund – sowie angesichts wichtiger älterer Analysen⁴⁴ – sind insbesondere die Passagen zur Tätigkeit der für die Wohnungs- und Siedlungspolitik zuständigen Hauptabteilung IV des Reichsarbeitsministeriums auf grobe Skizzen beschränkt.⁴⁵ Festzuhalten ist außerdem,

42 Vgl. (Stand 2016) Christian Mentel/Niels Weise, *Die zentralen deutschen Behörden und der Nationalsozialismus. Stand und Perspektiven der Forschung*, Zentrum für Zeithistorische Forschung, München/Potsdam 2016, https://zzf-potsdam.de/sites/default/files/forschung/Direktion/2016_02_13_zzf_ifz_bkm-studie.pdf, Zugriff: 9.9.2021; außerdem u.a. Christian Mentel/Martin Sabrow (Hg.), *Das Auswärtige Amt und seine umstrittene Vergangenheit. Eine deutsche Debatte*, Frankfurt am Main 2014. Zum Thema Auftragsforschung und NS-Historiografie über Behörden, Unternehmen, Wissenschaftseinrichtungen usw. vgl. auch (inzwischen allerdings veraltet) Christian Mentel (Hg.), *Zeithistorische Konjunkturen. Auftragsforschung und NS-Aufarbeitung in der Bundesrepublik*, in: *Zeitgeschichte-online*, Dezember 2012 (überarb. Juni 2015), <https://zeitgeschichte-online.de/themen/zeithistorische-konjunkturen>, Zugriff: 13.10.2021.

43 Vgl. vor allem Middendorf, *Macht der Ausnahme*; außerdem bes. Christiane Kuller, *Bürokratie und Verbrechen. Antisemitische Finanzpolitik und Verwaltungspraxis im nationalsozialistischen Deutschland*, München 2013; Ralf Banken, *Hitlers Steuerstaat. Die Steuerpolitik im Dritten Reich*, München 2018. Zum Reichswirtschaftsministerium (RWM) vgl. Carl-Ludwig Holtfreich (Hg.), *Das Reichswirtschaftsministerium der Weimarer Republik und seine Vorläufer. Strukturen, Akteure, Handlungsfelder*, Berlin/Boston 2016; Albrecht Ritschl (Hg.), *Das Reichswirtschaftsministerium in der NS-Zeit. Wirtschaftsordnung und Verbrechenskomplex*, Berlin/Boston 2016. Zum Reichsministerium für Ernährung und Landwirtschaft (RMEL): Horst Möller u.a. (Hg.), *Agrarpolitik im 20. Jahrhundert. Das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft und seine Vorgänger*, Berlin/Boston 2020, S. 29–261.

44 Vgl. bes. Karl Christian Führer, *Mieter, Hausbesitzer, Staat und Wohnungsmarkt. Wohnungsmangel und Wohnungszwangswirtschaft in Deutschland 1914–1960*, Stuttgart 1995; Tilmann Harlander, *Zwischen Heimstätte und Wohnmaschine. Wohnungsbau und Wohnungspolitik in der Zeit des Nationalsozialismus*, Basel/Berlin/Boston 1995.

45 Für die Geschichte des Reichsarbeitsministeriums von besonderem Interesse sind die mehr als zehn Projekte, die von einer »Unabhängigen Historiker-

dass Ansätze und Ergebnisse der Darstellungen zu anderen Reichsministerien sich nur begrenzt für die vorliegende Untersuchung nutzen lassen. Denn das Arbeitsministerium war in vielerlei Hinsicht singulär.

Die wichtigsten Studien zum Thema ›Reichsarbeitsministerium‹ finden sich in dem Aufsatzband, der am Anfang des Forschungsprogramms des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (BMAS) zur ›Aufarbeitung‹ der Geschichte seines Vorgängers stand.⁴⁶ Die empirisch teilweise reichhaltigen Aufsätze dort ändern freilich nichts daran, dass mit der vorliegenden Darstellung auf zahlreichen Feldern, auf denen das Ministerium aktiv war, Neuland betreten wird. Mindestens ebenso gilt dies mit Blick auf die Binnenverhältnisse dieser Verwaltung, die den deutschen Sozialstaat auf der Reichsebene verkörperte. Zudem ist Forschung Diskurs und damit Kontroverse: In den einzelnen Kapiteln finden sich auch andere Interpretationen als in den Vorstudien des vom Bundesarbeitsministerium aufgelegten Forschungsprogramms – und mitunter deutliche Kritik an ihnen.

Aufbau und Gliederung

Die folgende Darstellung und ihr Aufbau wurden von zwei Vorentscheidungen geprägt: Den zeitlichen Schwerpunkt bilden die zwölf Jahre des Dritten Reiches. Eine Verinselung der politisch-gesellschaftlichen wie der sozial-ökonomischen Entwicklungen und ebenso von Institutionen und ihrem Umfeld auf die Hitler-Diktatur läuft jedoch Gefahr, vieles als NS-spezifisch zu (v)erklären, was längst vorher angelegt war. Um auszuloten, wo Kontinuitäten bestanden und in

kommission Bauen und Planen im Nationalsozialismus« im Auftrag des (dem Bundesministerium des Innern zugeordneten) Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung zum (bis 1942 politisch überwiegend dem Reichsarbeitsministerium zugewiesenen) NS-Wohnungsbau und zur NS-Siedlungspolitik (inkl. Planungen, Rüstungsbauten, Errichtung von Lagern und Ghettos etc.) durchgeführt werden.

⁴⁶ Vgl. Alexander Nützenadel (Hg.), *Das Reichsarbeitsministerium im Nationalsozialismus. Verwaltung – Politik – Verbrechen*, Göttingen 2017; außerdem einige der Aufsätze in: Sandrine Kott/Kiran Klaus Patel (Hg.), *Nazism across Borders. The Social Policies of the Third Reich and their Global Appeal*, Oxford 2018. Vgl. außerdem die Reihe »Working Papers« der Unabhängigen Historikerkommission, online unter <https://www.historikerkommission-reichsarbeitsministerium.de/Publikationen/Working-Papers>, Zugriff: 11.10.2021. Ausgesprochen nützlich war außerdem Andreas Mix/Martin Münzel, *Vorstudie zum Projekt »Geschichte des Reichsarbeitsministeriums 1933-1945«* (Ms.), Berlin 2013.

welcher Hinsicht mit vorausgegangenen Entwicklungen gebrochen wurde, wird die Vorgeschichte des Reichsarbeitsministeriums ausführlicher skizziert. Da das ›ministerialbürokratische Novembersyndrom‹ Denken und Handeln der Beamten bis 1945 (und darüber hinaus) bestimmte, aber auch politik- und organisationsstrukturelle Entwicklungen, die bis zum Ende der NS-Diktatur wirkungsmächtig blieben, maßgebliche Anstöße 1918/19 oder in den 1920er-Jahren erhielten, sind Umfeld, Politik und Innenleben des Ministeriums für die gesamte Epoche der Weimarer Republik vorzustellen.

Zu berücksichtigen ist daneben, dass es sich in dem hier thematisierten Vierteljahrhundert um eine ›beschleunigte (historische) Zeit‹ handelt. Die krisengeschüttelte Weimarer Republik und mehr noch die NS-Zeit waren extrem ereignisreich. Sie stellten die Zeitgenossen vor ungeahnte Herausforderungen und muteten in der subjektiven Perspektive mithin ›länger‹ an. Mit der relativen ›Normalität‹ und ›Gemütlichkeit‹ etwa der Bonner Republik sind beide Epochen nicht zu vergleichen. Die – ja durchaus ereignisreiche – Kanzlerschaft Helmut Kohls dauerte 16 Jahre, die Angela Merkels ebenfalls. Die Weimarer Republik endete nach gut 14 Jahren. Die NS-Diktatur überdauerte (furchtbar genug) ›nur‹ zwölfteinhalb Jahre.

Von Krisen geprägte ›beschleunigte Zeiten‹ voller überraschender Wendepunkte lassen sich nur kleinteilig erzählen. Dies gilt umso mehr, wenn es sich beim Untersuchungsgegenstand um eine zentrale Institution handelt, die auf zahlreichen Feldern aktiv war und deren Wirken enorme gesellschaftliche Konsequenzen hatte. Die Darstellung ist deshalb vornehmlich chronologisch strukturiert, mit einzelnen ›systematischen‹ Passagen, die den gesamten Zeitraum umschließen, etwa zum Themenspektrum ›Rationalisierung‹ (Kapitel 24). Die chronologische Struktur soll einer teleologischen Sicht vorbeugen: Die Geschichte der gut 26 Jahre, um die es hier geht, musste nicht zwangsläufig so verlaufen, wie sie sich schließlich entwickelte. Das Scheitern der Weimarer Republik war nicht von vornherein angelegt – auch wenn die Art und Weise, wie die Revolution von 1918/19 ›bewältigt‹ wurde, den Rechtskonservatismus und -radikalismus enorm gestärkt und die zersplitterte Linke unfreiwillig auf einen autoritären Pfad geführt hat.⁴⁷ Schon gar nicht war die »Machtergreifung« Hitlers und seiner

47 Diese Feststellung bezieht sich nicht nur auf die Ende der 1920er-Jahre abgeschlossene Stalinisierung der KPD, sondern auch auf die SPD, die (wie Julius Leber im Juni 1933 bitter beklagte) in »all ihren Teilen« eine »Parteimaschine« gewesen ist. »Nur wer Gewähr bot, daß er treu und brav Disziplin hielt, wer

NS-Bewegung zwangsläufig. Ihnen wurden die politischen Schalthebel bewusst übergeben. Dass die verantwortlichen Akteure im rechtsbürgerlichen Lager, zu denen auch Arbeitsminister Franz Seldte und ebenso übrigens auch Adam Stegerwald, einer seiner Vorgänger, gehörten, nicht genauer abschätzten, was sie anrichteten, sondern »nur« die Beseitigung der parlamentarischen Demokratie und die Errichtung eines autoritären Regimes wollten, ändert daran nichts. Um der »teleologischen Falle« zu entgehen, ist es sinnvoll auf der Ebene der Analyse wie der Darstellung ein »Nacheinander von Gegenwarten« (Pierre Rosanvallon) zu unterstellen.⁴⁸ Dabei sind das Prozesshafte, die Dynamik dieser »Gegenwarten«, und die relativen »Offenheiten« der Konstellationen nicht aus dem Blick zu verlieren.

Überaus spannend ist eine Verwaltungsgeschichte der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts schließlich deshalb, weil sich in diesem Zeitraum die Wechselbeziehungen zwischen den gesamtgesellschaftlichen Konstellationen und der Ausbildung neuer Herrschaftssysteme auf der einen Seite sowie den Binnenverhältnissen und -veränderungen eines »Soziotops«, wie es das Reichsarbeitsministerium war, auf der anderen Seite einschließlich der Mentalitäten und Handlungsweisen seiner Akteure markanter als zu »normalen« Zeiten nachzeichnen lassen. Ob sie ein »Lehrstück« womöglich auch für gegenwärtige Entwicklungen sind, ist hier nicht zu beurteilen.

Die wichtigste Ausnahme vom zeitlich gegliederten Aufbau der vorliegenden Darstellung ist das erste Kapitel. Es bietet einen Überblick über die Personal- und Etatentwicklung im Längsschnitt. Die anschließenden zwei Kapitel setzen in den letzten Tagen des Kaiserreiches ein, als der Vorläufer des Ministeriums, das Reichsarbeitsamt, gegründet wurde. Die Bezeichnung »wilhelminische Grundierung«, einer der Schlüsselbegriffe der vorliegenden Darstellung, hat für Mentalitäten und Rollenmuster der Beamten – die überwiegend aus älteren Staatsbehörden rekrutiert wurden – allein deshalb einen hohen Stellenwert, weil mindestens zwei Drittel aller Verwaltungsbeamten, die 1933

weder nach oben noch nach unten anstieß, der wurde hereingelassen.« Julius Leber, Gedanken zum Verbot der deutschen Sozialdemokratie, in: Ein Mann geht seinen Weg. Reden, Schriften und Briefe von Julius Leber, hrsg. v. seinen Freunden, Berlin/Frankfurt am Main 1952, S. 187–247, hier S. 191 f., 195.

- 48 Nach: Stefanie Middendorf, Finanzpolitische Fundamente der Demokratie? Haushaltsordnung, Ministerialbürokratie und Staatsdenken in der Weimarer Republik, in: Tim B. Müller/Adam Tooze (Hg.), Normalität und Fragilität. Demokratie nach dem Ersten Weltkrieg, Hamburg 2015, S. 315–343, hier S. 322.

und in der Folgezeit aktiv waren, vor 1918, und überwiegend schon vor 1914, fachlich-beruflich und politisch sozialisiert worden waren. Wie »bewältigten« die solcherart geprägten Beamten die Identitätskrise, die mit dem militärischen »Zusammenbruch« des Kaiserreiches und der Revolution einsetzte – und durch den massiven Personalabbau 1923/24 sowie weitere, in subjektiver Perspektive existenzbedrohende Entwicklungen und Ereignissen enorm beschleunigt wurde?

Diese Frage sowie die Revolution und deren Folgewirkungen stehen im Zentrum der Kapitel 2 bis 5. Das Verhältnis von »Novemberumsturz« und Ministerium war komplex: ohne Revolution kein Arbeitsministerium – einerseits. Andererseits hatte das neue Ministerium die schwierige Aufgabe, die revolutionär bewegte Arbeiterschaft zu domestizieren. Die Arbeitnehmerschaft war paternalistisch einzuhegen und über soziale Konzessionen in die entstehende parlamentarische Demokratie zu integrieren. Die fatalen Resultate dieser Politik waren bereits früh zu erkennen. Obwohl in der Stunde der Not geboren und ad hoc improvisiert, stellte das Arbeitsministerium mit vielen seiner in der ersten Hälfte der 1920er-Jahre getroffenen Entscheidungen wichtige politische Weichen. Es bahnte sozial- und arbeitspolitische »Pfade«, die in der Folgezeit nicht mehr verlassen wurden.

Das Reichsarbeitsministerium und sein Vorläufer, das Reichsarbeitsamt, entstanden in einer Gesellschaft im Ausnahmezustand, in den letzten Tagen des Ersten Weltkriegs, während der Revolution 1918/19 und in den Anfangsjahren der Weimarer Republik. Eine Krise folgte der nächsten. Die Obersten Reichsbehörden mussten permanent improvisieren. Dieser Krisenmodus prägte schon früh die Verwaltung und ebenso die Mentalitäten der Akteure des Arbeitsministeriums. Stefanie Middendorf spricht pointiert von der »Prägekraft einer permanent prekären, keineswegs rational »geordneten« Existenz des Weimarer Staates«. Die Reichsministerien fungierten als »beständig improvisierende Krisenbewältigungsbehörden«.49 Ständige Improvisation wiederum machte seit 1918/19 aus hohen Ministerialbeamten flexible »Allrounder«. Dieser »erfahrungsgeschichtliche Zusammenhang« ist wichtig, um den folgenden Fragen nachgehen zu können: Warum gelang es der Ministerialbürokratie unter Seldte, sich in den Anfangsjahren relativ leicht in die von den Nationalsozialisten bestimmte

49 Diese und das folgende Zitat: Middendorf, *Macht der Ausnahme*, S. 23 f.; dies., *Staatsfinanzen und Regierungstaktiken. Das Reichsministeriums der Finanzen (1919–1945) in der Geschichte von Staatlichkeit im 20. Jahrhundert*, in: GG 41 (2015), S. 140–168, hier S. 142 bzw. 166.

›neue Zeit‹ einzufragen? Aber auch: Warum stießen die Akteure des Ministeriums spätestens ab Ende der 1930er-Jahre an Grenzen? Weshalb ›musste‹ ihnen (aus der Perspektive Hitlers und seiner Entourage) schließlich ein Sonderkommissar wie der Thüringer NSDAP-Gauleiter Fritz Sauckel oktroyiert werden? Nicht zuletzt um die Grenzen der ministeriellen ›Allrounder‹ und ihrer Handlungsfähigkeit auszuloten, müssen die spezifische Mentalität von (Verwaltungs-)Juristen, die Sozialisation der Ministerialbeamten in wilhelminischen Milieus sowie deren Identitätskrise nach dem Ende des Kaiserreichs ausführlicher thematisiert werden.

Das kurze Kapitel 6 skizziert die Gründung der Reichsanstalt für Arbeitslosenversicherung und Arbeitsvermittlung im Jahr 1927 und damit die Entstehung einer Institution, die für das NS-Arbeits- und Leistungsregime von zentraler Bedeutung gewesen ist. Gegenstand des Kapitels 7 sind für die Jahre der Weimarer Republik die Öffentlichkeitsarbeit, Auslandsbeobachtung sowie die transnationale Vernetzung des Ministeriums. Dieser Faden wird – in diachron vergleichender Perspektive – in Kapitel 25 wieder aufgegriffen, wenn die verschiedenen Facetten der ›Außenpolitik‹ des Arbeitsministeriums zwischen 1933 und 1941 beschrieben werden.

Die Kapitel 8 und 9 thematisieren die Übergangsepoche zwischen Republik und Diktatur ab 1930. Im Zentrum steht die Frage, inwieweit bereits in diesen zweieinhalb Jahren im Ministerium ein politisch-ideologischer Paradigmenwechsel einsetzte. Konkreter formuliert: Wurde das eigentlich festgeschriebene Recht auf Unterstützung im Fall von Arbeitslosigkeit, Krankheit oder Invalidität, mithin das Versicherungsprinzip, durch Grundsätze vorbürgerlicher Fürsorge abgelöst, durch staatlich gnädig gewährte Almosen, über deren Gewährung in letztlich willkürlichen obrigkeitlichen Bedürftigkeitsprüfungen entschieden wurde? Die Antwort darauf wird in späteren Kapiteln zur Folie für die Frage, inwieweit unter dem NS-Regime ältere sozialpolitische Entwicklungen ›lediglich‹ fortgesetzt und radikalisiert wurden – und welche neuen Elemente unter der Hitler-Diktatur in die staatliche Sozialpolitik implementiert wurden.

Die Transformation der parlamentarischen Demokratie zum autoritären Regime setzte Mitte 1930 ein, mit der Präsidialdiktatur Hindenburgs. Sie wirft Fragen auf, die auch die Stellung der Ministerialbeamten nach 1933 unmittelbar berühren. Dass die Ministerialbürokratie bis auf wenige Ausnahmen mit den seit 1919 bestehenden Verhältnissen unzufrieden war und einen Paradigmenwechsel wollte, der sich ab 1930 real abzuzeichnen schien, ist weitgehend unstrittig: Legislative und Judika-

tive sollten zugunsten einer weitgehend autonom handelnden Exekutive, mit der Ministerialbürokratie im Zentrum, marginalisiert werden. Welche Perspektiven entwickelten die tonangebenden Akteure des Arbeitsministeriums sowie der zugeordneten Reichsmittelbehörden in dieser Hinsicht? Begrüßten sie den faktischen Wandel der modernen sozialstaatlichen Institution, die sie beaufsichtigten und lenkten, hin zu Fürsorgebehörden ›klassischen‹ Zuschnitts? Wie stark war ihr Handeln von der ökonomischen Krise getrieben? Sahen maßgebliche Beamte in der Installierung der Präsidialkabinette eine Chance, länger gehegte Vorstellungen von einer Transformation des Sozialstaates und einer Überwindung der ›Pöbeldemokratie‹ durchzusetzen – und damit (auch) die eigene Machtposition auszubauen? Welche Kontinuitäten und welche Brüche markierte in dieser Hinsicht das Jahr 1933? Welche Bedeutung hatten politisch-ideologische Teilidentifikationen mit Hitler und dem NS-Regime? Wie weit erleichterte die bei den meisten Beamten ausgeprägte Bereitschaft, sich für ›Volk und Vaterland‹ zu engagieren, die Einpassung in die entstehende Diktatur, weit über einen ›normalen‹ Pflichteifer und ein überkommenes Beamtenethos hinaus?

Um diese Fragen beantworten zu können, muss ausführlicher auf den neuen Arbeitsminister Franz Seldte und seinen politisch-sozialen Hintergrund eingegangen werden. Für das Verständnis des Arbeitsministeriums ab 1933 ist es von zentraler Bedeutung, dass Seldte seit 1918 der Führer des ›Stahlhelm, Bund der Frontsoldaten‹ gewesen ist; er und andere Stahlhelm-Führer pflegten enge Kontakte zum Haus Hohenzollern sowie zum italienischen Faschismus. In Kapitel 10 wird deshalb nicht nur der von Hitler eingesetzte neue Arbeitsminister vorgestellt, sondern auch dessen Stahlhelm, der 1935 nominell aufgelöst wurde. Auf den ›Bund der Frontsoldaten‹ näher einzugehen, ist zudem notwendig, weil der neue Arbeitsminister gleich 1933 eine Reihe von Vertrauten aus seiner Stahlhelm-Zeit in die Leitungsebene des Ministeriums berief, die hier so genannte ›Stahlhelm-Clique‹. Diese ›Clique‹ prägte das Ministerium nachhaltig.

In den anschließenden Kapiteln 11 bis 13 werden die 1933 und in den Folgejahren installierte ministeriale ›Stahlhelm-Clique‹ vorgestellt sowie weitere personelle Veränderungen im Ministerium 1933/34 skizziert, um folgenden Fragestellungen nachgehen zu können: Wie prägten die von Seldte berufenen Beamten die mit der Machtübergabe an Hitler ohnehin unter Druck geratene bisherige ›Corporate Identity‹ des Ministeriums? In welcher Hinsicht bestanden ideologisch wie in der politischen Praxis Gemeinsamkeiten zwischen Seldte und seinen Stahlhelm-Kameraden mit der NS-Bewegung? In diesen Kontext ge-

hören nicht zuletzt Radikationalismus und Bellizismus sowie eine nostalgisch verklärte Rückerinnerung an den Ersten Weltkrieg: Sie wurden durch den Stahlhelm vor 1933 so stark wie wohl durch keine andere Organisation verkörpert und durch Seldte, den wohl prominentesten Kriegsversehrten der Weimarer Republik, personifiziert. Bellizismus und Kriegsnostalgie flossen in die Corporate Identity des Ministeriums ein. Sie erklären auch, warum es Seldte, wie gleichfalls in Kapitel 11 skizziert wird, ab 1933 ein besonderes Anliegen war, die Kriegsversehrten-Fürsorge zu fördern.

Neben den vielfältigen Gemeinsamkeiten mit der NS-Bewegung ist auch nach den Differenzen zwischen beiden Seiten zu fragen. Zu diskutieren ist in diesem Zusammenhang das ›Fremdeln‹ gerade hochrangiger Ministerialbeamter mit Teilen der NS-Bewegung: Was löste nach 1933 auch bei hochkonservativen, selbst bei manchen mit dem italienischen Faschismus sympathisierenden Beamten Irritationen aus – die die eingangs zitierten Formeln wie die von Krohn, die Leitung des Ministeriums habe die im Frühjahr 1933 einsetzenden Entwicklungen »mit großer Besorgnis« betrachtet, vordergründig plausibel erscheinen ließen? Hinzu treten zahlreiche weitere Fragen, unter anderem: Welche Pläne verfolgte Seldte mit dem Ministerium, dessen Chef er Ende Januar 1933 geworden war? Weshalb scheiterte er mit seinen Ambitionen? Warum blieb die Stellung seines Ministeriums innerhalb des Geflechts an etablierten und seit 1933 neu entstehenden Reichsinstitutionen dauerhaft prekär? Dabei ist immer auch der Blick ›nach innen‹ zu richten: Warum zeigten sich mindestens die leitenden Akteure des Arbeitsministeriums als hochgradig anpassungsfähig? Welchen Führungsstil entwickelte Seldte? Welchen Raum für die eigene Entfaltung ließ er den leitenden Beamten?

Nach Kapitel 13, das die ab 1933 amtierende Spitze des Ministeriums und insbesondere Seldtes ›Stahlhelm-Clique‹ vorstellt, werden in Kapitel 14 die Folgen des »Gesetzes zur Wiederherstellung des Berufsbeamtentums« für das Arbeitsministerium und die weiteren personellen Veränderungen 1933/34 thematisiert. Dabei interessiert besonders: Wie ging die neue Leitung des Ministeriums mit der seit dem Machtantritt Hitlers virulenten ›Judenfrage‹ um? Dargestellt wird in den Kapiteln 13 und 14 außerdem, warum über die Neubesetzungen der Spitzenpositionen des Ministeriums mit Stahlhelm-Kameraden Seldtes hinaus nur wenige Beamte entlassen wurden. Im Zentrum stehen dabei die drei Gründe, auf die sich deren Entfernung zurückführen lässt: geschlechtsspezifische Diskriminierungen, parteipolitische Vergan-genheiten und nicht zuletzt der NS-Antisemitismus. Diskutiert wird

in Kapitel 14 zudem, wie die Ministerialbeamten ihre markant antisemitische arbeits- wie sozialpolitische Praxis gegenüber Arbeitnehmern und Versicherten in der Folgezeit mit dem Schutz vereinbarten, den sie mehreren als »Halbjuden« diskriminierten Mitarbeitern im eigenen Haus zukommen ließen.

Vor allem aber wird in Kapitel 14 dem politisch-administrativen Umgang der tonangebenden Akteure des Ministeriums mit dem gesamten Feld des NS-Antisemitismus ein besonderes Augenmerk gewidmet. Diese bagatellisierten den Kern der NS-Ideologie zum »Sachzwang«, der »selbstverständlich« und ohne Zögern umzusetzen war. Warum akzeptierten sie die rassistische Judenfeindschaft der Nationalsozialisten schon früh als unveränderliche Prämisse, die sie ihrem Handeln zugrunde legten? Der in diesem Kapitel gelegte Faden, die Entpolitisierung des Antisemitismus zum »Sachzwang«, der in der Alltagspraxis zu vollziehen war, wird in späteren Teilen der Darstellung für die verschiedenen arbeits- und sozialpolitischen Tätigkeitsgebiete des Arbeitsministeriums immer wieder aufgegriffen.

Dasselbe gilt für eine weitere grundsätzliche Frage, die die Kapitel 11 bis 14 ebenfalls durchzieht: Welches Verhältnis entwickelten die Ministerialbeamten zur NSDAP? Behinderte die Nicht-Mitgliedschaft in der Partei die Karriere? Auch die in dieser Hinsicht in Kapitel 14.2 für die Anfangsphase der Diktatur präsentierten Ergebnisse werden vor dem Hintergrund der sich dramatisch verändernden politischen und gesellschaftlichen Konstellationen als Fragen in späteren Passagen der vorliegenden Untersuchung wieder aufgenommen, vor allem für die ökonomischen, politischen und militärischen Umbrüche 1936, 1938/39 und 1941 bis 1943. In diesem Zusammenhang ist ein Aspekt aufzugreifen, der für das Selbstverständnis der großen Majorität der Ministerialbeamten seit 1919 eine zentrale Bedeutung besaß und hier als »ministerialbürokratisches Novembersyndrom« bezeichnet wird: Wurde neben einem während der »Ära Seldte« zusätzlich bellizistisch aufgeladenen Radikalnationalismus auch die Angst vor einer Wiederholung der Novemberrevolution von 1918 zum »Kitt«, der das Arbeitsministerium und seine Repräsentanten eng mit der NS-Diktatur verband?

Die Existenz des Ministeriums war schon während der Weimarer Republik prekär gewesen und blieb dies auch von 1933 bis 1942, als es faktisch Fritz Sauckel (und die Hauptabteilung IV Robert Ley) unterstellt wurde. Mal wurde seine gänzliche Auflösung, mal die Fusion mit dem Reichswirtschaftsministerium, mal seine Unterstellung unter einen neuen energischen Arbeitsminister diskutiert (und dafür

zwischen 1938 und 1942 immer wieder der Name Robert Ley ins Spiel gebracht). Vor diesem Hintergrund wird in Kapitel 15 die Funktion des Ministeriums als ›Container‹ thematisiert, als eine Art Verschiebebahnhof, dem Aufgaben zugewiesen wurden, die andere Ressorts nicht haben wollten oder mit denen ein früher Sonderkommissar wie Gottfried Feder gescheitert war.⁵⁰ Im Hintergrund dieses Kapitels steht die Frage: Was sagt es über die Stellung des Arbeitsministeriums im Gesamtgefüge des NS-Herrschaftssystems aus, wenn es schon früh zum Spielball von Rivalitäten mächtigerer Protagonisten des NS-Regimes wurde? Die Frage, warum es sich aus dieser passiven Rolle in der Folgezeit nicht befreien konnte, wird ebenfalls in späteren Kapiteln für jeweils veränderte Rahmenbedingungen immer wieder aufgegriffen.

Die Kapitel 16 und 17 widmen sich ausführlich einer scheinbar neuen Institution – den im Mai 1933 institutionalisierten Treuhändern der Arbeit. Kapitel 16 stellt, im Anschluss an die Dissertation von Sören Eden sowie eigene ältere Studien,⁵¹ die Rolle der Treuhänder der Arbeit als autoritäre Tarifikommissare dar. Nach einer groben Skizze ihrer 1933/34 vorgesehenen Funktionen, deren ›Weimarer Vorgeschichte‹ bereits in Kapitel 5 skizziert wird, sowie der anschließenden Ausweitung ihrer Kompetenzen bis 1938 werden die Dimensionen des Personalapparates und die Arbeitsfähigkeit der Treuhänder-Behörden genauer betrachtet. Dabei zeigt sich, dass es insbesondere um die

⁵⁰ Dieses Kapitel schließt deshalb auch einen Überblick über wohnungs- und siedlungspolitische Aktivitäten des Ministeriums bis Kriegsbeginn ein.

⁵¹ Vgl. Sören Eden, *Die Verwaltung einer Utopie. Die Treuhänder der Arbeit zwischen Betriebs- und Volksgemeinschaft 1933–1945*, Göttingen 2020; ders., *Arbeitsrecht im NS-Staat. Die Treuhänder der Arbeit und die Kriminalisierung der Arbeitsvertragsbrüche*, in: Nützenadel (Hg.), *Reichsarbeitsministerium*, S. 246–281. Außerdem: Rüdiger Hachtmann, *Die Krise der nationalsozialistischen Arbeitsverfassung – Pläne zur Änderung der Tarifgestaltung 1936–1940*, in: *Kritische Justiz* 17 (1984), S. 281–299; ders., *Die rechtliche Regelung der Arbeitsbeziehungen im Dritten Reich*, in: Dieter Gosewinkel (Hg.), *Wirtschaftskontrolle und Recht im Nationalsozialismus – zwischen Entrechtlichung und Modernisierung. Bilanz und Perspektiven der Forschung*, Baden-Baden 2004, S. 135–155; ders., *Atomisierung, Entmündigung, Zwangsorganisation – Arbeitsrecht und Arbeitsverfassung im Dritten Reich*, in: Marc von Miquel (Hg.), *Weichenstellungen im Arbeits- und Sozialrecht. Diktatorische Vergangenheit und demokratische Prägung*, Geldern 2013, S. 64–94; ders., *Arbeitsverfassungen [Drittes Reich, DDR und Bundesrepublik im Vergleich]*, in: Hans Günter Hockerts (Hg.), *Drei Wege deutscher Sozialstaatlichkeit. NS-Diktatur, Bundesrepublik und DDR im Vergleich*, München 1998, S. 27–54.

Fähigkeit der personell unzureichend bestückten, regionalen Stäbe der Treuhänder, die Einhaltung der Tarifordnungen flächendeckend zu kontrollieren, noch deutlich schlechter bestellt war, als Eden dies suggeriert. Dies allerdings hatte den paradoxen Effekt – und wird von daher in diesem Kapitel auch empirisch ausführlicher dargestellt –, dass gerade die Lohnpolitik der Treuhänder als NS-Tarifkommissare in den ersten Jahren der Diktatur (im Sinne des Regimes) »erfolgreich« war: Weil diese von ihrer Befugnis, die Unterschreitung tariflicher Lohnsätze zu erlauben, großzügig Gebrauch machten und viele Unternehmer ohnehin generöse »Ausnahmeregelungen« zudem eigenmächtig weiter unterschritten, sanken die Effektivverdienste der lohnabhängig Beschäftigten reichsweit noch erheblich unter die niedrigen Krisenlöhne, ein Trend, der in manchen Branchen bis 1938 anhielt. Dies – die Senkung der nominellen Effektivverdienste wie der Reallöhne – war im Sinne der Aufrüstungspolitik und dem mit dieser verbundenen Ziel einer drastischen Senkung der Personalkosten »funktional«.

Der trotz eines begrenzten Ausbaues bis 1943 dürftig ausgestattete Personalapparat der Treuhänder wirft weitere grundsätzliche Fragen auf: Wie ist der mit Einsetzen der Vollbeschäftigung in den Vorkriegsjahren zunehmende Interventionismus der Treuhänder zu werten? Wollte das NS-Regime eine von den Treuhändern der Arbeit verkörperte »Verstaatlichung« der Arbeits- und Sozialbeziehungen? Oder handelte es sich um aufrüstungsbedingte Improvisationen im Rahmen einer in die NS-»Friedenszeiten« vorgezogenen Kriegswirtschaft, die nach dem »Endsieg« der Nationalsozialisten wieder zurückgenommen werden sollten? Dabei ist zu berücksichtigen, dass sich die Aufgaben der Treuhänder nicht auf ihre Rolle als Tarifkommissare beschränkten.

Die historische Forschung hat nämlich bislang übersehen, dass die Treuhänder der Arbeit eine weitere zentrale Funktion hatten: Sie sollten als politische Beauftragte im Dienst des Reichsarbeitsministeriums fungieren. Diese Aufgabe wird in Kapitel 17 ausführlich thematisiert. Was war der Hintergrund dafür? Seldte und seiner »Stahlhelm-Clique« war der Zugang zu den regionalen NS-Milieus versperrt. Im Dunstkreis der NSDAP-Gauleitungen wurden jedoch viele Entscheidungen in den Berliner und Münchner NS-Zentralen vorgeprägt. Die in den Anfangsjahren der Diktatur unmittelbar an das Arbeitsministerium gebundenen Treuhänder hatten den Auftrag, Beziehungen insbesondere zu mindestens den einflussreichen NS-Gauleitern und ihren Stäben herzustellen. Der Blick auf die Biografien der Treuhänder erklärt, warum diese für ein solches Networking in besonderem Maße qualifiziert waren. Skizziert wird in diesem Zusammenhang außerdem die Rolle

der NSDAP-Gauleitungen bei der Berufung der Treuhänder. Über diesen Aspekt wiederum lässt sich die Frage beantworten, warum die Treuhänder-Verwaltungen ab 1938 relativ leicht von den Weisungen der Behörde Seldtes abgekoppelt und schon bald nach Kriegsbeginn aus dem organisatorischen Verbund des Arbeitsministeriums gelöst werden konnten (Kapitel 22.4).

Abgeschlossen wird der erste Band mit Kapitel 18. Dieses Kapitel bietet einen Überblick sowohl über die »Arbeitsschlacht« 1933 bis 1935 als auch über die 1934 einsetzenden arbeitspolitischen Restriktionen angesichts einer sich bereits zu diesem Zeitpunkt abzeichnenden Arbeitskräfteknappheit. Die in den Kapiteln 16 und 18 geschilderten Aktivitäten der Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung sowie der Treuhänder Arbeit standen noch stark unter dem Diktum der Krisenbewältigung. Was sich deutlich erkennbar indes schon in den ersten drei Jahren der Diktatur andeutete, wurde mit der Verkündung des Vierjahresplans im Herbst 1936 offensichtlich: Hitler und seine Entourage wollten ihre »Utopien« und – hier mit den Schlagworten Rassismus und Bellizismus umrissenen – Ideologeme möglichst rasch und vollständig Wirklichkeit werden lassen. Damit trat die in den Kapiteln 10 bis 14 diskutierte Frage, welchen Resonanzboden die ideologischen und politischen Ideen im Arbeitsministerium fanden, in ihre gleichsam »akute« Phase.

Lutz Raphael hat darauf aufmerksam gemacht, dass bereits »die unvorhergesehenen Großereignisse des Ersten Weltkrieges und der Weltwirtschaftskrise« als »Offenheit der Zukunft in [die] Erfahrungswelt der Zeitgenossen« einfließen. Dies galt nicht nur für die ohnehin (auch) in ideologischen Rastern denkende »Stahlhelm-Clique«, sondern abgeschwächt zweifelsohne ebenso für (partei-)politisch nicht engagierte Ministerialbeamte. Die von Raphael formulierten Thesen werden hier als Fragestellungen für Selbstbilder und »Mentalitäten« der Akteure des Ministeriums aufgenommen: Wie prägten »Weltanschauung« und »Visionen« der NS-Protagonisten auch den eigentlich »nüchternen Tatsachenblick der Experten«, zu denen die Ministerialbeamten nach eigenem Selbstbild wie nach Auffassung der gesellschaftlichen »Umwelt« zweifelsohne zu zählen waren? Wie stark beeinflussten »Gestaltungsoptimismus und Sendungsbewußtsein«, die nach Raphael »allen Expertendiskursen« der Zeit den Stempel aufdrückten, das Selbstbild und die Praxis auch der Akteure des Arbeitsministeriums?⁵² Wie vertrug sich dies mit einem grund-

52 Lutz Raphael, Sozialexperten in Deutschland zwischen konservativem Ordnungsdenken und rassistischer Utopie (1918-1945), in: Wolfgang Hardtwig

sätzlich antiutopischen Denken in eher sozialkonservativen Rastern, wie es für Verwaltungsbeamte ›normalerweise‹ typisch ist? In diesem Kontext wird außerdem ein weiteres Element des für NS-Sozialexperten nach Raphael tendenziell typischen Denkens und Handelns einzubeziehen sein: »die projektive Rückbindung von Zukunftsbildern sozialer Ordnung an soziale Zustände einer positiven Vergangenheit des eigenen Volkes [als] gemeinsame[r] Bezugspunkt sozialer Planung«. Dies schließt den Blick auf den Ersten Weltkrieg und die Revolution 1918/19 als prägenden Erfahrungshorizont ein.

Im zweiten Band werden deshalb nicht nur die gravierenden Verschiebungen im NS-Herrschaftsgefüge in der Vorkriegszeit sowie während der Kriegsjahre skizziert und der Frage nachgegangen, in welcher Weise sich dies auf die Stellung der von Seldte geleiteten Behörde auswirkte. Dargestellt werden außerdem die subjektiven Perspektiven der tonangebenden Beamten sowie ›mentale‹ Verschiebungen unter der unmittelbaren Aufmerksamkeitsschwelle. In Kapitel 19 wird vor diesem Hintergrund u.a. ausgeführt, warum die Veränderungen der Rechtsformen und -quellen juristisch sozialisierte Verwaltungsbeamte fast zwangsläufig in starkem Maße verunsichern mussten. Eingeführt wird in diesem Kapitel außerdem die Kategorie der ›substanziellen Nazifizierung‹ – neben der ›nominellen Nazifizierung‹, mit dem NSDAP-Beitritt als wichtigstem Indikator. Skizziert wird, warum im Arbeitsministerium die ›substanzielle‹ der ›nominellen‹ Nazifizierung vorausging. Thematisiert wird in diesem Zusammenhang ferner, weshalb der »Stellvertreter des Führers« Rudolf Heß mit seiner Kritik vom späten Frühjahr 1938, das Ministerium zeige zu wenig ›nationalsozialistischen Geist‹, selbst innerhalb ›der Partei‹ ziemlich allein dastand. Empirisch zu überprüfen ist in diesem Kapitel daneben die These von einer ›Aufweichung‹ der zuvor hermetischen Grenze zwischen den mittleren Beamtenlaufbahnen und der hohen Beamtenschaft. In diesem Zusammenhang stellt sich außerdem die Frage: Wogen politische Meriten schwerer als fachliche Expertise und berufliche Erfahrungen? Oder war für Berufungen und Beförderungen gar nicht ein mit dieser Frage suggeriertes Entweder-Oder ausschlaggebend?

Kapitel 20 geht in groben Linien auf die staatliche Sozialversicherungspolitik zwischen 1938 und 1942 ein und skizziert vor allem die verschiedenen Facetten des sozialpolitischen Paradigmenwechsels dieser Jahre. Konnte Staatssekretär Krohn nach 1945 zu Recht behaupten, dass

(Hg.), Utopie und politische Herrschaft im Europa der Zwischenkriegszeit, München 2003, S. 327–346, hier S. 328, 332 f.

das Reichsarbeitsministerium die Substanz des Bismarck'schen Erbes bewahrt habe? Kapitel 21 beschäftigt sich mit dem Verhältnis des Ministeriums und seiner federführenden Beamten zu abhängiger Frauenerwerbstätigkeit. Dabei wird zu zeigen sein, dass nicht nur die aktive Beteiligung des Ministeriums an den insgesamt vier Doppelverdienerkampagnen zwischen 1919 und 1934 ideologisch unterfüttert war, nämlich in einem ›wilhelminisch grundierten‹, hochkonservativ-patriarchalen Frauen- und Familienideal der tonangebenden Beamten wurzelte. Auch die Gründe dafür, dass die Mobilisierung zusätzlicher weiblicher Arbeitskräfte für die Industrie ab Mitte der 1930er-Jahre im Ministerium zunächst auf erhebliche Widerstände stieß, sind hier zu suchen. Anschließend wird die ministeriale Politik gegenüber den von der bisherigen Sozialhistoriografie weitgehend vernachlässigten Heimarbeitern vorgestellt. Außerdem stellt sich die Frage, in welcher Weise das Arbeitsministerium im ›Auftrag‹ der NS-Diktatur den folgenden Antagonismus aufzulösen versuchte: Wie ließen sich die für eine erfolgreiche Kriegführung unabdingbaren ›positiven Stimmungen‹ an der ›Heimatfront‹ aufrechterhalten und gleichzeitig innerhalb der deutschen Bevölkerung zusätzliche Arbeitskraft- und ›Leistungs‹-Reserven mobilisieren? Da in Kapitel 21 nicht nur grobe Linien der staatlichen Sozial-, sondern zugleich auch der Arbeitseinsatzpolitik bis 1945 gezogen werden, wird hier außerdem der Frage nachgegangen, in welcher Weise sich Fritz Sauckel als Generalbevollmächtigter für den Arbeitseinsatz ab 1942/43 den maßgeblichen Einfluss auf die ihm im März 1942 nicht unmittelbar zugeordnete, für alle Aspekte der Sozialpolitik zuständige Hauptabteilung II des Reichsarbeitsministeriums verschaffte.

Kapitel 22 skizziert die Reintegration der Reichsanstalt für Arbeitslosenversicherung und Arbeitsvermittlung Anfang 1939. Warum erfolgte diese Wiedereingliederung so spät? Aus der Perspektive des NS-Regimes wäre sie bereits 1936 sinnvoll gewesen. Wie beeinflusste diese Reintegration das Gesamtprofil des Ministeriums? Dargestellt wird darüber hinaus das weitere Schicksal der in den Kapiteln 16 und 17 vorgestellten Treuhänder der Arbeit u.a. unter der Fragestellung: Warum war eine Fusion der Treuhänder-Behörden und Landesarbeitsämter erst in der ›Ära Sauckel‹ möglich? Skizziert wird außerdem, dass die Treuhänder schon vor der Fusion mit den Landesarbeitsämtern Mitte 1943 zu einem zentralen Element der NS-typischen ›kumulativen Durchherrschaft‹ der deutschen Gesellschaft wurden.⁵³ Die Treu-

53 Zum Begriff der ›kumulativen Durchherrschaft‹ (abgesetzt von der ›zentralistischen Durchherrschaft‹, wie sie für den Stalinismus, dem Anspruch nach,

händer sowie die aus der Fusion hervorgegangenen Gauarbeitsämter verkörperten besonders markant die Aufhebung der klassisch-bürgerlichen Gewaltenteilung. In den Betrieben der reichsdeutschen Wirtschaft wurden die Treuhänder und ihre ›Beauftragten‹ zu Institutionen, in der exekutive, legislative und judikative Befugnisse verschmolzen. Parallel dazu entwickelten sie sich – neben SS und auch der DAF – zu den wichtigsten Repressionsorganen der ›Neuen NS-Staatlichkeit‹ in der reichsdeutschen Industrie. Skizziert werden muss in diesem Zusammenhang zudem die während der Hitler-Diktatur rasch schwindende Bedeutung der Arbeitsgerichtsbarkeit, die in ihrer Grobstruktur seit 1926 maßgeblich vom Arbeitsministerium geprägt wurde. Neben den quasi-richterlichen Befugnissen ist es in diesem Zusammenhang außerdem unabdingbar, die Praxis der DAF-Rechtsberatungsstellen, deren Funktionen und frühes Handeln in Kapitel 16 vorgestellt werden, auch für die Zeit des Krieges zu skizzieren.

Die Tätigkeit dieser Rechtsberatungsstellen war nur eines von zahlreichen Aufgabenfeldern, die die Deutsche Arbeitsfront seit 1934 in enger Kooperation mit dem Arbeitsministerium und zu dessen großer Zufriedenheit ›bearbeitete‹. Angesprochen werden in Kapitel 23 zahlreiche weitere Tätigkeitsbereiche, in denen anfängliche Konflikte spätestens in den Vorkriegsjahren einer einträchtigen Zusammenarbeit wichen. Beide Akteure, Arbeitsministerium und Arbeitsfront, folgten in ihrem Handeln denselben Zielsetzungen. Insbesondere zielten sie mit ihrer Politik auf die Kontrolle der abhängig Beschäftigten und deren zugleich repressive wie ›lockende‹ Integration in die »Volksgemeinschaft«. ⁵⁴ Allerdings taten sie dies – so wird in diesem Kapitel skizziert – mit unterschiedlich akzentuierter Aufgabenstellung und anderen Gewichtungen. Entscheidend für Rivalitäten und Streitereien zwischen beiden Seiten waren, so wird gezeigt, *nicht* grundlegende politisch-ideologische Differenzen, sondern unterschiedliche be-

typisch war) vgl. Hachtmann, Elastisch, dynamisch und von katastrophaler Effizienz, S. 41–57, 61, 66f., sowie resümierend hier die Schlussbemerkungen, S. 133ff.

- 54 Der zeitgenössische Begriff der »Volksgemeinschaft« – dessen semantische Wurzeln sich bis ins ausgehende 19. Jahrhundert zurückverfolgen lassen – war nirgendwo konsistent definiert. Er beschrieb sowohl einen vorgeblichen ›Ist-Zustand‹ (die deutsche Gesellschaft zwischen 1933 und 1945) als auch die stark rassistisch-biologisch aufgeladene Sozialvision der Nationalsozialisten. Der NS-Begriff der »Volksgemeinschaft« war zudem nicht egalitär angelegt: Er schloss Elitenbildung innerhalb der deutschen »Volksgemeinschaft« nicht nur nicht aus, sondern basierte geradezu auf (neuen und alten) Eliten.

rufliche sowie vor allem politische und generationelle Sozialisationen. Diskutiert wird in diesem Kapitel außerdem die Frage, warum sich Robert Ley als Chef der DAF für den Posten eines Ministers (heute das höchste Ziel vieler politischer Karriereplanungen), der ihm 1938 angeboten werden sollte, nicht interessierte.

Die bisherige Forschung hat die Rivalitäten und Konflikte zwischen Arbeitsministerium und Arbeitsfront überbetont – und damit ein verzerrtes, um nicht zu sagen: falsches Bild ihres Verhältnisses gezeichnet. Es war ein Bild, dass die hohen Ministerialbeamten in ihren (in Kapitel 29 skizzierten) Nachkriegsapologien kalkuliert geprägt haben. Tatsächlich entstand nicht nur ein in vielfältiger Hinsicht einvernehmliches Verhältnis zwischen beiden Seiten. Es entwickelten sich über mindestens längere Zeiträume sogar ›freundschaftliche Bande‹ zwischen hochrangigen Protagonisten des Ministeriums und der DAF. Der genauere Blick zeigt, dass es sich bei dem Verhältnis zwischen Arbeitsministerium und Arbeitsfront um ein markantes Beispiel von NS-typischer (wie das hier genannt wird) ›konkurrenzbasierter Kooperation‹ oder auch ›kooperativer Konkurrenz‹ handelte.⁵⁵ Ausführlicher einzugehen ist auf die Ley'sche Organisation auch deshalb, weil sie – idealtypisch – als »charismatischer Verwaltungsstab« oder auch »charismatischer Verband« (im Max Weber'schen Sinne)⁵⁶ eine Art Gegenentwurf zum ›bürokratischen‹ Ministerium bildete. Die Arbeitsfront dient hier deshalb zudem als Kontrastfolie, um spezifische (nicht nur ›verwaltungstypische‹) Züge der Behörde Seldtes herausarbeiten zu können, aber auch um die Gründe für eine seit den Vorkriegsjahren

55 Zu diesen Begriffen vgl. Hachtmann, Elastisch, dynamisch und von katastrophaler Effizienz, S. 58; ders., Wirtschaftsimperium, S. 488 ff.; ders., Reichsarbeitsministerium und Deutsche Arbeitsfront. Dauerkonflikt und informelle Kooperation, in: Nützenadel (Hg.), Reichsarbeitsministerium, S. 137–173, bes. S. 165–168, sowie Wolfgang Seibel, Polykratische Integration: Nationalsozialistische Spitzenbeamte als Netzwerker in der deutschen Besatzungsverwaltung in Belgien 1940–1944, in: ders./Reichardt (Hg.), Der prekäre Staat, S. 241–273, hier S. 243, 267.

56 Zu den beiden Begriffen siehe Hachtmann, »Charismatische Herrschaft«. Zu ihrer ›Anwendung‹ auf die DAF sowie dazu, dass die Arbeitsfront historisch-empirisch in diesem Idealtypus nicht ›aufgeht‹, vgl. Hachtmann, Wirtschaftsimperium, S. 11–14; ders., Einleitung, in: Ein Koloß auf tönernen Füßen. Das Gutachten des Wirtschaftsprüfers Karl Eicke über die Deutsche Arbeitsfront vom 31. Juli 1936, hrsg. u. eingel. v. Rüdiger Hachtmann, München 2006, S. 7–94, bes. S. 75–83 (im Folgenden: Hachtmann, Koloß/Einleitung), sowie hier Kap. 16.2 sowie Kap. 23.1. Zum keineswegs eindeutigen Begriff ›Bürokratie‹ vgl. Kap. 28.

zunehmend einvernehmlichere Zusammenarbeit zwischen beiden Seiten zu bestimmen.

Als roter Faden durchzieht alle Kapitel das Verhältnis von Arbeit und Leistung – sowie der Beitrag, den das Ministerium in dieser Hinsicht leistete. ›Leistung‹ wiederum steht in einem engen Zusammenhang mit ›Rationalisierung‹. ›Rationalisierung‹, als eines der zentralen Schlagworte der Moderne, war indes zwischen 1918 und 1945 zu keinem Zeitpunkt präzise oder gar verbindlich definiert. Nicht erst ab 1933 wurde der Begriff häufig mit *Leistungssteigerung* gleichgesetzt. In diesem Kontext fielen in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts meist schnell die Begriffe ›Taylorismus‹ und ›Fordismus‹. Bereits die Weimarer Republik, vor allem aber das Dritte Reich können als ›Sattelzeit‹ von Taylorismus und Fordismus begriffen werden. Es handelt sich dabei um zwei Schlagworte, die zwar nicht auf die Produktionsseite reduziert werden können, ihren Kern jedoch in der ›Modernisierung‹ und ›Amerikanisierung‹ der einzelnen betrieblichen Produktionsregime haben.⁵⁷ In Kapitel 24 werden die Rationalisierungsbewegungen skizziert, an denen das Arbeitsministerium beteiligt war – und zwar auf zwei Ebenen: Es thematisiert zum einen die hausinternen Rationalisierungen. Wie war es möglich, dass sich die Anzahl der Beschäftigten des Ministeriums zwischen 1925 und 1938 kaum erhöhte – währenddessen Kompetenzen zum Teil erheblich erweitert wurden und der alltägliche Arbeitsaufwand enorm anstieg? In diesem Zusammenhang werden nicht zuletzt die Beschäftigten der unteren Statushierarchien in den Blick genommen und in diesem Zusammenhang die geschlechtsspezifische Dimension der ›Rationalisierungen‹ thematisiert.

Von der vor allem tayloristischen ›Modernisierung‹ im eigenen Haus ist zum anderen die ›Rationalisierungsbewegung nach außen‹ zu unterscheiden. In diesem Zusammenhang stellen sich u.a. folgende Fragen: Warum gehörte das Ministerium bis 1929/30 zu den wichtigsten institutionellen Protagonisten der industriellen Rationalisierungsbewegung? Warum spielte es in dieser Hinsicht ab 1936, als die Rationalisierungsbewegung sowohl von industrieller als auch von staatlicher Seite forciert wurde, dagegen eine bestenfalls marginale Rolle?

57 Vgl. dazu als Einführung und Überblick: Rüdiger Hachtmann, Fordismus, Version: 1.0, in: Docupedia-Zeitgeschichte, 27.10.2011, <http://docupedia.de/zg/fordismus?oldid=84605>, Zugriff: 11.10.2021; ders./Adelheid von Saldern, Das fordistische Jahrhundert. Eine Einleitung, in: Zeithistorische Forschungen/Studies in Contemporary History 6 (2009), S. 174–185; dies., »Gesellschaft am Fließband«. Fordistische Produktion und Herrschaftspraxis in Deutschland, in: ebd., S. 186–208.

Kapitel 25 nimmt den Faden des Kapitels 7 auf: Welche ›Außenpolitik‹ betrieb das Reichsarbeitsministeriums ab 1933? Worin unterschied sich diese von den Außenbeziehungen und der Auslandsbeobachtung in den Jahren der Weimarer Republik? Der Begriff ›Außenpolitik‹ zielt auf fünf Aspekte: erstens auf supranationale Organe wie die International Labor Organization (ILO); zweitens auf die Auslandsbeobachtung, deren Qualität sich recht gut an der Berichterstattung des *Reichsarbeitsblattes* absehen lässt; drittens auf die bilateralen Auslandsbeziehungen sowie seit 1938 die ›Auftritte‹ tonangebender Beamter des Arbeitsministeriums und die konkrete Politik des Ministeriums im NS-Imperium ›Europa‹. Viertens ist der Wandel des Begriffes und des Bildes der ›ausländischen Nationen‹, insbesondere dessen völkisch-rassistische Aufladung, in den Blick zu nehmen. Diese vier Ebenen der ministeriellen Außenbeziehungen schließen sowohl die »Schausseite« (Stefan Kühl), also die Imagepolitik ›nach außen‹, als auch die interne Strategie und Praxis der Auslandsbeziehungen ein. So ist z.B. der Wahrheitsgehalt von nach 1945 aufgestellten Behauptungen leitender Beamter wie Johannes Krohn zu überprüfen, man habe gegen den Willen des Hitler-Regimes zwischen 1933 und 1938 zur ILO Beziehungen auf Augenhöhe aufrechtzuerhalten versucht, wie sie bis 1932 bestanden hätten. Welche erkennbaren Intentionen standen hinter dem ›außenpolitischen‹ Handeln des Ministeriums während der NS-Diktatur? Mit Blick auf die ›Außenpolitik‹ des Ministeriums ist außerdem zu fragen, ob begrenzte Friktionen mit der DAF auf diesem Feld einen inhaltlichen oder einen eher machtpolitischen Hintergrund hatten. Fünftens ist in diesem Kapitel schließlich auf ›klassisch‹ anmutende Kolonialvisionen einzugehen. Sie nahmen im Arbeitsministerium erkennbare Konturen an, nachdem sich mit dem Zusammenbruch der Kolonialmacht Frankreich Mitte 1940 ›realistische‹ Perspektiven für ein von Deutschen dominiertes Kolonialreich insbesondere in Afrika zu entwickeln schienen. Spiegelten sich in den kolonialistischen Träumen einzelner Protagonisten weiter bestehende ›wilhelminische Grundierungen‹ des Ministeriums?

Das Jahr 1938 war eine in mancher Hinsicht wichtigere Zäsur als selbst das Jahr 1933. Erst erfolgte die Angliederung Österreichs, dann die des Sudetengebietes. Zu Beginn des folgenden Jahres zerschlug die Hitler-Diktatur die Tschechoslowakei; Danzig und das Memelgebiet (Litauen) wurden in das nun »Großdeutsche Reich« einverleibt. Der »Anschluss« Österreichs ist mit überzeugenden Gründen als expansio-

nistisch-imperialer Paradigmenwechsel, als »the First Takeover« eines ganzen Staates durch das NS-Regime bezeichnet worden.⁵⁸ Kapitel 26 widmet sich u.a. der Frage, welche Rolle das Arbeitsministerium bei der Transformation des österreichischen Arbeits- und Sozialstaates in Richtung NS-konformer Strukturen spielte, die auf die Integration in die deutsche (wie es seit 1934/35 oft hieß) »Volks- und Leistungsgemeinschaft« zielten. Wurde die neue Ostmark zum »Musterländle«, zum Modell auch für das »Altreich« – oder entwickelten sich in den neuen Herrschaftsgebieten je eigene Strukturen, die auf den vorgefundenen Traditionen basierten? Dabei sind der bellizistische Fokus Hitlers und seiner Entourage sowie ein daraus resultierender administrativer »Pragmatismus« zu berücksichtigen, der keine langfristige oder gar »endgültige« Neuordnung der Reichsverwaltung avisierte, sondern alle Behördenreformen dem kurzfristigen Sieg in den »Blitzkriegen« unterordnete.⁵⁹ Dieselben Fragen wie für die Einverleibung Österreichs und das damit verbundene administrative Prozedere sind auch für die in der Folgezeit angegliederten und okkupierten Regionen zu stellen. Dabei wird Bezug auf die empirisch gehaltvolle neuere Forschung genommen, insbesondere auf die Studien von Karsten Linne über die Zerschlagung der polnischen Republik und den Aufbau der arbeits- und sozialpolitischen Verwaltungen in den neuen »Gauen« Danzig-Westpreußen und Wartheland sowie dem »Generalgouvernement«.⁶⁰ Dies wird, gleichfalls in Kapitel 26, nur knapp referiert – konzentriert auf folgende Fragestellung: Welchen Einfluss nahm das Berliner Arbeitsministerium auf den Arbeitseinsatz in diesen Regionen?

58 Vgl. Ulrike Schulz, *The First Takeover: The Implementation of Social Policy Measures in Austria by the Reich Ministry of Labour after the Anschluss*, in: Patel/Kott (Hg.), *Nazism across Borders*, S. 53-79.

59 Dieser NS-Pragmatismus war mithin kein iterativer Optimierungsprozess, sondern eine Art Ad-hoc-Optimierung, je nach sich kurzfristig stellenden »Notwendigkeiten« entsprechend den bellizistischen und rassistischen Prämissen des NS-Regimes.

60 Vgl. Karsten Linnes Studien vor allem in: Florian Dierl/Zoran Janjetović/Karsten Linne, *Pflicht, Zwang und Gewalt. Arbeitsverwaltung und Arbeitskräftepolitik im deutsch besetzten Polen und in Serbien*, Essen 2013. Zum »Protektorat Böhmen und Mähren« (das hier nicht weiter thematisiert wird) vgl. Jaromír Balcar/Jaroslav Kučera, *Von der Rüstkammer des Reiches zum Maschinenwerk des Sozialismus. Wirtschaftslenkung in Böhmen und Mähren 1938 bis 1953*, Göttingen 2013, bes. S. 89-101, 330-352; zur Rolle des Reichsarbeitsministeriums dort: Marx, *Verwaltung des Ausnahmezustands*, S. 312-368.

Im Zusammenhang mit dem immer weiter ausgreifenden Expansionsismus der NS-Diktatur sind darüber hinaus Hitlers »Vizekönige« anzusprechen. Sie personifizierten eine quasifeudale »Föderalisierung« des Europa-Imperiums der Nationalsozialisten und waren ein wichtiges Element der »Neuen Staatlichkeit« seit 1938/39, nach deren Vorbild die NSDAP-»Gaufürsten« auch im Altreich ihre autokratische Position in den ihnen zugewiesenen Regionen ausbauten. Dabei interessieren vor allem die Folgen der NS-spezifischen Variante der Föderalisierung für das Reichsarbeitsministerium: Warum war der Aufstieg von »Vizekönigen« und »Gaufürsten« gleichbedeutend mit dem Abstieg des Ministeriums? Wie versuchten dessen Protagonisten darauf zu reagieren? Welche Reichweite besaßen die von den Beamten des Ministeriums weiterhin eifrig produzierten Rechtsnormen überhaupt?

Erst vor dem Hintergrund des Phänomens der »Vizekönige« und »Gaufürsten« kann auf das mit der Berufung des thüringischen NSDAP-Gauleiters Fritz Sauckel zum Generalbevollmächtigten für den Arbeitseinsatz etablierte, sogenannte »System Sauckel« eingegangen werden. Warum kam es überhaupt zur Berufung eines Generalbevollmächtigten für den Arbeitseinsatz? Weshalb beschränkte sich Hitler nicht darauf, das Ministerium mit weitgehenden Vollmachten auszustatten? Warum wurde ein NSDAP-Gauleiter zu einem längere Zeit allmächtigen Arbeitseinsatzkommissar – und nicht ein hoher Ministerialbeamter? Aus welchen Gründen scheiterte der erwähnte Werner Mansfeld, Leiter der Hauptabteilung III und bis Anfang 1942 der »starke Mann« im Ministerium, mit seinen Ambitionen, selbst eine solche Generalvollmacht zu erhalten? War Fritz Sauckel eine Art »Chefdiplomat« des Ministeriums, wie unlängst suggeriert wurde?⁶¹ Erstarkte das Ministerium unter seiner Ägide? Oder degenerierte es zu einem Rumpfministerium? Regierte Sauckel mit seinem personell insgesamt kleinen Stab nur über die Hauptabteilungen III (Lohnpolitik und Arbeitsrecht) und V (Arbeitseinsatz), die ihm von Hitler bei seiner Ernennung förmlich unterstellt worden waren? Oder beherrschte er das gesamte Ministerium? Warum ließ er sich nicht zum »Reichsminister« küren? Wie meisterte Fritz Sauckel die scheinbar unlösbare Aufgabe, einerseits die immer mächtigeren »Gaufürsten« und »Vizekönige« nicht zu verprellen, andererseits die für die weitere Kriegführung und Kriegswirtschaft notwendige Zentralisierung der Arbeitskräfteerkrutierung und -lenkung miteinander zu vereinbaren? War

61 Vgl. Ulrike Schulz, Das Reichsarbeitsministerium 1919-1945. Organisation, Führungspersonal und politische Handlungsspielräume, in: Nützenadel (Hg.), Reichsarbeitsministerium, S. 33-102, bes. S. 91, 95 f., 98.

die Institution des Generalbevollmächtigten für den Arbeitseinsatz auf Dauer angelegt oder eine der seit Anfang 1942 zahlreichen kriegsbedingten Improvisationen? Auch in Kapitel 27 wird eine Frage diskutiert, die bereits in vielen der vorausgegangenen Passagen angesprochen wurde: In welchem Verhältnis standen Ökonomie und Arbeitseinsatz zueinander? Dies schließt knappe Ausführungen zum Verhältnis zwischen Sauckel und dem nicht zufällig fast zeitgleich mit ihm berufenen Rüstungsminister Albert Speer ein.

Angesichts der Forschungen vor allem von Dietrich Eichholtz, Ulrich Herbert, Mark Spoerer, Swantje Greve sowie zahlreichen Studien zu einzelnen Regionen außerhalb des Großdeutschen Reiches muss das ›äußere System Sauckel‹ hier nur in groben Strichen gezeichnet werden. Die Bezeichnung ›äußeres System Sauckel‹ zielt auf die recht gut erforschte Rekrutierung der Millionen von Fremdarbeitern in allen Teilgebieten des NS-beherrschten Europa. Die insgesamt vier sogenannten Sauckel-Aktionen ähnelten schon früh regelrechten »Sklavenjagden«. Gefragt wird in diesem Zusammenhang, inwieweit das Arbeitsministerium seit Herbst 1941 die vor allem mit dem Namen des thüringischen NSDAP-Gauleiters verbundene Fremdarbeiterrekrutierung praktisch und konzeptionell vorbereitete.

Hitler ernannte Fritz Sauckel nicht zum ›Reichskommissar für die Fremdarbeiterrekrutierung‹, sondern zum »Generalbevollmächtigten für den Arbeitseinsatz«. Bereits diese Bezeichnung lässt erkennen, dass der Wirkungsbereich des thüringischen Gauleiters sich nicht allein auf die NS-beherrschten Gebiete außerhalb des Großdeutschen Reiches erstrecken sollte. Ausführlicher wird von daher in Kapitel 27 außerdem auf das ›innere System Sauckel‹ eingegangen. Wie wurden die Millionen zählenden Fremdarbeiter in die Industrie des Reiches integriert? In welcher Weise trug der Generalbevollmächtigte dazu bei, dass in den Betrieben ›rationalisiert‹, also die Arbeitsleistung gesteigert und der Rüstungs-Output erhöht werden konnte? Die mit den Euphemismen ›Rationalisierung‹ und ›Leistungssteigerung‹ umschriebenen Aktivitäten waren – nicht untypisch für viele Aspekte der NS-Arbeits- und Sozialpolitik – eine ›Gemeinschaftsarbeit‹: In welcher Weise und mit welchem Erfolg kooperierten Sauckel und die ihm unmittelbar unterstellten Beamten des Arbeitsministeriums mit der Arbeitsfront, mit der sogenannten ›Wirtschaftlichen Selbstverwaltung‹ und anderen institutionellen Akteuren des NS-Arbeits- und Wirtschaftssystems? Die abschließenden Passagen des Kapitels 27 fokussieren den Verfall des Ministeriums und die Verlagerung seiner Dienststellen in den letzten Kriegsmonaten.

Staatliche Behörden, so verkrustet sie mitunter auch anmuten mögen, sind stets ›lernende Verwaltungen‹. In einer so ›bewegten Zeit‹ wie den zwölf Jahren der NS-Diktatur galt dies noch weit stärker als zu ›normalen‹ Zeiten und selbst während der krisengeschüttelten Weimarer Republik. Kapitel 28 widmet sich resümierend der Frage, welche freiwilligen und unfreiwilligen ›Lernprozesse‹ zwischen 1933 und 1945 im Ministerium stattfanden. Diese Frage ist nicht auf die Institution ›Reichsarbeitsministerium‹ zu beschränken. In den Blick genommen werden muss über die (in einem qualitativen Sinne) ›kollektivbiografischen‹ Hinweise in den Kapiteln 13, 14, 17 und 19 hinaus die Frage, in welchem Maße sich die ministerialen Akteure selbst veränderten. Aufgenommen werden in diesem Zusammenhang die Beobachtungen und das Diktum James Burnhams von einer ›Managerial Revolution‹ vor allem in den 1930er-Jahren in den hochindustrialisierten Staaten, die Burnham selbst 1941 in seiner einflussreichen Schrift⁶² nicht nur auf die Industrie bezogen hat. Entwickelten die schon in den 1920er-Jahren nur scheinbar unflexiblen und vorgeblich staubtrocken-›bürokratischen‹ Beamten ungeahnte Managerfähigkeiten, die der in ständiger Veränderung begriffenen ›Neuen Staatlichkeit‹ des Nationalsozialismus entsprachen und durch diese womöglich weiter befördert wurden? Dies erfordert u. a., neben der Klärung keineswegs eindeutiger Kategorien wie ›Bürokratie‹, auch die Semantik und die Konnotationen einschlägiger zeitgenössischer Schlagworte wie ›kämpfende Verwaltung‹ und ›Menschenführung‹ genauer zu fokussieren – und gleichzeitig in den historischen Kontext, also in die jeweils konkreten institutionellen und kommunikativen Zusammenhänge einzubetten. Dabei ist stets zu bedenken, dass die NS-Sprache generell bis dahin gewohnte Konnotationen verzerrte und überformte. Dies gilt auch für andere zentrale Begrifflichkeiten, die die Zeitgenossen verwendeten; deren – veränderte – Bedeutungsinhalte werden ebenfalls vor dem sich oft rasch verändernden historischen Hintergrund wenigstens grob umrissen.

Das letzte Kapitel gehört bereits zur Nachkriegsgeschichte. Es ist jedoch für eine NS-Geschichte des Reichsarbeitsministeriums unverzichtbar: Skizziert werden die wichtigsten und wirkungsmächtigsten Exkulpationsstrategien der hohen Beamenschaft des Arbeitsministeriums nach 1945. Wie versuchten sie, den Alliierten, den Entnazifizierungsausschüssen und der medialen Öffentlichkeit ihr ›Mitmachen‹ bei

62 James Burnham, *The Managerial Revolution. What is happening in the World*, New York 1941 (Dt. Übersetzung: *Das Regime der Manager*, übers. v. Helmut Lindemann, Stuttgart 1951).

einer Arbeitseinsatz- und Leistungspolitik zu erklären, die in der Weltgeschichte ohnegleichen ist? Mit welchen Argumentationsketten gelang es hohen Ministerialbeamten, sich aus der Verantwortung für ihr Tun während des Dritten Reiches herauszureden? Weshalb wurden die leicht durchschaubaren Exkulpationsstrategien in der frühen Bundesrepublik weitgehend akzeptiert? Warum war der Anteil der NSDAP-Mitglieder im Bundesarbeitsministerium der 1950er-Jahre weit höher als vor 1945? Auf Basis einer selektiven und kalkuliert die eigene Verantwortung negierenden ›Erinnerungspolitik‹ ehemaliger Beamter des Reichsarbeitsministeriums lassen sich einige der für diese Darstellung erkenntnisleitenden Fragestellungen resümieren: Warum ließ sich eine zentrale staatliche Verwaltung wie das Arbeitsministerium so leicht in einen ›Unrechtsapparat‹ wie das Hitler-Regime einbauen? Welche administrative Stellung und welche Aufgaben übernahm die von Franz Seldte geführte Behörde im hochkomplexen NS-Herrschaftssystem? Wie verstanden die Akteure des Ministeriums ihre eigene Stellung innerhalb des NS-Herrschaftsapparats? Wenn all diese Fragen beantwortet sind, können abschließend auch die Dimensionen der Verantwortung des Reichsarbeitsministeriums und seiner Beamtenschaft für die unfassbaren Verbrechen des NS-Regimes erschlossen werden.

* * *

Darstellungen der NS-Geschichte wimmeln oft vor Anführungszeichen. Das erschwert das Lesen. Deshalb werden im Folgenden Funktionen, die einzelnen Personen zugeordnet wurden, etwa Hermann Göring die »Beauftragung für den Vierjahresplan« (VJP) oder Fritz Sauckel die »Generalbevollmächtigung für den Arbeitseinsatz« (GBA) sowie Institutionen dann, wenn es sich dabei um relativ wertfreie Bezeichnungen handelt, nur bei der Erstnennung in Anführungszeichen gesetzt. Dasselbe gilt für Bezeichnungen wie »Altreich«, »Großdeutsches Reich« und auch »Drittes Reich«. Bei zeitgenössischen Termini wird nach der erstmaligen Nennung auf Anführungszeichen dann verzichtet, wenn sie veränderte Realitäten recht präzise beschreiben. So wurde z.B. unter maßgeblicher Mitwirkung des Reichsarbeitsministeriums die freie Wahl des Arbeitsplatzes, der »normale« Arbeitsmarkt, faktisch zugunsten des »Arbeitseinsatzes« ausgehebelt. Im Begriff »Fremdarbeiter« schwingen die politisch gewollte Exklusion sowie die praktizierte Separierung ausländischer Zwangsarbeiter von den privilegierten deutschen Belegschaftsteilen relativ wertfrei mit; er wird hier deshalb ebenfalls ohne Anführungszeichen benutzt. Dem-

gegenüber ist der Terminus »Ostarbeiter« kontaminiert; in ihm ist die von den Nationalsozialisten intendierte rassistische Stigmatisierung der zur Zwangsarbeit nach Deutschland deportierten, angeblich »minderwertigen« Menschen aus Polen und der Sowjetunion deutlich zu erkennen. Unabdingbar ist der Gebrauch von Anführungszeichen für die verschiedenen NS-Antisemitismen wie »Volljude«, »Halbjude«, »Mischling« und »jüdisch versippt«. Gleiches gilt für »Volksgemeinschaft« und »Betriebsgemeinschaft« sowie ähnlich für »Gefolgschaft« und »Betriebsführer«. Diese Wörter kaschierten – untrennbar verquickt mit dem ideologischen Diktum einer »Beseitigung des Klassenkampfes« – die autokratisch-totalitäre Herrschaft in der Gesamtgesellschaft wie in den einzelnen Unternehmen; sie legitimierten Unterdrückung und Repression.⁶³

Sprache kann vieles verschleiern. In der vorliegenden Untersuchung darf deshalb ein genauer Blick auf einzelne Formulierungen nicht fehlen. Es ist weniger die »ekelhafte Brühe« (Victor Klemperer) aufhetzender Reden und ideologischer Kommentare,⁶⁴ die es zu entschlüsseln gilt. Mehr noch verbargen Amtsdeutsch und Juristenjargon den Bruch mit Menschenrechten und den Normen des Rechtsstaates. Sie tarnten mit ihrem vorgeblich neutralen, sachbezogenen Duktus die Verbrechen der Hitler-Diktatur – und das heißt auch: die des Reichsarbeitsministeriums – weit wirkungsvoller als offene ideologische und deshalb leichter zu durchschauende Hetzreden. Der genauere Blick auf Semantik und Rhetoriken in internen Schriftwechseln sowie in einschlägigen Publikationen des Arbeitsministeriums erlaubt es, politische Grundhaltungen seiner Akteure einschließlich unterschwelliger sowie schließlich offener völkisch-rassistischer Ressentiments zu entschlüsseln.

Abschließend noch ein Hinweis auf die Personen- und Sachregister im Anhang: Viele der angesprochenen Aspekte werden im Zeitlauf mehrmals aufgegriffen und auch Personen agierten im behandelten Zeitraum häufig auf verschiedenen Positionen. Auf die Einarbeitung zahlreicher interner Verweise wurde gleichwohl verzichtet, da die Register hier Orientierung bieten.

63 Auch andere Selbstbezeichnungen, etwa die von NS-Protagonisten gern verwendeten Termini »Machtergreifung« oder »Machtübernahme« sind in Anführungszeichen zu setzen. Tatsächlich handelt es sich, wie oben angedeutet, um eine *Machtübergabe*.

64 Victor Klemperer, LTI. Notizbuch eines Philologen, Leipzig 1975, S. 21.

1 Das Reichsarbeitsministerium im Längsschnitt

Struktureller Aufbau, Personal und Etatentwicklung

Seit 1919 wuchs das Arbeitsministerium zu einer schwer überschaubaren Institution heran. Der Grund dafür war: Ihm wurde letztlich der Gesamtkomplex der staatlichen Arbeits- und Sozialpolitik auf Reichsebene übertragen – und »Arbeits- und Sozialpolitik« wiederum sind überaus dehnbare Begriffe.

Das Ministerium wurde zur letztverantwortlichen Behörde für alle Fragen des Arbeitsrechts und des Arbeiterschutzes. Ihm oblag ebenso die Verantwortung für (wie man heute pejorativ formulieren würde) die »sozialen Folgekosten« abhängiger Arbeit. Dies schloss die Fürsorge für »Opfer der Arbeit« ein, also ein Minimum an sozialer Sicherung für arbeitsunfähig gewordene Arbeitnehmer, Rentner und ebenso für verletzte oder berufsranke Arbeiter und Angestellte sowie schließlich auch für Kriegsversehrte und -hinterbliebene. Staatliche Sozialpolitik – dieses weitgesteckte Feld umfasste tendenziell zudem den Gesamtkomplex der Wohnungs- und Siedlungspolitik, da die Nutznießer, nicht selten aber auch die Opfer staatlicher Wohnungspolitik mehrheitlich Arbeitnehmer waren.

Von den ihr zugrunde liegenden politischen Motiven her, die ihren Ausdruck dann auch in der organisatorischen Konstruktion der zuständigen Institutionen und ihrer Verknüpfung finden, kann staatliche Sozialpolitik zweierlei sein: ein »gesellschaftsvertraglich vereinbartes« Sicherungssystem gegen die Notfälle des (Arbeits-)Lebens oder eine – altruistisch motivierte, jedoch gunstabhängige – Fürsorge für die Armen und Schwachen. Beides schließt sich nicht aus, insbesondere nicht in Transformationsphasen. So wuchs die – zumeist den Kommunen überlassene – paternalistische Fürsorge, »von oben herab«, die den Fürsorgebehörden erhebliche Ermessensspielräume ließ und Rechtsansprüche des Unterstützungsempfängers nicht kannte, seit Ende des 19. Jahrhunderts zu einem grundsätzlich modernen sozialstaatlichen System heran, mit einem verbindlichen gesetzlichen Anspruch auf Sozialleistungen. Der Frage, inwieweit die 1933 eingeleiteten sozialstaatlichen Transformationsprozesse diese Entwicklung de facto wieder rückgängig machten und autoritär-paternalistische Elemente etablierten, die gleichzeitig rassistisch, pronatalistisch, sozialdarwinistisch-leistungsbezogen und (mit Blick auf die Arbeitslosen- wie Rentenversicherung) überdies bellizistisch aufgeladen waren, ist eines der Themen dieser Untersuchung.

Staatliche Sozialpolitik als interpretationsoffene Kategorie überschneidet sich mit anderen Feldern der Innenpolitik. Der Grund hierfür ist (in Anlehnung an die Technik- und Wissenschaftsterminologie formuliert) im ›Dual Use‹ jeglicher staatlicher Sozialpolitik zu sehen: Dem sozialintegrativen Einsatz von Sozialpolitik liegen politisch kalkulierte Motive zugrunde, die sehr unterschiedlicher Natur sein können; sie werden von der historischen Forschung derzeit unter den grobrastrigen Termini Inklusion und Exklusion gefasst. Nicht nur soziale Integration durch soziale Sicherung oder Fürsorge kann ein Zweck staatlicher Sozialpolitik sein. Sie kann daneben als Hebel zur arbeitsbezogenen Disziplinierung der lohnabhängigen Bevölkerung sowie als Instrument eingesetzt werden, das die jeweilige sozialpolitische Klientel einem Regime politisch-ideologisch verpflichtet und gleichzeitig bestimmte Bevölkerungsgruppen aus unterschiedlichen Gründen gezielt ausgrenzt. Für die Zeit der NS-Herrschaft kann man sogar von einem ›Tripple Use‹ staatlicher Sozialpolitik sprechen, da diese von Anfang an auch bellizistisch angelegt, also auf die von der Diktatur avisierten Kriege ausgerichtet war.

1.1 Das Ministerium als Container für die staatliche Arbeits- und Sozialpolitik

Staatliche Sozialpolitik ist mithin vielschichtig. Angesichts der Überlappungen mit anderen Feldern staatlicher Innenpolitik verwundert es nicht, dass das Arbeitsministerium wiederholt Kompetenzen und Aufgabenfelder von anderen Reichsministerien übernahm oder seinerseits welche an diese abgab. Bisweilen wurden die betreffenden Bereiche auch, wie insbesondere 1942 – mit der Einsetzung des »Generalbevollmächtigten für den Arbeitseinsatz« und dem Reichswohnungskommissar – geschehen, institutionell verselbstständigt. Klassische exekutive Einrichtungen auf Reichsebene, zwischen denen sozialpolitische Kompetenzen und Tätigkeitsfelder hin- und hergeschoben wurden, waren das Reichsarbeits-, Reichsinnen- und Reichswirtschaftsministerium. Zuordnungen und Arbeitsteilungen waren flui-
de. Der Grund dafür liegt auf der Hand: Viele wirtschaftspolitische Maßnahmen zeitigten sozialpolitische Effekte – so wie umgekehrt alle sozialstaatlichen Maßnahmen irgendwie finanziert werden mussten. Da innenpolitische Regulierungen ebenfalls sozialpolitische Folgen hatten, wanderten Befugnisse auch zwischen dem Innenministerium und dem Arbeitsministerium hin und her. Das Verhältnis zwischen

den drei Ministerien war insofern von Konkurrenz und Rivalität, aber ebenso auch von Kooperation geprägt. Denn angesichts der inhaltlichen Überschneidungen waren eine enge Zusammenarbeit und oft auch scharnierähnliche organisatorische Verzahnungen unabdingbar.

Wie fließend die Grenzen zwischen Innen-, Wirtschafts- sowie Arbeits- und Sozialpolitik und wie fluide die organisatorischen Arbeitsteilungen zwischen diesen drei Grundpfeilern staatlicher Politik waren, lässt sich bereits an der Institutionengeschichte festmachen: Trotz früher Anläufe zur Errichtung eines ministeriumsähnlichen Reichsarbeitsamtes und ebenso eines Reichswirtschaftsamtes wurde ein eigenständiges Reichswirtschaftsamt erst 1917 aus dem Reichsamt des Innern herausgeschnitten, das bis dahin auch die Wirtschafts-, Arbeits- und Sozialpolitik überwölbt hatte. Erst im Oktober 1918 wurde, angesichts der drohenden Revolution, ein eigenständiges Reichsarbeitsamt separiert, aus dem fünf Monate später das Arbeitsministerium hervorging. In den 1920er-Jahren wurde die Existenzberechtigung des Reichsarbeitsministeriums immer wieder grundsätzlich infrage gestellt. Mal wurde dessen Auflösung in das Reichswirtschaftsministerium vorgeschlagen oder aber umgekehrt, vom einflussreichen Ruhrindustriellen Paul Reusch, die Eingliederung des Wirtschaftsministeriums in das Reichsarbeitsministerium gefordert. Dahinter stand die Absicht, Letzteres unmittelbar dem Primat der Ökonomie zu unterwerfen. Das Arbeitsministerium konnte diese Angriffe und ebenso 1933 sowie 1938 virulente Pläne zur Fusion mit anderen Ministerien erfolgreich abwehren. Ab 1942 wurde es dann allerdings fast vollständig demontiert.

Institutionell besaß das Reichsarbeitsministerium zwar eine Art Monopol auf die zentralstaatliche Arbeits- und Sozialpolitik. Aufgrund der Diffusität und Interpretationsoffenheit des Begriffs blieb dies jedoch ein weites Feld mit ›ausfransenden‹ Rändern. Was Marie Elisabeth Lüders ein halbes Jahr nach der Gründung des Ministeriums vor dem Reichstag erklärte – »Der Umfang des Arbeitsgebietes des Reichsarbeitsministeriums lässt sich [...] heute noch nicht übersehen«¹ – blieb zeit seiner Existenz ein Kennzeichen des Reichsarbeitsministeriums. Das Arbeitsministerium wurde zu einem Passepartout für alle arbeits- und sozialpolitischen Probleme, die sich jeweils aktuell aufdrängten. Man kann es auch so formulieren: Die betreffenden Probleme wurden

1 Nationalversammlung, 101. Sitzung, 17.10.1919, S. 3225, https://www.reichstagsprotokolle.de/Blatt2_wv_bs00000014_00365.html, Zugriff: 4.8.2021. Vgl. auch Luttenberger, Verwaltung für den Sozialstaat, S. 206.

dahin abgeschoben und gleichzeitig wurde es mit Erwartungen überfrachtet, die es zwangsläufig nur enttäuschen konnte.

1.2 Organisationsstrukturell bemerkenswert stabil:

Die (Haupt-)Abteilungen von 1919 bis 1942

Vor diesem Hintergrund ist es eher überraschend, dass sich das Ministerium seit Mitte der 1920er-Jahre seine innere Organisationsstruktur weitgehend erhalten konnte. 1922/23 gliederte sich das Ministerium noch in zehn Hauptabteilungen. Die (Haupt-)Abteilung I war – wie in den folgenden zwei Jahrzehnten – schon zu diesem Zeitpunkt für »Allgemeine Angelegenheiten und Verwaltung« verantwortlich; ebenso war die (Haupt-)Abteilung II für den Gesamtkomplex der »Sozialversicherung« zuständig. »Versorgungsrecht und -gesetzgebung« waren zwischen 1922 und 1925 in einer eigenen Abteilung (VII bzw. VI) separiert; diese wurde danach mit Abteilung II zusammengefasst.

Wie in den 1930er-Jahren war die (Haupt-)Abteilung V (später: IV) bereits seit 1922/23 für das »Wohnungs- und Siedlungswesen« zuständig. In den 1920er-Jahren wurde in dieser Abteilung außerdem die »Wohlfahrtspflege und soziale Fürsorge« bearbeitet, soweit diese in den Verantwortungsbereich des Arbeitsministeriums fiel. Dieser Bereich wurde 1930 der Hauptabteilung II zugeschlagen.

Die (Haupt-)Abteilung III war von 1922 bis 1925 für »Sozialpolitik und Volkswirtschaft, Arbeiterschutz und Arbeitsrecht«, die Abteilung IV für das »Tarifvertrags-, Lohn- und Einigungswesen« sowie die »Betriebsverfassung« zuständig; seit 1926/27 waren sie in einer Hauptabteilung (IV, später: III) zusammengefasst. Von 1922 bis 1925 besaß außerdem das Feld der »Sozialen Medizin« innerhalb des Ministeriums organisatorisch eine eigenständige (Haupt-)Abteilung (IX); 1927 wurde es der Hauptabteilung II angegliedert. Für das Aufgabenfeld »Arbeitsmarkt, Arbeitsvermittlung, Arbeitsbeschaffung und Arbeitslosenversicherung« (ab 1927: »Betreuung der Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung«) wurde ebenfalls eine eigenständige Abteilung eingerichtet (1922/23: Abt. X; danach: HA IV). Ende der 1920er-Jahre legte man diese Hauptabteilung vorübergehend mit der für »Wohnungs- und Siedlungswesen« (V) zusammen. Nach der Übergabe der Macht an die NS-Bewegung wurde die Aufsicht über die Reichsanstalt – sowie zeitweilig auch den Reichsarbeitsdienst –, also der Themenkomplex »Arbeitsmarkt, Arbeitsvermittlung, Arbeitsbeschaffung und Arbeitslosenversicherung«, als Unterabteilung IIc der Hauptabteilung II

zugeordnet. Die Hauptabteilung für »Wohnungs- und Siedlungswesen« firmierte seitdem als Hauptabteilung IV.

In den Anfangsjahren veränderte sich die organisatorische Grobgliederung des Ministeriums mehrfach. Mitte der 1920er-Jahre bekam die Organisationsstruktur des Ministeriums im Grundsätzlichen dann das Gesicht, das sie bis 1939 bzw. 1942/43 behalten sollte. Kleinere Verschiebungen namentlich von Kompetenzen zwischen den Referaten der Unter- und Hauptabteilungen – nur ausnahmsweise zwischen den Abteilungen – schloss dies nicht aus.²

Erst seit Ende der 1930er-Jahre kam es wieder zu größeren Veränderungen. Anfang 1939 wurde die 1927 verselbstständigte Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung in das Reichsarbeitsministerium reintegriert, als Hauptabteilung V. Im Jahr 1942 behielten die Hauptabteilungen des Ministeriums zwar die traditionelle Nummerierung. Die Hauptabteilungen III und V wurden nun allerdings dem »Generalbevollmächtigten für den Arbeitseinsatz« zugeordnet, der diesen Teil des Ministeriums noch einmal splittete und 1943 eine Hauptabteilung VI für den »Europaeinsatz« einrichtete. Die Hauptabteilung IV wiederum erhielt Robert Ley, in seiner Funktion als Reichswohnungskommissar. Die »eigentlichen Arbeitseinheiten des Ministeriums« waren und blieben bis 1945 die Referate.³

Die relativ stabile (Grob-)Struktur der Organisation ist nicht mit gleichbleibenden *Inhalten* der Tätigkeiten der einzelnen Haupt- und Unterabteilungen sowie der Referate zu verwechseln. Diese wandelten sich vielmehr teilweise fundamental, und dies auch nicht erst 1933, 1938/39 oder 1942. So veränderte sich beispielsweise die Erarbeitung von Gesetzesvorlagen sowie von Entwürfen für rechtliche Regeln mit ähnlich hoher Verbindlichkeit, eine der zentralen Aufgaben der Bürokratie des Ministeriums, bereits deshalb, weil der Adressat dieser Vorlagen und Entwürfe wechselte. Bis 1930 war dies das Parlament; 1930 bis 1933 arbeitete man dem Reichskanzler sowie dem Reichspräsidenten, der die (Not-)Verordnungen in letzter Instanz zu sanktionieren hatte, zu. Seit

2 Alle Angaben nach den jährlichen Ausgaben des *Politischen Almanach. Jahrbuch des öffentlichen Lebens, der Wirtschaft und der Organisation* bzw. des *Handbuchs für das Deutsche Reich* (hrsg. v. Reichsinnenministerium); *Das Deutsche Reich von 1918 bis heute* (hrsg. v. Curt Horkenbach), 1923-1943, sowie den Geschäftsverteilungsplänen (GVP) des Reichsarbeitsministeriums. Einen grafischen Überblick über die organisationsstrukturelle Entwicklung des Reichsarbeitsministeriums 1919 bietet Biographisches Lexikon, Bd. 2, S. XXXI-XXXIV.

3 Klimó, Im Dienste des Arbeitseinsatzes, S. 79.

1933/34 richtete das Ministerium Vorlagen und Entwürfe an das Reichskabinett – das Verordnungen und Gesetze meist im Umlaufverfahren ›beschloss‹ – sowie an den »Führer«. Dieser hatte bis 1945 grundsätzlich das letzte Wort, interessierte sich für die rechtlichen Details freilich nicht. Er überließ die Entscheidungen darüber, ob Gesetz- und Verordnungsentwürfe politisch-ideologisch konform waren zwei Personen, die zugleich ›führernahe‹ Institutionen verkörperten: der Reichskanzlei mit Hans Heinrich Lammers an der Spitze sowie Rudolf Heß, dem »Stellvertreter des Führers«, der seit Ende 1933 als »Reichsminister ohne Geschäftsbereich« alle Entwürfe und Vorlagen zu prüfen hatte und damit zu einer Art Super- oder Überminister des Kabinetts Hitler wurde. Nach Heß' Englandflug vom 10. Mai 1941 wurde dessen bisheriger Stabsleiter Martin Bormann zum Chef der Parteikanzlei und damit zum Türsteher Hitlers. Aber nicht nur die Entscheidungskompetenzen wandelten sich. Wichtig ist noch, dass sich außerdem der Charakter von ›Gesetzen‹ und gesetzesähnlichen Rechtsnormen fundamental änderte.⁴ Ebenso gab es viele inhaltliche Änderungen, die unter gleichbleibenden Etiketten wie »Arbeitsrecht«, »Arbeitsvermittlung«, »Lohn- und Sozialpolitik« sowie »Wohnungswesen« firmierten.

Das Ministerium als Koordinations- und Aufsichtsinstanz
über zahlreiche Reichsmittelbehörden

Überblickt man die gesamte Organisationsstruktur des Ministeriums, also nicht nur die Hauptabteilungen, sondern auch deren seit 1922 jeweils drei bis fünf Unterabteilungen sowie die diesen zugeordneten bis zu dreizehn Referate, wundert man sich über die insgesamt geringe Zahl sämtlicher im Reichsarbeitsministerium beschäftigter Beamter, Angestellter und Arbeiter. Sie lag bei der Gründung des Reichsarbeitsamtes im Oktober 1918 bei 93. Nach der Übernahme des Pensions- und Versorgungswesens im Spätsommer 1919 schnellte sie auf 1198 hoch, um sich im Jahrzehnt zwischen 1925 und 1936 auf einem Stand von ungefähr 450 zumeist verbeamteten Beschäftigten einzupendeln (siehe Tabelle 1).⁵ Die Verkündung des Vierjahresplans 1936, die damit eingeleitete forcierte Aufrüstung sowie die Eingliederung

⁴ Vgl. Kap. 19.2.

⁵ Nach: Georg Hartrodt, Das Reichsarbeitsministerium, seine Entstehung, sein Aufgabenkreis und seine Organisation, o.O., o.J. [1926], S. 21; Martha Driessen, Die Entwicklung der Reichsarbeitsbehörden 1919-1929. Organisatorische Ideen – verwaltungspolitische Tendenzen – Auswirkungen auf den Haushalt des Reichsarbeitsministeriums, Köln 1932, S. 9.

Österreichs Anfang 1938 und ab 1939 die immer weiter ausufernde Expansion des Dritten Reiches ließen die Zahl der für das Ministerium tätigen Beamten, Angestellten und Arbeiter anwachsen. Mit insgesamt etwa 1200 in den Jahren 1942 und 1943 blieb der Personalstand aber selbst seit der Ernennung des »Generalbevollmächtigten für den Arbeitseinsatz« noch überschaubar. Dieser personell recht kleine Stab ist Gegenstand der vorliegenden Untersuchung.

Vergleicht man den schließlich nach Hunderttausenden zählenden Personalapparat der angeschlossenen Verwaltungen mit der personellen Größe des eigentlichen Arbeitsministeriums in Berlin, deutet sich an, was die Funktion des Letzteren war. Es war »weniger Aufbau- als Auffanginstanz« (Christoph Sachße und Florian Tennstedt),⁶ also »oberster Dienstherr« für mittlere Reichsverwaltungen oder (wie sie im Folgenden meist genannt werden) *Reichsmittelbehörden*, die vor der Gründung des Ministeriums teilweise bereits Jahrzehnte bestanden. Das Reichsarbeitsministerium sollte die Reichsmittelbehörden koordinieren, diesen finanzielle Mittel zuweisen (oft nur einen Teil des Gesamtetats, über den diese verfügten) und über Verordnungen, Erlasse sowie weitere Instruktionsinstrumente Vorgaben für die Alltagspraxis machen. Angesichts zahlreicher Krisen und sich überschlagender Ereignisse blieb für Neustrukturierungen des organisatorischen Gesamtgebäudes, das dem Ministerium unterstellt war, wenig Raum. Auch grundlegendere organisatorische Veränderungen erfolgten oft ad hoc, in schneller Reaktion auf kurzfristige Problemlagen. Sie waren in aller Regel nicht auf lange Sicht konzipiert.

Die arbeits- und sozialpolitische Auffangfunktion, die das Ministerium seit seiner Gründung wahrnehmen musste, barg Nach- und Vorteile. Dass man mit bestehenden Verwaltungen und einem dort eingespielten Personalapparat (zugespitzt formuliert) jonglieren musste, begrenzte die Handlungsmöglichkeiten für grundlegende Veränderungen zusätzlich. Ein großer Vorteil, jedenfalls aus der Sicht der Minister und der Führungsspitze des Arbeitsministeriums, war demgegenüber, dass das Ministerium auf ein Reservoir an erfahrenen Beamten aus den Reichsmittelbehörden zurückgreifen und damit selbst schnell Routinen entwickeln konnte, die ein flexibles Handeln auf die Krisen während der Weimarer Republik erheblich erleichterten.

Vielleicht wichtiger noch als rechtliche und sonstige schriftliche Vorgaben waren für die Verknüpfung des Reichsarbeitsministeriums mit den ihm überantworteten Arbeits- und Sozialverwaltungen formel-

6 Sachße/Tennstedt, Armenfürsorge, Bd. 2, S. 83.

le und informelle Netzwerke sowie Formen personellen Austauschs, die zu einem Strukturelement ministerieller Praxis wurden: Führende Beamte aus den angegliederten Behörden, z.B. den Landesversicherungsanstalten, rückten in zentrale Positionen innerhalb des Ministeriums, genauso wie umgekehrt Präsidenten und leitendes Personal der nachgeordneten Verwaltungen oft auf Erfahrungen im Ministerium zurückblicken konnten. Dadurch entstanden Netzwerke, mitunter auch Freundschaften, auf die man formlos zurückgreifen konnte und die die zwischeninstitutionelle Kommunikation und Koordination sowie – ab 1933 immer wichtiger – die gegenseitige Unterrichtung über die ›politische Großwetterlage‹ erheblich begünstigten.

Zusätzlich erleichtert wurde die Vernetzung der Zentrale, also des relativ überschaubaren Stabs des ›eigentlichen‹ Ministeriums, mit den angeschlossenen Reichsmittelbehörden in vielen Fällen durch eine starke topografische Nähe. Das Ministerium selbst war zunächst in der Berliner Luisenstraße 34, von 1921 bis 1934 in der Scharnhorststraße 36, von 1934 bis 1938 Unter den Linden 33-35 und seitdem im ›Europahaus‹ am Anhalter Bahnhof (Saarlandstraße 96) ansässig, also nicht weit von den übrigen Zentren der Macht entfernt.

Auch die wichtigsten der dem Zuständigkeitsbereich des Ministeriums überantworteten Reichsmittelbehörden lagen in der Nähe. Die Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung hatte ihren Sitz in der Hardenbergstraße 12, die Reichsversicherungsanstalt für Angestellte in der Ruhrstraße 2 (nahe dem Fehrbelliner Platz). Das Reichsversicherungsamt und das Reichsversorgungsgericht in der Königin-Augusta-Straße 25-27 (ab 1933: Tirpitzufer 52, heute: Reichpietschufer) waren sogar fußläufig zu erreichen. Dies war für einen schnellen, oft mündlichen Austausch von erheblicher Bedeutung.

Die anderen Ministerien und sonstigen politischen Spitzeninstitutionen sowie ab 1933 die Hauptsitze der NS-Massenorganisationen waren gleichfalls (fast) alle in Berlin-Mitte angesiedelt. Die Kontakte ›nach außen‹, die bis 1930/33 enge Beziehungen zum Reichstag sowie außerdem zum Preußischen Abgeordnetenhaus einschlossen, beschränkten sich ebenso wenig wie die Verknüpfungen mit den nachgeordneten Behörden auf formalisierte Formen der Kommunikation. Zu Knotenpunkten informeller Netzwerke wurden – auch von den Protagonisten des NS-Regimes frequentierte und teilweise sogar neu belebte – Honoratiorenvereinigungen oder Herrengesellschaften unterschiedlichster Couleur, von denen vor wie nach 1933 der Club von Berlin sowie der Aero-Klub von Deutschland die wichtigsten waren. Deren Gebäude waren ebenfalls schnell zu Fuß zu erreichen: das vormalige Berliner



Abb. 1: Der Gebäudekomplex des Reichsarbeitsministeriums in der Berliner Saarlandstraße, um 1940

Abgeordnetenhaus, das Göring 1935 dem Aero-Klub von Deutschland geschenkt hatte, und das ebenfalls große Gebäude in der Jägerstraße 2/3, das seit 1893 im Besitz des 1864 gegründeten Clubs von Berlin war und, wie das vormalige und heutige Abgeordnetenhaus, zahlreiche Räumlichkeiten für eine ungestörte informelle Kommunikation bot.

Selbstredend spielten auch formalisierte Formen der Koordination zwischen den Protagonisten des Ministeriums und den wichtigsten Funktionsträgern der angegliederten Behörden *unterhalb der öffentlichen Wahrnehmungsschwelle* eine bedeutende Rolle. So riefen Minister oder Staatssekretäre die leitenden Beamten der zugeordneten Verwaltungen zu Besprechungen zusammen, um sich abzustimmen und anstehende Probleme sowie den Umgang mit anderen politischen Hoheitsträgern zu diskutieren. Das Ministerium fungierte mithin einerseits als ein *Transmissionsriemen* – bis 1933 zwischen den zugeordneten Verwaltungen und dem Reichskanzler sowie -kabinett, seit 1933 zwischen den Behörden seines Verantwortungsbereichs und der Spitze des NS-Regimes. Insbesondere während der Weimarer Republik war das Ministerium zudem Adressat von Lobbyaktivitäten insbesondere der Angestelltenverbände und vor allem der Beamtenorganisationen. Andererseits trat das Ministerium seinerseits gleichzeitig als *Lobbyorganisation* auf, die die Interessen der nachgeordneten Behörden gegenüber den Reichsspitzen vertrat.

Seine umfänglichen Aufgaben konnte das Berliner Ministerium nur bewältigen, weil es organisatorisch stark dezentralisiert war, zahlreiche Kompetenzen »nach unten« delegierte und lediglich eine Art Oberaufsicht führte. Die dem Arbeitsministerium zugeordneten Verwaltungen besaßen ihrerseits einen oft komplex gegliederten Unterbau. Sie verfügten teilweise über einen weit größeren Personalapparat als das Ministerium selbst. Dies galt insbesondere für die Versorgungsbehörden für die Kriegsbeschädigten und -hinterbliebenen sowie die Arbeitsvermittlung und -unterstützung. Die Gesamtheit der dem Reichsarbeitsministerium unterstellten Verwaltungen und (sonstigen) Institutionen zählte zwischen 1919 und 1945 ungefähr 80 000 bis 200 000 Beamte, Angestellte und Arbeiter. Auf einen Beschäftigten im Berliner Reichsministerium kamen mithin zwischen hundert und zweihundert Beschäftigte der angegliederten Behörden. Begrenzt man dieses Betreuungsverhältnis auf die gehobenen Beamten, also die »Leitwölfe« des Ministeriums, war jeder von ihnen ungefähr für tausend Beschäftigte der nachgeordneten Verwaltungen verantwortlich.⁷

Allein die Arbeitsverwaltung umfasste während der 1920er-Jahre 22 000 Beamte, Angestellte und Arbeiter und mehr als 40 000 bei Kriegsbeginn, die überwiegend in den lokalen Arbeitsämtern beschäftigt waren. Einschließlich der in den okkupierten Regionen Europas tätigen Personen zählte die Arbeitsverwaltung Ende 1943 sogar 80 000 Beschäftigte; zu diesem Zeitpunkt war sie allerdings nicht mehr dem Reichsarbeitsminister, sondern dem »Generalbevollmächtigten für den Arbeitseinsatz« zugeordnet. Hohe Beschäftigtenzahlen wiesen anfangs auch die sogenannten Versorgungsbehörden für Kriegsbeschädigte und -hinterbliebene auf, die bis 1918/19 dem Militär unterstellt waren und dem Ministerium im ersten Jahr seiner Existenz nachgeordnet wurden.

7 Nähme man die Träger der Sozialversicherung hinzu, über die das Arbeitsministerium ebenfalls eine Art Oberaufsicht führte, wäre der dem Ministerium in letzter Instanz zugeordnete Personalapparat zahlenmäßig noch weit imposanter. Das wäre jedoch unredlich. Denn bis 1933/35 »einte« die Sozialversicherungsträger eine vom Reichsarbeitsministerium und Reichversicherungsamt (RVA) unabhängige Arbeitsweise. Versicherungen und Arbeitgeber verwalteten ihre Versicherung selbst. Lediglich das RVA sowie die Landes-, Ober- und Versicherungsämter waren staatliche Behörden. Das Arbeitsministerium übte auch auf sie lediglich indirekten Einfluss aus, vor allem über die Personalbesetzung. Vgl. Klimo, Im Dienste des Arbeitseinsatzes, S. 52ff. Das Prinzip einer indirekten Beeinflussung gilt noch stärker für die Unfall- und Krankenversicherung (KV). Mitte der 1920er-Jahre zählte die KV knapp achttausend vornehmlich selbstständige Kassen. Wie viel Personal sie zur Verwaltung der insgesamt mehr als 25 Mio. Versicherten einstellten, entschieden die Kassen in Eigenregie.

Die hohe Zahl von 66 300 bei den Versorgungsbehörden Beschäftigten im Jahre 1919 sank schon im folgenden Jahr auf etwa 40 000 und wurde bis Mitte der 1920er-Jahre auf unter 10 000 abgeschmolzen. Der Anteil der Beamten dort war minimal und lag im April 1923 bei 822 Personen oder 0,1 % des Gesamtpersonals.⁸

Andere, dem Arbeitsministerium unterstellte Institutionen waren weit kleiner. Die Reichsversicherungsanstalt für Angestellte wuchs von 1872 im letzten ›Friedensjahr‹ vor Beginn des Zweiten Weltkrieges auf 2291 Beschäftigte im ersten Kriegsjahr. Bis 1944 schrumpfte die Belegschaft der Reichsversicherungsanstalt für Angestellte auf 2036; von diesen wiederum war etwa ein Viertel als Soldaten eingezogen.⁹ Für die Gewerbeaufsicht, die eigentlich ›Ländersache‹ war, über die das Ministerium jedoch ebenfalls die Aufsicht führte, waren Mitte 1930 reichsweit 785 Beamte tätig. Bereits dies war eine angesichts des hohen Industrialisierungsgrades des Deutschen Reiches erstaunlich geringe Zahl. Knapp fünf Jahre später war ihre Zahl auf 754 geschrumpft. Noch dramatischer entwickelte sich der Personalarückgang mit 306 (Mai 1935) gegenüber 408 (Sommer 1930) bei der gleichfalls dem Reichsarbeitsministerium unterstellten Bergaufsicht.¹⁰

Die Weisungs- und Aufsichtsbefugnis des Ministeriums gegenüber den Reichsmittelbehörden und deren jeweiligen Landesverwaltungen oder gegenüber sonstigen Institutionen war sehr unterschiedlicher Natur. Für manche Felder war es unmittelbar verantwortlich. Für andere Felder besaß es ›lediglich‹ ein Aufsichtsrecht, das es zudem in unterschiedlicher Weise handhabte.

Das Ministerium: Eine Oberste Reichsbehörde?

Das Ministerium selbst, sein in Berlin beheimateter Kern, galt als *Reichszentralverwaltung* oder auch als *Oberste Reichsbehörde*¹¹ – mit

8 Angaben nach: Georg Hartrodt, Die Ausstellung im Reichsarbeitsministerium, in: RABl. II 8 (1928), S. 41-47, hier S. 42; Stephanie Neuner, Politik und Psychiatrie. Die staatliche Versorgung psychisch Kriegsbeschädigter in Deutschland 1920-1939, Göttingen 2011, S. 78.

9 Vgl. Erker, Rente, S. 379.

10 Angaben nach: Chup Friemert, Produktionsästhetik im Faschismus. Das Amt ›Schönheit der Arbeit‹, München 1980, S. 153. Vgl. auch Michael Karl, Die Fabrikinspektoren in Preußen. Das Personal der Gewerbeaufsicht 1854-1945, Opladen 1993, S. 300 (Tabelle 15).

11 Nominell wurde in ›Oberste Reichsbehörden‹ und ›höhere (Zentral-)Verwaltungen‹ – hier Reichsmittelbehörden – unterschieden. Im Folgenden geht

einem Reichsminister an der Spitze. Bis 1933 war der Status einer Obersten Reichsbehörde unstrittig. Der Arbeitsminister war nur dem Reichskanzler und Reichspräsidenten verantwortlich. Eine Frage, die sich bereits den Zeitgenossen stellte und bis heute von Historikern unterschiedlich beantwortet wird, ist, ob die Zuordnung des Reichsarbeitsministeriums zu den Obersten Reichsbehörden auch für die NS-Diktatur gilt. Bei näherer Betrachtung zeigt sich, dass dieser Status nach 1933 de facto ins Wanken geriet. Dies lag daran, dass sich das Herrschaftsgefüge während der Hitler-Diktatur immer rascher wandelte und zunehmend unsicherer wurde, was – unterhalb des »Führers« – als Spitze des NS-Regimes anzusprechen war und ob die Reichsministerien noch dazugehörten.

Es bildeten sich an der Reichsspitze institutionell und informell neue Hierarchien aus, die ihrerseits instabil waren. Zwar war oft unklar, wer dem Reichsarbeitsministerium in welcher Hinsicht übergeordnet war. Dass dieses aber nicht allein den Anordnungen Hitlers, sondern ebenso denen anderer führender NS-Protagonisten zu folgen hatte, war unstrittig. Die Nennung von Namen wie Hermann Göring, Rudolf Heß, Martin Bormann, Fritz Sauckel, Robert Ley und Albert Speer, die aufgrund der hochgradigen Personalisierung des NS-Herrschaftssystems auch politisch-institutionelle Verschiebungen repräsentierten und de facto dem Arbeitsminister übergeordnet waren, muss an dieser Stelle reichen. Resultat dieser Entwicklungen war, dass Seldtes Ministerium allmählich in die Rolle einer nachgeordneten Behörde rutschte, die sich »Anweisungen von oben« zu fügen hatte. Wer innerhalb des Rankings des NS-Herrschaftsgeflechts über- oder untergeordnet oder auch gleichrangig war, war ebenfalls selbst für zentrale Akteure oft nicht wirklich zu übersehen. Gerade das Arbeitsministerium wurde zudem oft gezwungen, sich auch Zumutungen »von der Seite«, etwa von der Arbeitsfront, anzupassen oder gar zu unterwerfen.

Zusätzlich zu den auch von den Protagonisten oft schwer zu durchschauenden institutionellen Hierarchien veränderten sich außerdem die Kommunikationsstrukturen gegenüber den Jahren der parlamentarischen Demokratie bis 1930 und ebenso im Vergleich zur Präsidialdiktatur bis 1933. Nachdem Hindenburg veranlasst hatte, dass die politischen Schalthebel in die Hände Hitlers gelegt wurden und Parlamente überhaupt keine Rolle mehr spielten, mussten teilweise neue Kommunikationskanäle gesucht werden; darüber hinaus änderte sich der Politikstil.

es nicht um den formellen Status, sondern um die faktische Stellung in der politischen Hierarchie – namentlich des NS-Systems.

Das NS-Regime mit seinem schwer überschaubaren, vielschichtigen Netz an Massenorganisationen und Institutionen griff dabei in einer heute kaum vorstellbaren Intensität auch auf das einzelne Individuum über. ›Dienst‹ und Privatsphäre ließen sich angesichts einer ›kumulativen Durchherrschaft‹ der NS-Gesellschaft in den Jahren 1933 bis 1945 noch schwerer voneinander trennen als in vermeintlich ›normalen‹ Zeiten.¹²

All diese Wandlungen in angemessene Begriffe zu fassen, ist nicht leicht. ›Transmissionsriemen‹, ›Koordinations- und Aufsichtsinstanz‹ – diese für das Arbeitsministerium nahe liegenden und auch hier verwendeten Termini technici suggerieren, das Ministerium habe im Alltag lediglich ›verwaltet‹ und ›vermittelt‹. Tatsächlich entwickelte es oft auch eine erhebliche Eigeninitiative, bis 1933 wie nach 1933. Gerade die Verschiebungen in den institutionellen Hierarchien sowie die Wandlungen der Kommunikationsstrukturen seit der NS-Machtübernahme öffneten auch Möglichkeitsräume, die für das Arbeitsministerium erheblich sein konnten – und durch die klassischen, grobgerasterten Gegenüberstellungen der älteren NS-Historiografie (und exkulpatorischen Erinnerungen von NS-Protagonisten) ›Partei versus Staat‹ oder ›der Nationalsozialismus‹ gegen ›die Verwaltung‹ verdeckt werden. Verkompliziert wurden diese Konstellationen durch die Gleichzeitigkeit von Föderalismus und ›Verreichlichungs‹-Tendenzen.

Das Ministerium im Spannungsfeld von Föderalismus,
Dezentralisierung und ›Verreichlichung‹

Die Kommunikation der Akteure des Arbeitsministeriums mit den zugeordneten ›Mittelbehörden‹ beschränkte sich, soweit sie über Verordnungen, Erlasse usw. hinausging, in der Regel auf deren Spitzen, die oft ebenfalls ihren Sitz in Berlin hatten. Dies zu betonen ist wichtig, weil das Deutsche Reich im Unterschied etwa zu Frankreich eine ausgeprägte föderale Tradition, mit einem starken Eigengewicht der Länder – in Preußen zudem der Provinzen – besaß.

Innerhalb des komplexen Feldes von Föderalismus und ›Verreichlichung‹ sah sich das Ministerium immer wieder vor Probleme gestellt. Denn Formen und Reichweite des Föderalismus waren vor wie nach 1933 ein umstrittenes Feld. Immer wieder stand die Frage von Zentralisierung oder Dezentralisierung von Befugnissen und damit auch die der dafür zuständigen Verwaltungen in im Grunde fast allen Bereichen

12 Zum Begriff der ›kumulativen Durchherrschaft‹ und der Beteiligung des Reichsarbeitsministeriums daran vgl. Schlussbemerkungen, S. 1337ff.

an, für die das Ministerium verantwortlich war. Für die Jahre des Dritten Reiches entwickelte sich aus dem Widerstreit von Zentralisierung und Dezentralisierung, intensiviert durch die Okkupation immer größerer Teile Europas und damit die Ausweitung der räumlichen Reichweite von Kompetenzen, eine eigenartige, letztlich paradoxe Dynamik. Einerseits wurden lang gehegte ›Verreichlichungs‹-Pläne Wirklichkeit, da die klassisch liberalkonservativen Föderal-Traditionen an Bedeutung verloren und als Hemmschuh für ein ›Durchregieren von oben‹ ausfielen. Die Fusion der Preußischen mit den Reichsministerien ist ein prominentes Beispiel. Andererseits entstand gleichzeitig der Föderalismus in einem neuen Gewande. Die NSDAP-Gauleiter, die meist gleichzeitig unmittelbar exekutive Funktionen übernahmen, vor allem als Reichsstatthalter, entwickelten mit ihren oft regionalspezifischen ›Sonderinteressen‹ rasch ein großes Eigengewicht. Während des Krieges gewann der Gauleiter-Föderalismus noch an Bedeutung. Auch deren Selbstbewusstsein machte es dem Ministerium nicht leichter, sich zu behaupten. Zusätzlich verkompliziert wurden die Konstellationen während der NS-Diktatur, weil neben den ›ordentlichen‹ Verwaltungen – wie den Reichsministerien – zentralistische Sonderinstanzen entstanden und überdies aktivistische Massenverbände wie die DAF ihre Interessen lautstark anmeldeten und oft genug durchsetzen konnten.

Die Themen Föderalismus und das ›Wie‹ des Umgangs mit neu implementierten Sonderinstanzen standen ständig auf der Tagesordnung des Ministeriums. Seit 1938/39 war außerdem die räumliche Reichweite von Kompetenzen und Tätigkeitsfeldern ein zentrales Problem, das mit der Einsetzung Fritz Sauckels als »Generalbevollmächtigten für den Arbeitseinsatz« schließlich auf NS-spezifische Weise gelöst wurde. Eine ständig diskutierte Frage war außerdem, wie eigenständig die dem Großdeutschen Reich angegliederten Regionen sein sollten. Ergänzt und überformt wurden die für das Arbeitsministerium relevanten Aspekte des Föderalismus durch die angesprochene, ausgeprägte Dezentralisierung von dessen Kompetenzen in den Reichsmittelbehörden,¹³ die ihren Ursprung in der Vorgeschichte des Ministeriums hat.

13 Die föderal basierten regionalen Verwaltungen und lokalen Dienststellen der angeschlossenen Behörden sind im Rahmen der vorliegenden Untersuchung nur insoweit interessant, als sie im Reichsarbeitsministerium selbst Gegenstand des Interesses bestimmter Referate oder Abteilungen waren, dort über sie verhandelt wurde oder von ihrer Seite Klagen unmittelbar an das Ministerium gerichtet wurden. Wenn das Arbeitsministerium, aus welchen Gründen auch immer, sich seinerseits zu direkten Interventionen gegenüber regionalen oder lokalen Behörden veranlasst sah, wird dies ebenfalls skizziert.

1.3 Ein Vierteljahrhundert des Auf und Ab? Die Personalentwicklung im Überblick

Es ist vor allem dieser Aspekt einer starken Dezentralisierung der Verwaltung, der Delegation vor allem der sozialpolitischen Befugnisse an die insgesamt ziemlich selbstständigen Reichsmittelbehörden und die Selbstbeschränkung auf Aufsicht und Koordination, der ein personalstrukturelles Grundphänomen des Reichsarbeitsministeriums erklärt. Trotz der Vielfalt der arbeits- und sozialpolitischen Felder, für die das Arbeitsministerium zuständig war, und der Problemlagen, mit denen es konfrontiert war, blieb die Zahl der Beamten, Angestellten und Arbeitern im Berliner Ministerium überschaubar. Sie bewegte sich zwischen 440 und 1200 Beschäftigten (siehe Tabelle 1) und lag damit etwas unter der anderer großer Reichsministerien, etwa des Ministeriums für Finanzen.¹⁴ Bemerkenswert ist vor allem, dass sich die Zahl der im Arbeitsministerium Beschäftigten zwischen 1925 und 1936 bei ungefähr 450 Beschäftigten einpendelte und sich erst mit der territorialen Ausweitung des NS-Regimes deutlich vergrößerte. Das berühmte Parkinson'sche Gesetz vom (vereinfacht formuliert) steten Bürokratiewachstum gilt also nicht für das Arbeitsministerium.¹⁵

Überblickt man die Gesamtentwicklung der Beschäftigtenzahlen des Arbeitsministeriums, fällt auf, dass diese bereits 1920 ihren absoluten Höhepunkt erreichten, sich bis 1925 mehr als halbierten und in den folgenden Jahren bis 1935 sogar weiter leicht schrumpften.¹⁶ Hinter dieser

14 Die Beschäftigtenzahl des Finanzministeriums lag 1922 bei 863 (davon Beamte: 73,1%), 1926 bei 990 »beantragten« Stellen (davon Beamte: 63,7%), 1931 bei 1116 (davon Beamte: 61,0%), 1935 bei ungefähr 800, 1937 bei knapp 930, 1938 bei mehr als 1000 und 1939 schließlich bei über 1500. Vgl. Middelndorf, *Macht der Ausnahme*, S. 190, 319, 348.

15 Die Personalentwicklung im Reichsarbeitsministerium steht mithin in auffälligem Kontrast zum Wachstum der sozialpolitischen Verwaltungsbürokratie insbesondere auf kommunaler Ebene während der Weimarer Republik sowie zur »Aufblähung des Personals im Bereich des RWM« während des Dritten Reiches. Vgl. die Angaben bei Sachße/Tennstedt, *Armenfürsorge*, Bd. 2, S. 85 f.; Stefan Fisch, *Willkür und Regelhaftigkeit. Personal und Organisation des Reichswirtschaftsministeriums im Dritten Reich*, in: Ritschl (Hg.), *Das Reichswirtschaftsministerium in der NS-Zeit*, S. 18–75, Zitat S. 41 f.

16 Eine ähnliche Personalentwicklung zwischen 1920 und 1924 lässt sich auch z.B. für das RWM beobachten. Vgl. Heidrun Homburg, *Das Reichswirtschaftsamt/Reichswirtschaftsministerium in der Formierungsphase 1917–1923. Strukturen und Akteure*, in: Holtfrerich (Hg.), *Das Reichswirtschaftsministerium der Weimarer Republik*, S. 146–223, hier S. 149–152.

Tabelle 1: Anzahl der Beamten, Angestellten und Arbeiter des Reichsarbeitsministeriums, 1918-1943 (absolut und in %)

Jahr	Personal insgesamt	Beamte		Angestellte und Arbeiter		darunter			
		insgesamt		insgesamt		Angestellte		Arbeiter	
		absolut	in %	absolut	in %	absolut	in %	absolut	in %
Okt. 1918	93	56	60,2	37	39,8	–	–	–	–
1919/20	1.198	646	53,9	552	46,1	–	–	–	–
1923	786	430	54,7	356	45,3	–	–	–	–
1925	441	283	64,2	158	35,8	–	–	–	–
1928	450	288	64,0	162	36,0	–	–	–	–
1934	437	260	59,5	177	40,5	93	21,3	84	19,2
1935	434	254	58,5	180	41,5	107	24,7	73	16,8
1936	443	249	56,2	194	43,8	115	26,0	79	17,8
1937	482	279	57,9	203	42,1	123	25,5	80	17,6
1938	491	279	56,8	212	43,2	133	27,1	79	16,1
1939/40	1.082	454	42,0	628 ^{(a)(b)}	58,0	434	40,1	194	17,9
1941	1.133	515	45,5	618 ^(b)	54,5	426	37,6	192	16,9
1942 ^(c)	1.194	540	45,2	654	54,8	455	38,1	199	16,7
1943 ^{(c)(d)}	1.184	499	42,1	685	57,9	465	39,3	220	18,6
1944 ^(e)	613	330	53,8	283	46,2	–	–	–	–

(a) Aufgrund der Eingliederung der RfAA in das Reichsarbeitsministerium »durchschnittlich erforderlich«

(b) Jeweils am 1. Februar »vorhanden«

(c) Einschließlich der Sauckel als GBA und Ley als Reichswohnungskommissar unterstellten Abteilungen

(d) »Angefordert«; ansonsten Ist-Zahlen (»vorhanden«), jeweils vom 1. Oktober

(e) 20. Mai 1944: nur noch im Ministerialdienstgebäude tätige »Gefolgschaftsmitglieder« des Reichsarbeitsministeriums

Quellen (bis 1928): Georg Hartrodt, Das Reichsarbeitsministerium, seine Entstehung, sein Aufgabenkreis und seine Organisation, o. O., o. J. [1926], S. 21; Hermann Geib, Zur Organisationsgeschichte des Reichsarbeitsministeriums, in: RABl. II 8 (1928), S. 196; Martha Driessen, Die Entwicklung der Reichsarbeitsbehörden 1919-1929. Organisatorische Ideen – verwaltungspolitische Tendenzen – Auswirkungen auf den Haushalt des Reichsarbeitsministeriums, Köln 1932, S. 9.

Quellen (ab 1934): Haushalte des Reichsarbeitsministeriums für das Rechnungsjahr 1934 (»nur für internen Dienstgebrauch«), S. 16, 19; für 1935, S. 14, 17; für 1936, S. 14, 16; für 1937, S. 14, 17; für 1938, S. 16, 19; für 1939, S. 18, 21; für 1940, S. 20, 23; für 1941, S. 22, 25; für 1942, S. 16, 18, 20; für 1943, S. 16 f., 20. 1944: Rest-Belegschaft im Reichsarbeitsministerium am 20. Mai 1944, BArch, R 3901/20324, Bl. 2-5.

Entwicklung standen (so viel sei vorweggenommen) Wirtschafts- und Finanzkrisen sowie das Spardiktat der in der Weimarer Republik oft nur kurzlebigen Kabinette. Einen gravierenden Einschnitt markiert vor allem die Personalabbau-(Not-)Verordnung von Oktober 1923, ein Albtraum für Ministerialbeamte und -angestellte, der auch deren Mentalitäten nachhaltig prägte. Während der Zeit des Dritten Reiches blieb der Druck, das in der Berliner Zentrale für die Arbeits- und Sozialpolitik zuständige staatliche Personal zahlenmäßig möglichst niedrig zu halten, bestehen. Wenn seit 1936 die Gesamtheit der Beschäftigten des Reichsarbeitsministeriums anfangs langsam, von 1938 auf 1939 sprunghaft wuchs, dann war dies auf zwei Hauptfaktoren zurückzuführen: die territoriale Expansion und die Veränderungen im Aufgabenspektrum des Ministeriums.

Bemerkenswert sind die relativ starken Schwankungen, denen der Anteil der Angestellten an der Gesamtheit der Beschäftigten ausgesetzt war. Angestellte waren innerhalb des Ministeriums neben den Beamten die wichtigste Beschäftigtengruppe. Allerdings waren »Angestellte« und »Arbeiter« als Beschäftigten-Kategorien in der hausinternen Aufgliederung des Reichsarbeitsministeriums noch ungenauer als sie es in der amtlichen Statistik ohnehin waren: So firmierten Berufsgruppen, die man heute als »Angestellte« bezeichnen würde, als »Arbeiter« (Pfortner, Wächter, Reinmachedienst, Chauffeure und Hausmeister); der Begriff blieb bis 1945 eine diffuse Residualkategorie. Umgekehrt wurden die einzigen »echten Arbeiter« (Drucker und Maschinisten), die das Ministerium beschäftigte, hausintern als »Angestellte« verbucht.¹⁷

Im Gegensatz zu den – jedenfalls theoretisch – auf Lebenszeit beschäftigten Beamten waren Angestellte und Arbeiter leicht zu kündigen. Sie wurden deshalb zu einer Art personellem »Puffer«, der je nach finanzieller Lage und anstehenden sozialpolitischen Aufgaben ad hoc aufgestockt oder abgebaut werden konnte. Als 1923 und erneut ab 1930 infolge politischer Vorgaben der jeweiligen Reichskabinette der Personalapparat des Reichsarbeitsministeriums abgeschmolzen wurde, waren die Angestellten die Hauptleidtragenden. Obwohl auch Beamte seit Erlass der Personalabbau-Verordnung vom Oktober 1923 vorzeitig in den Ruhe- oder Wartestand geschickt wurden, blieben sie stärker von »Freistellungen« verschont, sodass sich der Beamtenanteil im Arbeitsministerium bis 1925 deutlich erhöhte. Der Anteil der Ange-

¹⁷ Vgl. Haushalt des Reichsarbeitsministeriums für das Rechnungsjahr 1933, S. 17, BArch, R 2/18406.

stellten halbierte sich dagegen,¹⁸ während der Anteil der ›Arbeiter‹ mit ungefähr 18 bis 19 Prozent relativ stabil blieb.

Das Jahr 1933 markiert für das Reichsarbeitsministerium personalpolitisch eine Zäsur: Der auch im Vergleich zu anderen Reichsministerien relativ hohe Sockel an Beamten wurde danach allmählich reduziert. Der Anteil der Angestellten stieg dagegen aus den genannten Gründen. Konterkariert wurde diese Tendenz dadurch, dass qualifizierte Angestellte seit 1935/36 auf dem Arbeitsmarkt kaum mehr zu finden waren; gleichzeitig zog es viele Angestellte in die besser bezahlende Privatindustrie. Auch das (für Arbeitsmarktrestruktionen verantwortliche) Reichsarbeitsministerium ging seit Mitte der 1930er-Jahre deshalb dazu über, Angestellte dadurch zu binden, dass man sie in ein unkündbares Beamtenverhältnis ›beförderte‹. Das starke Absacken des Beamtenanteils von 1938 auf 1939 ist auf die territoriale Expansion des Dritten Reiches und die damit verbundene vermehrte Einstellung von Angestellten sowie auf die Integration der Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung zurückzuführen.

Die Beamten blieben dennoch die entscheidende Beschäftigtengruppe. Sie waren nicht nur zahlenmäßig am stärksten vertreten. Wichtiger war, dass sie allein bestimmten, was zu geschehen hatte. Deshalb versicherte sich bis 1918 der Kaiser, seit 1934 dann der »Führer« ihrer Treue, indem beide alle Beamten auf sich vereidigen ließen. Angestellte und Arbeiter standen nicht in diesem besonderen Treueverhältnis. Sie übten eher ergänzende Funktionen aus und waren den Beamten subordiniert.

Der gern benutzte Kollektivsingulär ›Beamtenschaft‹ oder ›Ministerialbürokratie‹ lässt leicht übersehen, dass diese intern schroff hierarchisiert war. Man kann von einer Versäulung der reichsministeriellen Beamtschaft sprechen. Diese Versäulung war ein Erbe preußisch-deutscher Traditionen. Die Gesamtheit der Beamten verteilte sich auf drei große Gruppen. Vor allem zwischen der ›hohen‹ Beamtschaft und den ›mittleren‹ Laufbahnen bestanden unüberwindliche Barrieren; bis weit in die 1930er-Jahre hinein existierten keine Karrierebrücken.

18 Von ungefähr 38 % im Jahr 1920 auf 18 % im Jahr 1925. In allen Reichsministerien hatte der Anteil der Angestellten Mitte 1923 bei 46,1 % gelegen; 1925 war er auf 35,8 % geschrumpft. 1934 lag der Anteil der Angestellten in allen Berliner Reichsministerien bei 40,5 % und damit deutlich höher als im Reichsarbeitsministerium (21,3 %). Anschließend stieg er weiter, 1942 schließlich auf 54,8 % (RAM 45,2 %). Ähnliche Entwicklungen lassen sich auch z. B. für das RWM beobachten. Vgl. Homburg, Das Reichswirtschaftsamt/Reichswirtschaftsministerium, S. 153 ff. Für das RFM sind sie wahrscheinlich. Vgl. Middendorf, Macht der Ausnahme, S. 190, 319.

Der Korpus der ›hohen‹ Beamten bildete im Arbeitsministerium, wie in anderen Reichsverwaltungen, lediglich eine Minderheit sämtlicher Beamter. Ihr Anteil lag im Reichsarbeitsministerium bis 1943 zwischen 23 und 29 Prozent (siehe Tabelle 2).¹⁹ Die ›mittleren‹ Beamten besaßen numerisch die Majorität. Sie lassen sich noch einmal in solche der ›gehobenen mittleren und der unteren mittleren Laufbahn‹ gliedern. Zahlenmäßig waren die beiden Gruppen der mittleren Beamten zusammen in der Mehrheit. Im Arbeitsministerium lag ihr Anteil zwischen 60 % und 67 % und damit noch unter dem Durchschnitt der Reichs- und Länderbehörden (mit knapp 75 %).²⁰ Wenn die Zahl der hohen Beamten 1941 und 1942 einen kleinen Sprung nach oben machten, dann ist dies darauf zurückzuführen, dass diese überwiegend als unabkömmlich vom Kriegsdienst freigestellt wurden – sofern sie dafür nicht ohnehin zu alt waren. Dagegen wurde neben den ›unteren‹ Beamten, die statistisch von geringer Bedeutung waren, auch die mittlere Beamtenschaft seit 1941 zunehmend als Soldaten eingezogen.

Diese drei Säulen der Ministerialbürokratie und die dahinter stehende schroffe und steile Hierarchie, in die sich der Einzelne bedingungslos einzuordnen hatte, waren für den gesamten Zeitraum zwischen 1919 und 1945 konstitutiv für alle Reichsministerien und ebenso sämtliche Reichsmittelbehörden.

Hohe Beamte und Leitungspositionen

An der Spitze der Beamtenhierarchie standen der Reichsminister, der Staatssekretär oder (seit Anfang 1939) *die* Staatssekretäre sowie die Ministerialdirektoren und Ministerialdirigenten. Sie galten als »politische Beamte« (die Ministerialdirigenten erst seit Mitte 1922).²¹

19 Dieser Prozentsatz lag deutlich höher als der Durchschnitt sämtlicher »Reichsverwaltungen« (1929: 7,0 %) sowie Landesbehörden (14,0 %); jeweils mit »festen Gehältern« für Minister etc. Vgl. (auch zu den folgenden Angaben über den Anteil der ›mittleren‹ Beamten): Lisa-Maria Röhling, *Ausbildung, Karrieren und Laufbahnstrukturen der mittleren Beamtenschaft*, in: Nützenadel (Hg.), *Reichsarbeitsministerium*, S. 103–136, hier S. 109f. Der Unterschied zwischen Reichsarbeitsministerium und »Reichsverwaltungen« ist darauf zurückzuführen, dass zur letztgenannten Kategorie auch die Reichsmittelbehörden gehörten. Und diese, z.B. die lokalen und auch die regionalen Stellen der Versorgungsbehörden und der Arbeitsverwaltung, beschäftigten weit mehr Beamte niederer Statusgruppen als das Arbeitsministerium, der ›Kopf‹ dieser und weiterer Mittel- bzw. Landesbehörden.

20 Vgl. (für März 1929) ebd., S. 109.

21 Vgl. Runge, *Politik und Beamtentum*, S. 21ff., 59.

Tabelle 2: Status der Beamten des Reichsarbeitsministeriums (höhere, mittlere und untere Laufbahn), 1923 und 1934-1943

Jahr	Personal insgesamt	Beamte Insgesamt	Darunter ^(a)							
			hohe Besoldungsgruppen ⇒ Reichsminister und B 2 bis A 2c ^(b)		gehobene mittlere Beamte ⇒ Besoldungsgruppen A 2d bis A 4c ^(c)		mittlere Beamte ⇒ Besoldungsgruppen A 4d bis A 9 ^(d)		untere Besoldungsgrup- pen A 10 bis A 12 ^(e)	
			absolut	in %	absolut	in %	absolut	in %	absolut	in %
1923 ^(f)	786	absolut 430	123	28,6	—	—	—	—	—	—
1934	437	260	60	23,1	134	51,5	21	8,1	45	17,3
1935	434	254	58	22,8	133	52,4	21	8,3	42	16,5
1936	443	249	59	23,7	133	53,4	18	7,2	39	15,7
1937	482	279	64	22,9	153	54,8	24	8,6	38	13,6
1938 ^(f)	491	279	64	22,9	153	54,8	24	8,6	38	13,6
1939/40	1.082	454	103	22,7	265	58,4	38	8,4	48	10,5
1941	1.133	515	139	27,0	285	55,3	43	8,4	48	9,3
1942 ^(g)	1.194	540	141	26,1	300	55,6	45	8,3	54	10,0
1943 ^{(h)(i)}	1.184	499	118	23,7	283	56,7	43	8,6	55	11,0

- (a) Gliederung der Beamtenschaft nach den Kriterien bei: Lisa Maria Röhling, Ausbildung, Karrieren, und Laufbahnstrukturen der mittleren Beamtenschaft, in: Alexander Nützenadel (Hg.), *Das Reichsarbeitsministerium im Nationalsozialismus. Verwaltung – Politik – Verbrechen*, Göttingen 2017, S. 103–136, hier S. 111; ⇒ bis 1927: hohe Besoldungsgruppen ⇒ X und höher; gehobene mittlere Beamte ⇒ VII bis IX; mittlere Beamte ⇒ IV bis VI; untere Besoldungsgruppen ⇒ I bis III
- (b) Reichsminister, Staatssekretäre (B 2 bzw. B 3), Ministerialdirektoren (B 5), Ministerialdirigenten (B 7), Ministerialräte (A 1), Oberregierungsräte (A 2b), Regierungsräte (A 2c)
- (c) Ministerialamtmänner/Amtsräte (A 2d), Regierungsoberinspektoren (A 4b), Regierungsinspektoren/Ministerialkanzleivorsteher (A 4c)
- (d) Ministerialregistratoren (A 4e), Ministerialkanzleisekretäre (A 5b), Sekretäre (A 7), Werkführer (A 8a)
- (e) Ministerialamtsgehilfen, Ministerialhausinspektoren, Drucker, Maschinisten, Oberbotenmeister und Hausinspektoren (A 10a)
- (f) Sollwert: aufgrund der Eingliederung der RfAA in das Reichsarbeitsministerium »durchschnittlich erforderlich«
- (g) Jeweils am 1. Februar »vorhanden«
- (h) Einschließlich der Sauckel als GBA und Ley als Reichswohnungskommissar unterstellten Abteilungen
- (i) »Angefordert«; ansonsten Ist-Zahlen (»vorhanden«), jeweils vom 1. Oktober

Quellen (1923): Georg Hartrodt, *Das Reichsarbeitsministerium, seine Entstehung, sein Aufgabenkreis und seine Organisation*, o. O., o. J. [1926], S. 21; Martha Driessen, *Die Entwicklung der Reichsarbeitsbehörden 1919–1929. Organisatorische Ideen – veraltungspolitische Tendenzen – Auswirkungen auf den Haushalt des Reichsarbeitsministeriums*, Köln 1932, S. 9.

Quellen (ab 1934): Haushalte des Reichsarbeitsministerium (»nur für internen Dienstgebrauch«) für die Rechnungsjahre 1934, S. 16, 19; 1935, S. 14, 17; 1936, S. 14, 16; 1937, S. 14, 17; 1938, S. 16, 19; 1939, S. 18, 21; 1940, S. 20, 23; 1941, S. 22, 25; 1942, S. 16, 18, 20; 1943, S. 16 f., 19.

Der Minister selbst wurde nominell vom Reichskanzler bestimmt, bis 1930 de facto von der jeweiligen Regierungskoalition. Zwischen 1930 und 1933 genügte es, dass der Reichskanzler »seine« Minister vom Reichspräsidenten legitimieren ließ; nach Hindenburgs Tod 1934 entschied Hitler allein. Der nominellen Ordnung nach ernannte der Minister seinerseits die Staatssekretäre sowie Ministerialdirektoren und Ministerialdirigenten. Dieses Grundprinzip der »politischen Ernennung« bildete sich in der Besoldungsform ab: Sie alle erhielten B-Gehälter, die Staatssekretäre B 3, die Ministerialdirektoren B 5 und die Ministerialdirigenten B 7. Bildete sich eine neue Regierung, konnten diese Beamten, sofern sie nicht in ein anderes Ministerium, auf einen anderen hohen Verwaltungsposten oder in die »freie Wirtschaft« wechselten, in den »Wartestand« oder »vorläufigen Ruhestand« versetzt werden (und bezogen dann drei Viertel ihres ursprünglichen Gehalts).

Alle unterhalb dieser Besoldungsgruppen galten nicht als »politische Beamte«. Sie waren deshalb keineswegs unpolitisch, aber nicht so stark den parteipolitischen Fährnissen ausgesetzt. Zur obersten Hierarchieebene unterhalb der politischen Ebene – also zu denjenigen, die die »gehobene Laufbahn« eingeschlagen hatten –, gehörten Ministerialräte (A 1), Oberregierungsräte (A 2b) sowie Regierungsräte (A 2c). Die Beamten der Besoldungsgruppen A 2c bis B 3 leiteten die Abteilungen, Unterabteilungen und Referate. Sie waren die zentralen Akteure des Arbeitsministeriums; sie besaßen das Zeichnungs- und Anordnungsrecht und prägten nach außen das Bild des Ministeriums. Vor allem sie hatten einen oft erheblichen Gestaltungsspielraum – und werden im Folgenden deshalb häufig auch individuell vorgestellt.

Alle hohen Beamten vom Regierungsrat (RR) an aufwärts mussten, mit Ausnahme des Ministers, einen akademischen Abschluss vorweisen – in aller Regel den der Rechtswissenschaften. Ausgenommen davon waren nur diejenigen einschlägigen Referate und Unterabteilungen, in denen gesundheitspolitische oder wohnungs- und siedlungspolitische Aspekte im Zentrum standen. Hier waren Ärzte und Bauingenieure oder (seltener) Architekten gefragt, die in aller Regel auf eine lange Karriere in hohen kommunalen oder regionalen Positionen zurückblicken konnten. Ähnliches galt anfangs auch für die Abteilungen, die für die Kriegsversehrten und -hinterbliebenen zuständig waren; dort kamen 1919 auch hochrangige Offiziere zum Zuge, die zuvor teilweise über Jahrzehnte beim preußisch-deutschen Militär gedient hatten. Ansonsten herrschte bis Mitte der 1930er-Jahre ein Juristenmonopol. Das wurde zwar ab den letzten Jahren vor dem

Zweiten Weltkrieg durchlöchert. Gleichwohl blieben »Volljuristen«, die zumeist promoviert waren, tonangebend.

Nach dem Jurastudium, das meist einige Pflichtvorlesungen auch im Verwaltungsrecht und in den Wirtschaftswissenschaften vorsah, mussten angehende Verwaltungsbeamte der gehobenen Laufbahn noch eine einjährige Referendarszeit absolvieren, ehe sie dann endlich in der Verwaltung ihre Karriere beginnen konnten. Hier wurden sie zunächst »angelernt«, im Regelfall drei Jahre lang. Das Gehalt, das sie während dieser Zeit erhielten, war ausgesprochen niedrig. Damit wurde die bis 1918 unbedingte Verpflichtung auf den monarchischen Obrigkeitsstaat sozial »nach unten« abgesichert; das kärglich bezahlte Referendariat konnten sich nur Angehörige des vermögenden Bürgertums und Adels leisten. Standesgemäß konnte ein angehender Spitzenbeamter während des Wilhelminismus nur leben, wenn er oder seine Eltern über ein erkleckliches Vermögen verfügten. Erst nach dieser finanziellen Durststrecke, bis etwa zum 40. Lebensjahr, durfte er hoffen, eine mit Privilegien ausgestattete, gut bezahlte Stelle zu erhalten.²² Eine weitere Konsequenz des umständlichen und zeitaufwendigen Prozederes bis zum Beginn der Laufbahn als hoher Beamter war, dass im Regelfall ein Spitzenbeamter, wenn er die erste Karrierestufe als Regierungsrat erreichte, in einem relativ vorgerückten Alter war – deutlich älter als z.B. sein britischer »Kollege«.²³

Bereits die scharfe soziale Selektion der hohen Verwaltungsbeamtenschaft erklärt die unbedingte Loyalität gegenüber der monarchischen Obrigkeit bis 1918, auch außerhalb des Dienstes. Der Ausschluss von Sozialdemokraten oder gar Kommunisten musste wegen dieser finanziell-sozialen Selektion meist gar nicht mehr politisch begründet werden. Gegenüber linksliberalen und selbst opponierenden konservativen Querdenkern reichte das terminologisch unbestimmte Kriterium der »persönlichen Eignung«, um ein Karriereende zu begründen. Mit der Generalklausel »persönliche Eignung« waren nicht allgemeine Tugenden gemeint, sondern ein verinnerlichter, obrigkeitsloyaler Konser-

22 Hierzu und zum Folgenden: Bernd Wunder, Die Rekrutierung der Beamtenschaft in Deutschland. Eine historische Betrachtung, Konstanz 1979, bes. S. 12, 14ff., 20. Zum Kaiserreich: John C.G. Röhl, Beamtenpolitik im Wilhelminischen Deutschland, in: Michael Stürmer (Hg.), Das kaiserliche Deutschland. Politik und Gesellschaft 1870-1918, Königstein (Taunus) 1977, S. 287-311, hier S. 298.

23 Die Ausbildung dort war weit weniger verschult als in Deutschland und eine Berufung der hohen Staatsbediensteten nach dem individuellen Leistungsprinzip verbreitet. Vgl. als Überblick z.B. ebd., S. 291, 293.

vativismus, der Gewähr bot, dass der Betreffende sich mit ganzer Kraft jederzeit für ›König und Vaterland‹ einsetzte.

Dieser soziale Abschließungsmechanismus blieb in den 1920er- und 1930er-Jahren grundsätzlich erhalten, auch wenn die während der Weimarer Republik eingeführte Unterhaltsbeihilfe für Referendare deren größte materiellen Nöte dämpfte und eine begrenzte soziale Durchlässigkeit ermöglichte. Die »persönliche Eignung« blieb weiterhin eine interpretationsoffene Generalklausel, mit der man die Zurückweisung auch sozialdemokratischer Kandidaten begründen konnte. Das unter dem bezeichnenden – nämlich nostalgisch-restaurative Sehnsüchte aufnehmenden – Titel »*Wiederherstellung des Berufsbeamtentums*« veröffentlichte Gesetz vom 7. April 1933²⁴ formalisierte die Ausschlusskriterien wieder auf ›wilhelminischem Niveau‹, indem es sich explizit gegen Sozialdemokraten und Kommunisten richtete; zusätzlich erlaubte es bekanntlich außerdem die Entlassung diejenigen Beamten, die nach dem rassistischen NS-Antisemitismus als »Juden« stigmatisiert wurden.

Innerhalb der Laufbahn der hohen Beamtschaft war der Aufstieg vom Regierungsrat zum Staatssekretär grundsätzlich möglich. Ein prominentes Beispiel für eine solche Karriere ist *Johannes Krohn*. Er stand seit 1920 als Regierungsrat in den Diensten des Reichsarbeitsministeriums. Dort machte er rasch Karriere: 1921 wurde er zum Oberregierungsrat, 1923 zum Ministerialrat und 1932 zum Ministerialdirektor befördert. 1919 hatte Krohn erste Meriten im Reichsversicherungsamt gesammelt und sich in der Folgezeit auf diesem Feld als Experte profiliert. Dies prädestinierte ihn dazu, 1928 die Leitung der Hauptabteilung für Sozialversicherung und soziale Fürsorge zu übernehmen. Seine fachliche Kompetenz und ein enges Vertrauensverhältnis zum neuen Reichsarbeitsminister Seldte ermöglichten ihm 1933 den Sprung auf den Posten des Staatssekretärs. Ähnlich verliefen die Laufbahnen seines Vorgängers Hermann Geib²⁵ und zahlreicher weiterer führender

24 RGL. I 1933, S. 175-177.

25 *Hermann Geib* (1872-1939) machte erste Erfahrungen von 1899 bis 1903 als Hilfsreferent und Assessor im bayerischen Innenministerium sowie im Reichsamt des Inneren, sammelte danach Verwaltungserfahrungen als Oberbürgermeister von Regensburg, bestimmte ab Oktober 1918 als Ministerialdirektor maßgeblich die Politik des Reichsarbeitsamtes und amtierte von März 1919 bis Mitte 1932 als (einziger) Staatssekretär des Reichsarbeitsministeriums.

Beamter des Arbeitsministeriums.²⁶ Scheinbare ›Quereinsteiger‹ wie Werner Mansfeld, Wilhelm Kimmich oder auch Wolfgang Pohl (die an anderer Stelle ausführlich vorgestellt werden) sowie Otto Kalckbrenner²⁷ hatten gleichfalls Verwaltungserfahrungen gesammelt, außerhalb von Ministerien und Staatsverwaltungen, aber auf Feldern, die sie für führende Positionen innerhalb des Ministeriums prädestinierten. Typisch für Spitzenbeamte waren mithin durchgehende Karrieren über politische Zäsuren wie 1930 und 1933 sowie oft auch (unter Einbeziehung der Vorgänger-Institutionen des Arbeitsministeriums) über den Einschnitt 1918/19 hinweg. Viele von ihnen konnten zudem ihre Karriere nach 1945 fortsetzen. Die meisten von ihnen waren überdies promovierte Juristen.

Das Juristenmonopol, ein gespaltener Staatsbegriff und die ›Beamtenmentalität‹

Das im 19. Jahrhundert etablierte Juristenmonopol auf hohe Verwaltungsbeamtenstellen erhielt sich, trotz Revolution, in den Reichsministerien und ebenso den Reichsmittelbehörden während der gesamten Zeit der Weimarer Republik. Auch 1933 und ab 1938 änderte sich daran nur wenig. Nichtjuristen gelangten in aller Regel nur in solchen Abteilungen und Referaten in leitende Positionen, in denen wohn- und siedlungspolitische, bergbau-bezogene sowie medizinische Kompetenzen vorausgesetzt wurden. Nicht ausschließlich in der Hand von Juristen waren außerdem einige wenige sozialpolitische Referate für Aufgabenfelder, die als ›frauenspezifisch‹ angesehen und bis 1933 mit Beamtinnen besetzt wurden.

²⁶ Vgl. die in den folgenden Kapitel vorgestellten Karrieren von Philipp Beisiegel, Karl Durst, Josef Eckert, Hans Engel, Joachim Fischer-Dieskau, Ernst Knoll, Otto Martineck, Richard Meves, Ludwig Münz, Hermann Rettig, Friedrich Syrup, Gerhard Zschimmer sowie weiterer hoher Beamte, die Politik und Profil des Reichsarbeitsministeriums prägten. Vgl. zu den Lebensdaten der meisten von ihnen auch <https://www.historikerkommission-reichsarbeitsministerium.de/Biografien>, Zugriff: 18.10.2021.

²⁷ Otto Kalckbrenner (1886–1945) war von 1914 bis 1921 stellvertretender Syndikus der Siemens-Schuckert-Werke in Nürnberg, ehe er 1921 als RR ins Versorgungswesen und 1927 ins Reichsarbeitsministerium wechselte. Seit 1929 ORR und ab 1934 MR war er innerhalb der HA III für lohnpolitische Fragen sowie für Heimarbeit zuständig. Seit 1943 war er (bis zu seinem Tod Anfang 1945) als Referent für Dienstpflichtunterstützungen dem GBA zugeordnet.

Bis weit in die zweite Hälfte der 1930er-Jahre hinein wurde das für die ›hohe Laufbahn‹ konstitutive Prinzip des (juristischen) akademischen Abschlusses auch dann weitgehend gewahrt, wenn politische Meriten für Spitzenposten eine gewisse Rolle spielten. Das war grundsätzlich kein Problem, weil auch zahlreiche »Alte Kämpfer« der NSDAP ein abgeschlossenes Jurastudium vorweisen konnten und oft genug zudem promoviert waren.²⁸ Erst mit der Ausdehnung des Reiches zum Großdeutschen Reich und dann mit der Besetzung immer weiterer Regionen Europas wurden jedenfalls im Arbeitsministerium Sprünge aus der mittleren Laufbahn auf leitende Stellen möglich.

In den dem Ministerium angeschlossenen Behörden wurde zwar schon früher am Juristenmonopol für Spitzenbeamte gerüttelt. Aber auch unter den führenden Mitarbeitern der wohl wichtigsten, dem Arbeitsministerium unmittelbar unterstellten Behörden, die 1933 neu geschaffen wurde – den Verwaltungsstäben der (Reichs-)Treuhänder der Arbeit –, spielten »gelernte Juristen« eine wichtige Rolle. Die Treuhänder selbst wurden zwar vornehmlich nach politischen Meriten ausgewählt (siehe Kapitel 17). Juristisch gebildet waren jedoch die meisten ihrer Stellvertreter sowie viele der leitenden ›Beauftragten‹, also diejenigen, die in den Treuhänder-Behörden die eigentliche ›bürokratische‹ Arbeit machten.

Das Juristenmonopol auf hohe Beamtenpositionen war eine Erbschaft des Kaiserreichs; unter dem Wilhelminismus war dieses geradezu dogmatisch durchgesetzt worden. Diese ›Erbschaft‹, die bis tief in die zweite Hälfte des 20. Jahrhunderts wirkungsmächtig blieb, hatte weitreichende Konsequenzen für das Selbstverständnis der hohen Beamtenschaft, innerhalb des Ministeriums also ab dem Regierungsrat aufwärts. Sie reichen weit über das bekannte Phänomen hinaus, dass Juristen gemeinhin in – mehr oder weniger präzisen – rechtlichen Normen und Regeln denken und handeln, wie ihnen dies während des Studiums nachhaltig »eingepfht« wird. Es prägte auch sonst Habitus und Mentalitäten in den oberen Hierarchieebenen der Ministerialbürokratie grundlegend. Aufschlussreich sind die bereits in der Einleitung zitierten *Erinnerungen* Johannes Krohns an seine Zeit im Arbeitsministerium aus dem Jahr 1968. Dort erklärte der ehemalige Staatssekretär, dass im Ministerium »Beamte und Angestellte mit wenigen Ausnahmen auch in der nationalsozialistischen Zeit ihre Pflichten nach überkommener Tradition erfüllten«. Für alle Beamten sei »die Treue-

28 Eine erste Ausnahme war Wilhelm Börger, der das Schlosserhandwerk gelernt hatte und dem Arbeitsministerium seit 1938 als Ministerialdirektor angehörte.

pflicht gegenüber dem Minister und anderen Vorgesetzten« bis 1945 selbstverständlich gewesen; sie seien unpolitisch geblieben und hätten sich in traditioneller Weise pflichtbewusst den ihnen übertragenen Aufgaben gewidmet. »Unbillige Forderungen der NSDAP«, die mit dem Ethos der Beamten nicht zu vereinbaren gewesen seien, habe die Spitze des Ministeriums regelmäßig »offen abgelehnt«.²⁹ Diese Wortwahl wirft ein erstes Schlaglicht auf die »Juristenmentalität« hoher (wie es nicht zufällig ja auch heißt) *Staatsdiener* und markiert gleichzeitig deren »Beamtenethos«. In dessen Zentrum stehen die Selbststilisierung als »unpolitisch« sowie ein eigenartiges Verhältnis zum Staat. Was bei Krohn nur angedeutet – und apologetisch gewendet – ist, hat ein nicht dem Ministerium angehörender hoher Beamter markanter formuliert, als er in seinen Erinnerungen auf die Revolution 1918/19 und die Gründungsphase der Weimarer Republik zu sprechen kam: »Ich tat meine Pflicht und nahm das Staatsinteresse, wie ich es auffasste, überall mit vollem Eifer wahr«, obwohl »ich« ein entschiedener Gegner »der damaligen Regierung« war.³⁰

Staat »an sich« und Staatsform, so illustriert dieses Zitat, wurden auseinanderdividiert. Der Staat »an sich«, ein abstraktes, aus dem konkreten historischen Kontext gelöstes »Staatsinteresse«, wurde zum systemübergreifenden Grundprinzip, an das man sich als Verwaltungsbeamter (angeblich) bedingungslos hielt. Man verstand sich als »Träger der Staatsmacht« an sich, als unmittelbare »Verkörperung der Obrigkeit«.³¹ Bis 1918 war dies die vielhundertjährige Tradition der »gottgegebenen« und vom Monarchen verkörperten Obrigkeit, der man als »Staatsdiener« bedingungslos zur Verfügung stand. Die von einem so verstandenen (also implizit monarchistischen) »Staat an sich« kategorial wie »mental« abgespaltene *Staatsform* konnte man dann,

29 Krohn, Beiträge zur Geschichte des Reichsarbeitsministeriums (1968), Zitate S. 19, 21.

30 So der Landrat Adolf Lucas in seinen 1959 publizierten Erinnerungen, zit. nach: Runge, Politik und Beamtentum, S. 104. Ähnlich formulierten es andere Landräte sowie hohe Staatsbeamte. Vgl. (mit weiteren Beispielen) Jörg Grotkopp, Beamtentum und Staatsformwechsel. Die Auswirkungen der Staatsformwechsel von 1918, 1933 und 1945 auf das Beamtenrecht und die personelle Zusammensetzung der deutschen Beamtenschaft, Frankfurt am Main 1992, S. 11; Susanne Miller, Die Bürde der Macht. Die deutsche Sozialdemokratie 1918–1920, Düsseldorf 1978, S. 164f.; ferner Michael Stolleis, Geschichte des öffentlichen Rechts, Bd. 3: 1914–1945, München 1999, S. 76; Peukert, Weimarer Republik, S. 215.

31 Zitate: Thomas Nipperdey, Deutsche Geschichte 1866–1918, Bd. II: Machtstaat vor der Demokratie, München 1992, S. 136.

wie dies für zahllose Beamte 1918/19 galt, als Massendemokratie und Pöbelherrschaft verachten, ohne dass dies berufliche Konsequenzen nach sich ziehen musste. Nicht der Republik, sondern dem ›Staat‹, so wie man ihn verstand, als eine die ›Parteien‹ und unterschiedliche gesellschaftliche Interessen überwölbende Instanz, diente man weiterhin bedingungslos und uneingeschränkt. Dass (wie z.B. Ernst Fraenkel konstatiert hat) die »Idee des Staates überhaupt« bei wilhelminisch sozialisierten Beamten tatsächlich starke Züge des monarchischen Regimes der Hohenzollern besaß, blendete man wohlweislich aus.³²

Zurückzuführen ist die Aufspaltung in den Staat ›an sich‹ und in die jeweilige Staatsform maßgeblich auf ein zentrales Spezifikum der juristischen Schulung: auf eine normenorientierte Grundhaltung, die Recht und Verwaltungsverfahren als zeitlos gültige, womöglich alternativlose Regeln verabsolutiert – und den politischen Kern nicht zuletzt verwaltungsrechtlicher Normen ausblendet.³³ Normatives Recht wiederum – ein auf die Wortlauttreue fokussierter Rechtspositivismus, der (idealtypisch) politisch-ethische Erwägungen ausblendet – und außerdem geregelte überpersönliche Verwaltungsroutinen erlaubten es juristisch geschulten (Verwaltungs-)Beamten bis 1933 das angedeutete eigentümliche Staatsverständnis zu entwickeln.

Zweifelsohne war die – auf das vermeintlich zeitlose Regularium des Rechts und der Rechtswissenschaften zurückgeführte – vorgeblich apolitische Grundhaltung während der Weimarer Republik oft vorgeschoben, um konservativ-nationalistische Einstellungen zu kaschieren. Gerade Jurastudenten waren sehr häufig in schlagenden Corps und Burschenschaften aktiv gewesen und standen seit dem ausgehenden 19. Jahrhundert selbst innerhalb des akademischen Spektrums weit rechts. Zudem hatten viele von ihnen zuvor traditionelle althumanistische Gymnasien besucht und das dort kultivierte elitäre Bewusstsein eingesogen. All dies ändert jedoch nichts an der Denkweise, dass für sie in präzise Normen gesetztes Recht und feste Regeln von Verwaltungsverfahren unausgesprochen zeitlos erforderlich und ohne Alternative zu sein schienen.

Die Aufspaltung in einen Staat ›an sich‹ und die konkrete Staatsform verschwand mit der Zäsur von 1933 nicht einfach. Auch und gerade für Beamte, die sich zunächst nicht mit der Hitler-Diktatur anfreunden konnten, war die kategoriale Spaltung in Staat ›an sich‹ einerseits und

32 Vgl. Ernst Fraenkel, Zur Soziologie der Klassenjustiz (1927), in: ders., *Gesammelte Schriften*, Bd. 1: Recht und Politik in der Weimarer Republik, hrsg. v. Hubertus Buchstein, Baden-Baden 1999, S. 177–211, bes. S. 181.

33 Vgl. Runge, Politik und Beamtentum, S. 204–207.

Staatsform andererseits, die im Unterschied zum quasi überzeitlichen ›Staat an sich‹ kommen und gehen konnte, von elementarer Bedeutung. Bei ihnen wurde die Aufspaltung des Staatsverständnisses zu einer Art psychologischem Mechanismus, vor sich selbst zu rechtfertigen, warum man sich widerspruchslös mit der entstehenden Diktatur arrangierte und seine Kräfte dem neuen, von Anfang an terroristischen Staat uneingeschränkt zur Verfügung stellte.

Dieses eigenartige Staatsverständnis verschmolz mit einer legalistischen Untertanentradition preußisch-deutscher Couleur. Hinzu trat, dass Hitler und die NS-Bewegung nach damaligem Recht ›legal‹ an die Macht gelangt zu sein schienen; der ›Reichspräsidenten-Absolutismus‹ und die Notstandsgesetze, auf deren Grundlage Hitler eingesetzt wurde, besaßen in der Weimarer Verfassung und ihrem berüchtigten Artikel 48 eine ›legale‹ Grundlage. Eingeschlossen in diese autoapologetische Denkfigur war die rechtspositivistische Grundhaltung, dass sie, die juristisch geschulten Beamten, keine ethisch-moralischen Fragen zu stellen hätten, solange alles dem geltenden Recht entsprach; ethisch-moralische Fragen waren auf der politischen Ebene zu klären und hatten über den Gesetzgebungsprozess in die Gesetze selbst einzufließen. Ergo musste alles, was kodifiziertes Recht geworden war, nicht mehr moralisch hinterfragt werden.

Das Selbstbild und der Status der Beamtschaft

Es waren diese der Selbstrechtfertigung dienende Denkfigur und die ihr zugrunde liegende juristentypische Aufspaltung des Staatsverständnisses, die es vielen hohen Beamten erlaubten, sich selbst oder jedenfalls ihre Tätigkeit weiterhin als ›unpolitisch‹ zu verstehen. Im Konkreten schloss dies gleichzeitige nationalistische Einstellungen keineswegs aus. ›Nation‹ war seit Beginn des 19. Jahrhunderts zu einer scheinbar überzeitlichen, systemtranszendierenden und in den Augen vieler ›ewig‹ gültigen Kategorie geworden. ›Staatsdienst‹ galt vor diesem Hintergrund als ganz ›unpolitisch‹, als ›Dienst am Vaterland‹ – eine Verknüpfung, die es legitimierte, letztlich selbst einen aggressiven Imperialismus, wie er Ende des 19. Jahrhunderts in Deutschland hochschlug, als selbstverständlich und ›unpolitisch‹ zu betrachten. ›Politisch‹ dagegen wurde auf ›parteipolitisch‹ reduziert und mit ›Parteiengenzänk‹ assoziiert. Darauf, dass Protagonisten des Ministeriums vor 1933 in dem skizzierten ›nationalen‹ Sinne einer politischen Agenda folgten, sich allerdings vor parteipolitischen Stellungnahmen hüteten, ist später zurückzukommen.

Verkürzt wäre es freilich zu behaupten, darauf zu insistieren, das Diktum ›eigentlich unpolitisch‹ zu sein, sei lediglich ein bei Juristen oder gar nur bei Verwaltungsbeamten zu beobachtendes Phänomen. Die Neigung, sich selbst für ›unpolitisch‹ zu erklären, war auch bei anderen etablierten Funktionseliten zu beobachten, z.B. bei renommierten Wissenschaftlern und Wissenschaftsmanagern.³⁴ Bei Juristen und hohen Beamten wurde dies allerdings stärker kultiviert. Zudem wurde die von Carl Schmitt 1930 – mit unfreiwilliger Ironie – pointierte »Würde unpolitischer reiner Richtigkeit«³⁵ bis 1933 (und ab 1945) durch einen sich neutral gerierenden staatsrechtlichen Positivismus verstärkt.³⁶ Noch ein zweiter Aspekt ist zum Adjektiv ›unpolitisch‹ und zum subjektiven Umgang damit anzumerken: Die Tendenz, sich selbst als ›unpolitisch‹ und in seinem Handeln als ›objektiv‹ zu bezeichnen, ist nicht an bestimmte Epochen und politische Systeme gebunden; sie scheint in Demokratien stärker ausgebildet zu sein und wurde namentlich während der Weimarer Republik besonders kultiviert (ist jedoch auch heute nicht unüblich). In Diktaturen ist dagegen der äußere Anpassungsdruck, sich ideologisch konform zu zeigen, größer. Unter der NS-Herrschaft kamen eine starke subjektive Identifizierung mit zentralen Ideologemen der Hitler-Bewegung – insbesondere mit dem Radikalnationalismus – sowie spätestens seit 1938 die Euphorie über den ›Wiederaufstieg Deutschlands‹ hinzu.

Das Selbstverständnis ›unpolitisch‹ zu sein, erklärt im Übrigen, warum die meisten höheren Beamten darauf verzichteten, bis 1933 einer Partei beizutreten und es – jedenfalls im Arbeitsministerium – oft auch in den ersten Jahren der NS-Herrschaft vermieden, Mitglied der NSDAP zu werden. ›Parteizugehörigkeit‹ ist deshalb, mit Blick auf die gehobene Beamenschaft des Reichsarbeitsministeriums bis 1933, eine wenig aussagekräftige Kategorie. Selbst bei den Beamten, die in eine Partei eingetreten waren, bestand zwischen 1918 und 1933 dieses eigentümliche, auf die vermeintlich ›unpolitische‹ Struktur des Staates

34 Vgl. Rüdiger Hachtmann, Wissenschaftsmanagement im »Dritten Reich«. Geschichte der Generalverwaltung der Kaiser-Wilhelm-Gesellschaft, 2 Bde., Göttingen 2007, bes. Bd. 1, S. 54f., Bd. 2, S. 1159ff.

35 Carl Schmitt, Hugo Preuß in der deutschen Staatsrechtslehre, in: Neue Rundschau 41 (1930), S. 289–303, hier S. 289. Vgl. auch Runge, Politik und Beamtentum, S. 210.

36 Dass der (offiziell gewährte) Rechtspositivismus auf vielen juristischen Feldern lange vor 1933 insbesondere unter Richtern einer normativen Rechtsinterpretation und Urteilsfindung wich, wird in Kapitel 5.2 für das Reichsarbeitsgericht skizziert.

rekurrierende Selbstverständnis. Auch sie suchten jeglichen Anschein zu vermeiden, in den vielgescholtenen ›Parteihader‹ verstrickt zu sein, und hielten sich mit ›parteilichen‹ Positionierungen innerhalb wie außerhalb des Dienstes zurück. Beamten mit Parteibuch wurde ein ›überparteiliches‹ Selbstverständnis während der Weimarer Republik zudem dadurch erleichtert, dass namentlich das Zentrum als katholische ›Volkspartei‹ in seinem Inneren eine große politische Bandbreite aufwies. Diese erstreckte sich von einem starken gewerkschaftlichen bis hin zu einem offen reaktionären Flügel.

Die im Diktum von der »unpolitischen reinen Richtigkeit« angelegte Behauptung von ›zeitlos gültigen Regeln‹, der man im eigenen Handeln stets gefolgt sei, verwandt ist das Schlagwort vom ›Sachzwang‹ und von der ›Sachpolitik‹. Diese habe man stets praktiziert, unbeirrt von ideologischen Zumutungen. Dem Diktum der ›Sachpolitik‹ zur Seite stellten viele Verwaltungsjuristen und auch hohe Beamte anderer akademischer Disziplinen die Tugenden der Leidenschaftslosigkeit und Affektkontrolle, die man ebenfalls immer praktiziert habe – im Gegensatz zu den ›Parteibuchbeamten‹ bis 1933 und zu den ›Fanatikern‹ unter den NS-Protagonisten ab 1933.³⁷ Im Nachkriegsdeutschland dann wurden die (ihrerseits ideologischen) Begriffe des ›Sachzwanges‹, der ›Sachpolitik‹, ›Nüchternheit‹ und ›Überparteilichkeit‹ zu festen Bestandteilen von Selbststilisierungen, die darauf abzielten, besonders die Zeit der NS-Diktatur exkulpatorisch zu ›entsorgen‹. Eingerahmt wurden die Termini durch einen die Epochen überdauernden, scheinbar ideologie-neutralen Juristenjargon.

Begünstigt wurde die von den Juristen und hohen Beamten bewusst betriebene Kultivierung einer »Würde unpolitischer reiner Richtigkeit« bis 1933 (und ab 1945) durch einen sich neutral gerierenden staatsrechtlichen Positivismus. Der allerdings wurde mit dem Machtantritt der NS-Bewegung grundsätzlich erschüttert. Mit ihm wurde das Ethos der Neutralität, Objektivität und Überparteilichkeit aufgeweicht. Es machte einer zunehmenden Ideologisierung auch des eigenen Handelns – von Verwaltungsjuristen zugespitzt etwa im Terminus »Menschenführung« – Platz. Dass das Reichsarbeitsministerium 1938 sogar – mit begrenztem Erfolg – eine Art Masseneintritt seiner Spit-

37 Es waren im Übrigen nicht nur Juristen, die sich dieser Termini bedienten, sondern auch Angehörige anderer Funktionseliten. Sie nutzten den Begriff ›Sachzwang‹ schließlich sogar dazu, um selbst den NS-Antisemitismus zu entideologisieren und diesen als einen unumgänglichen Tatbestand zu deklarieren, den man hinzunehmen habe. Vgl. Hachtmann, Wissenschaftsmanagement, Bd. 1, S. 353-370, Bd. 2, S. 1168-1173.

zenbeamten in die NSDAP zu initiieren versuchte, ändert nichts daran, dass der Anspruch des ›Realitätssinnes‹ und der ›sachbezogenen Nüchternheit‹, der Neutralität und Objektivität selbst während des Krieges nicht aufgegeben wurde.

Die Betonung einer unbedingten Orientierung am gesetzten Recht und einer ›Sachpolitik‹, die zu verfolgen man sich auch in ›schweren Zeiten‹ bemüht habe, erleichterte es, die Zäsuren 1918, 1933 und 1945 für das eigene Handeln zu relativieren. Diese Sicht ermöglichte es vielen Protagonisten aus den Reihen der gehobenen Beamtenschaft, für sich im eigenen Handeln eine vermeintliche Kontinuität trotz des scharfen Wechsels von der Demokratie zur NS-Diktatur und dann wieder zur Demokratie zu reklamieren – und darauf die oft durchgängigen eigenen Karrieren zu gründen.³⁸

Symptomatisch dafür, dass im Rechtsverständnis und nach dem Selbstbild vieler Juristen selbst Epochenbrüche, wie sie schärfer kaum zu denken sind, das eigene Handeln nicht substanziell tangierten, ist, dass deren Orientierungshilfen, die auflagenstarken und offiziösen Verwaltungslehren, Gesetzeskommentare sowie die einschlägigen Zeitschriften, Systemwechsel überlebten. Den Zusammenbruch des Kaiserreiches übersprangen auch Standardwerke ohne substanzielle Änderungen leicht,³⁹ nach dem vom damals wichtigsten Verwaltungsrechtler, Otto Mayer, formulierten Motto: »Verfassungsrecht vergeht, Verwaltungsrecht besteht.«⁴⁰ Nicht nur Mayer und sein Handbuch *Deutsches Verwaltungsrecht*, auch z.B. Arthur Brand und sein 1914 erstmalig herausgebrachtes *Das Beamtenrecht*, das durch und durch

38 Vgl. Runge, Politik und Beamtentum, S. 210.

39 So Robert Graf Hue de Grais' *Handbuch der Verfassung und Verwaltung*, das 1926 in der 23. Auflage erschien. Vgl. Karl Dietrich Bracher, Die Auflösung der Weimarer Republik. Eine Studie zum Problem des Machtverfalls in der Demokratie, 5. Aufl., Stuttgart 1971, S. 164, Anm. 49; ferner Runge, Politik und Beamtentum, S. 210.

40 Vorwort von Otto Mayer zur 3. Auflage von: ders. (Hg.), *Deutsches Verwaltungsrecht. Systematisches Handbuch der deutschen Rechtswissenschaften*, München u.a. 1924. Die erste Auflage dieses Handbuchs (das 1904 auch ins Französische übersetzt wurde) war 1895/96, die zweite 1914 erschienen. Otto Mayer galt von der Jahrhundertwende bis 1933 als »unser führender Verwaltungsrechtler« (Heinrich Muth). Vgl. Heinrich Muth, Die verfassungsgeschichtlichen Grundlagen des totalen Staates, in: *Geschichte in Wissenschaft und Unterricht* 1 (1950), S. 401-408, 449-469, hier S. 462; ferner Stolléis, *Geschichte des öffentlichen Rechts*, Bd. 3, S. 80, 203f. Im NS wurde Mayers *Deutsches Verwaltungsrecht* nicht mehr aufgelegt (dagegen 1961, 1969 und – als Reprint der Auflage von 1924 – 2004/05).

von antirepublikanischem Geist geprägt war, nahm die Hürde von 1918/19 ohne größere Probleme. Brand musste für die Neuauflage 1926 lediglich kosmetische Anpassungen vornehmen, etwa die Formulierung aus der Erstauflage streichen, es sei »selbstverständlich«, dass »jemand, der der sozialdemokratischen, polnischen oder dänischen Partei angehört [...], als Beamter nicht eingestellt werden kann«. ⁴¹ Von solcherart Bereinigungen abgesehen, blieb sein Opus auch in der Weimarer Republik das einschlägige Handbuch für die Beamten. ⁴²

Die Bedeutung dieser ziemlich ungebrochenen Kontinuität im Verwaltungs- und Beamtenrecht kann kaum überschätzt werden. Sie ist umso bemerkenswerter, als Beamtenstatus und -recht schon vor 1914 alles andere als »konstitutionell« waren, von »demokratisch« ganz zu schweigen. Eine gezielte und ausgeprägte Privilegierung, die insbesondere aus der hohen Verwaltungsbeamtenschaft de facto einen vorbürgerlich anmutenden Herrschaftsstand machte, durch hohe Gehälter, aber auch gute Pensionen, dienstfreie Wohnungen u.ä., war gepaart mit einer gleichzeitigen Disziplinierung nach innen und einer offenen Gesinnungsschnüffelei. Das dienstliche wie außerdienstliche Verhalten wurde kontinuierlich daraufhin kontrolliert, ob es den eng gefassten Kriterien einer »standesgemäßen« Lebensführung entsprach. Gesichert und verstetigt wurde diese Kontrolle durch sorgsam geführte Personalakten und scharfe politische Kriterien für Beförderungen. Liberale »Abweichler« und selbst konservative Rebellen konnten so leicht aus den Reihen der Beamtenschaft verstoßen werden.

Hugo Preuß, der »Vater« der Weimarer Verfassung, nannte die höhere Beamtenschaft in ihrem »Kern noch ein Erbstück des landesherrlichen Absolutismus«, den man (so bedauerte Preuß 1926) 1918/19 leider »im wesentlichen unverändert aus dem alten System übernommen« habe. ⁴³ Das Resultat der obrigkeitlichen Engführung der gesamten Beamtenschaft unter dem Wilhelminismus war, dass dieser eine Gesinnung zur zweiten Haut wurde, die als grundkonservativ zu bezeichnen fast ein Euphemismus wäre.

⁴¹ Arthur Brand, Das Beamtenrecht. Die Rechtsverhältnisse der preußischen Staats- und Kommunalbeamten, Berlin 1914, S. 108. Schloss sich ein Beamter nach seiner Vertheidigung (auf den Kaiser) der SPD an, war das eine Pflichtverletzung, die zwingend ein Disziplinarverfahren nach sich zog. Ebd., S. 554f.

⁴² 2. Aufl., Berlin 1926; 3. Aufl., Berlin 1928.

⁴³ Hugo Preuß, Deutschland und die Preußische Verwaltungsreform, in: ders./Theodor Heuss (Hg.), Staat, Recht und Freiheit. Aus 40 Jahren deutscher Politik und Geschichte, Tübingen 1926, S. 129, nach: Grotkopp, Beamtentum und Staatsformwechsel, S. 19.

Diese konservative ›zweite Haut‹ verschwand mit der Gründung der Weimarer Republik nicht, ›modernisierte‹ sich allerdings seit Mitte der 1920er-Jahre in zunehmendem Maße: Viele Beamte wandten sich von einem nostalgisch geprägten wilhelminischen Monarchismus ab und zunächst einem Faschismus Mussolini'scher Couleur sowie anderen rechten Strömungen zu, um seit Ende 1930 dann zunehmend Sympathien für die erstarkende NS-Bewegung zu entwickeln.

Es erhielten sich nicht nur zentrale Elemente der überkommenen Beamtenmentalität – rhetorisch veredelt mit dem Begriff ›Ethos‹. Auch der wilhelminische Beamtenstatus überdauerte in seiner Substanz das Jahr 1933. Ein Indiz dafür, wie attraktiv die damit verbundenen Privilegien blieben, ist, dass sich nach der Machtübergabe auch viele »Alte Kämpfer« unter den NSDAP-Mitgliedern danach drängelten, Regierungsräte zu werden und höhere Status-Stationen zu erklimmen. Dass neue Ministerien wie das Propaganda- oder Luftfahrtministerium und auch die Behörden von Sonderkommissaren, wenn sie zu größeren Verwaltungen ausgebaut wurden, die für Beamten geltenden ›klassischen‹ Statushierarchien einführten, verweist ebenfalls in diese Richtung, auch wenn sich hinter der Fassade des ›klassischen‹ Beamtenrechts und Beamtenstatus Praxis und ebenso Selbstbild der Akteure immer stärker veränderten. Auch bei der Kommentierung der Vorschriften, die den Beamtenstatus zum Gegenstand hatten, lassen sich deutliche Kontinuitäten ausmachen. Auch dafür kann Arthur Brand als Exempel dienen: Der von ihm verfasste Kommentar zum »Reichsbeamtenengesetz«, 1902 das erste Mal erschienen, überdauerte die Zäsur 1918/19 unbeschadet, und erlebte 1929 seine 3. Auflage.⁴⁴ Wie wenig sich – vor allem gegenüber der Zeit bis 1914 – ändern musste, zeigte sich, als Brand die unter der NS-Diktatur gültige veränderte Beamtengesetzgebung mit dem alten Recht zu einem Handbuch kompilierte. Die von ihm verfasste Auslegung des »Deutschen Beamtengesetzes«, die Brand 1937 erstmalig publizierte, erschien 1942 in einer »großdeutschen«, insgesamt 4. Auflage.⁴⁵

44 Arthur Brand, Das Reichsbeamtenengesetz vom 31. März 1873 nebst Erläuterungen und Ergänzungen, Berlin 1902.

45 Arthur Brand, Das deutsche Beamtengesetz (DBG) vom 26. Januar 1937 mit der amtlichen Begründung, den Durchführungs-, Ausführungs- und Ergänzungsvorschriften, Berlin 1937. Dagegen ›überlebte‹ Arthur Brands Standardwerk zum Beamtenrecht das Jahr 1933 nicht, ebenso wenig das *Deutsche Verwaltungsrecht* Otto Mayers. Brand (1870-1943) war von 1918 bis 1935 Präsident des Landgerichts Duisburg-Hamborn (und setzte in dieser Funktion frühzeitig Auftrittsverbote von jüdischen Anwälten durch), von 1932 bis

Obwohl gerade die höheren Beamten sich in ihrer Praxis den NS-Vorgaben nicht nur äußerlich anpassten, sondern diese auch verinnerlichten, und die Nazifizierung der Beamtenschaft die Subjekte, ihre Persönlichkeitsstrukturen, nicht unberührt ließ, verstanden sich die meisten von ihnen weiterhin als nüchterne Experten auf ihren jeweiligen Tätigkeitsfeldern. Dafür, dass die NS-Diktatur die Kernelemente des Denkens zentraler Akteure in Verwaltung und Justiz einerseits überformte, andererseits aber starke Kontinuitäten fortleben ließ, gibt es viele Indizien. Ablesen lassen sich diese nicht zuletzt an den Karrieren, an einer oft ungebrochenen individuellen Aufstiegsgeschichte hoher Verwaltungsbeamter und ebenso an den fachlich-beruflichen Lebensläufen wichtiger juristischer Exponenten auf Feldern, die für das Reichsarbeitsministerium essenziell waren, etwa dem Arbeitsrecht.

Learning by Doing: Die hohen Ministerialbeamten als bürokratische Allrounder

Bis 1945 konnten sich die akademischen Verwaltungswissenschaften gegenüber den allgemeinen Rechtswissenschaften nur ansatzweise als eigene Wissenschaftsdisziplin profilieren und an den Universitäten nicht als separater Studiengang mit eigenen und allgemein anerkannten Abschlüssen verselbstständigen. Zurückzuführen ist dies auf eine strikte Ablehnung entsprechender Bemühungen durch die Protagonisten der Reichsministerien und anderer staatlicher Verwaltungen, die sich dabei bis 1933 zudem auf den Reichsbund der höheren Beamten (RhB) als die einschlägige Standesorganisation stützen konnten.⁴⁶ In aller Regel wurden die hohen Verwaltungsbeamten in spe, nachdem sie das juristische Examen abgelegt und eine Referendarszeit durchlaufen hatten, innerhalb der jeweiligen Behörde auf die Praxis vorbereitet. Dieses Learning by Doing, ergänzt durch interne theoretische Fortbildungskurse, charakterisierte die höhere Beamtenlaufbahn seit 1918/19

1935 Honorarprofessor an der Universität zu Köln. Im Mai 1933 trat er in die NSDAP ein; er war außerdem Mitglied der Akademie für Deutsches Recht (Unterausschuss Beamtenrecht). Vgl. Hellmuth Günther, Arthur Brand und das Beamtenrecht, in: *Der Staat* 48 (2009), S. 411–457.

- ⁴⁶ Vgl. Rainer Fattmann, *Bildungsbürger in der Defensive. Die akademische Beamtenschaft und der »Reichsbund der höheren Beamten« in der Weimarer Republik*, Göttingen 2011, bes. S. 188. In den einschlägigen Standesverbänden innerhalb des RhB lag der Organisationsgrad der hohen Verwaltungsbeamten deutlich über 80 %. Vgl. ebd., S. 169 ff.; außerdem Luttenberger, *Verwaltung für den Sozialstaat*, bes. S. 469, 480, 487 ff.

und wurde durch 1933 oder 1939 nicht unterbrochen. Auf diese Weise vermieden es die Reichsministerien, wie alle Reichsverwaltungen, in die Abhängigkeit von ›äußeren‹ Institutionen zu geraten und sich damit politischen Einflüssen auszusetzen, die sich für sie nicht kalkulieren ließen. Die hohe Ministerialbürokratie wollte ihren potenziellen Nachwuchs ›eigenhändig‹ prägen.⁴⁷

Das Learning by Doing nach Abschluss der (allgemein-)juristischen Ausbildung hatte einen dreifachen Effekt: Zum einen entwickelten die Beamten einen Blick mindestens auch für verwandte Themen in den ›Nachbar‹-Referaten ihrer Abteilung sowie für übergeordnete Arbeitsgebiete und Problemstellungen, die das Ministerium insgesamt tangierten. Zweitens prägten sich Korpsgeist und Corporate Identity – besonders die Loyalität gegenüber den Vorgesetzten und der Ministeriumsspitze – stärker aus, wenn man nach dem Studium ›im eigenen Haus‹ bürokratisches (Leitungs-)Handeln ›von der Pike an‹ gelernt hatte. Der dritte, mit Blick auf die unruhigen Zeitverhältnisse besonders funktionale Effekt war, dass der Beamtennachwuchs mit den häufigen Krisen der Weimarer Republik und den dynamischen, oft sprunghaften Änderungen der NS-Politik praktisch konfrontiert war und vielfältige nützliche Erfahrungen sammelte, wenn er an Ad-hoc-Lösungen wie an längerfristigen Strategien zur Krisenbewältigung unmittelbar mitarbeiten durfte.⁴⁸ Die künftigen Spitzenbeamten wurden auf diese Weise zu bürokratischen Allroundern und zur Anpassungsfähigkeit wie Elastizität in ihrem Handeln erzogen; dies schloss die Bereitschaft zur partiellen Übertretung vorgegebener starrer Regeln und ebenso die möglichst schnelle Reaktion auf kurzfristig veränderte Konstellationen ein. Sie konnten sich infolgedessen in ihrer eigenen späteren Praxis auf Erfahrungen stützen, die in akademischen Lehrveranstaltungen nicht ›realitätsnah‹ vermittelt werden konnten. Die

47 Als weiterer, vierter – wenn man so will: mentalitätsbedingter – Grund dafür, dass die Spitzenbeamten einer eigenständigen, von den Behörden separierten Verwaltungswissenschaft ablehnend gegenüberstanden, kam eine Art ›juristischer Standesdünkel‹ hinzu: Die Rechtswissenschaften waren schon damals stark selektiv angelegt, die ›Durchfallerquoten‹ wurden (wie heute) bewusst hoch gehalten. Spitzenbeamte, die diese Prozedur erfolgreich bewältigt hatten, behaupteten mit einem sozialdarwinistisch angehauchten (und arroganten) Impetus sinngemäß, diese Ausbildung sei nun einmal erforderlich, um die Beamtenanwärter für den Verwaltungsdienst zu ›stählen‹.

48 Eine Art Urgrund hierfür bildeten das Kaiserreich, in dem auf flexibles Handeln bereits großer Wert gelegt wurde, sowie mehr noch der Ersten Weltkrieg, in dem ständiges Improvisieren unabdingbar war.

›Selbstrekrutierung‹ der Ministerialbürokratie durch ›Anlernung im eigenen Betrieb‹ erleichterte nicht zuletzt die in den Anfangsjahren insgesamt friktionslose Eingliederung (auch) des Reichsarbeitsministeriums in das NS-Regime. Das Dritte Reich allerdings war spätestens seit 1936 derart durch eine rasante Dynamik und ständig sich verändernde Konstellationen geprägt, dass oft auch flexible Ministerialbeamte überfordert waren.

Ihre Karriere begannen die für Spitzenstellungen im Ministerium vorgesehenen Aspiranten meist als Regierungsräte. Dass ein erheblicher Teil von ihnen in den dem Arbeitsministerium angegliederten Behörden seine Laufbahn begonnen hatte, um sie dann in der Berliner Zentrale fortzusetzen, ist bereits angesprochen worden. Möglich war auch der umgekehrte Weg – der Wechsel aus dem Ministerium in Länder- oder Reichsmittelbehörden. Prominente Beispiele sind – neben *Friedrich Syrup*, der von 1927 bis zur Eingliederung ins Arbeitsministerium 1938/39 der Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung vorstand – *Albert Griesmeyer* und *Hugo Schäffer*. Griesmeyer trat 1920 in das Arbeitsministerium ein, avancierte dort im selben Jahr zum Ministerialrat und leitete seit Anfang 1928 die zentrale Abteilung Ia (Personal, Haushaltsangelegenheiten usw.) – ehe er mit dem Erfahrungsfundus, den er dort angesammelt hatte, von 1931 bis 1945 Präsident der Reichsversicherungsanstalt für Angestellte wurde. Schäffer, der bis 1924 dem Vorstand der Friedrich Krupp AG angehörte, wurde in diesem Jahr Präsident des Reichsversicherungsamtes. Er amtierte vom 6. Juni bis 3. Dezember 1932 als Reichsarbeitsminister und kehrte anschließend auf seinen alten Posten zurück.

Gleichrangige Qualifikationen wie in der Arbeit für das Ministerium oder die angegliederten Behörden konnten außerdem in strukturell ähnlichen ›Verwaltungs‹-Positionen erworben werden, etwa in Arbeitgeberverbänden. Ein prominentes Beispiel ist *Werner Mansfeld*. Er arbeitete seit 1924 in verschiedenen rechts- und sozialpolitischen Abteilungen des Zechenverbandes des Ruhrgebiets, u. a. als Syndikus und Mitglied der Geschäftsführung. Zudem saß er zeitweilig im Vorstand der Ruhrknappschaft, in den Beiräten verschiedener Senate des Reichsversicherungsamtes sowie in Gremien der Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung – alles Erfahrungen, die ihn für die Spitzenposition innerhalb des Arbeitsministeriums prädestinierten, die er als Ministerialdirektor und Leiter der Hauptabteilung III (Arbeitsrecht und Lohnpolitik) ab Frühjahr 1933 einnahm. Überdies gehörte Mansfeld seit Mitte der 1920er-Jahre dem Rechtsausschuss des Reichsverbandes der Deutschen Industrie sowie vergleichbaren

Gremien der Vereinigung der Deutschen Arbeitgeber an. Die Vernetzung mit Verbänden und Institutionen von großem gesellschaftlichen Einfluss weit über den Dunstkreis des Arbeitsministeriums hinaus war bei Mansfeld besonders stark ausgeprägt. Untypisch für Spitzenbeamte war sie jedoch nicht.

Nach oben abgeriegelt: Die mittlere Beamtenlaufbahn

Nach unten blieb die ›höhere Laufbahn‹ bis in die Anfangsjahre des Dritten Reiches hinein grundsätzlich abgeriegelt. Bereits ein Aufstieg aus der ›gehobenen mittleren Laufbahn‹ in die oberen Hierarchieebenen war bis weit in die NS-Zeit hinein undenkbar. Dafür, dass (wie schon vor 1918) bis 1933 alle Versuche, die strikte Trennung zwischen beiden Laufbahnen wenigstens etwas zu lockern, vergeblich blieben, sorgten das Standesbewusstsein der ›gehobenen‹ Beamenschaft und der Reichsbund der höheren Beamten. Letzterer ging mit einem insgesamt erfolgreichen Lobbying⁴⁹ gegen Bestrebungen des sozialdemokratischen Allgemeinen Deutschen Beamtenbundes und des in dieser Hinsicht freilich zurückhaltenden ›säulenübergreifenden‹ Deutschen Beamtenbundes vor, die auf eine stärkere Durchlässigkeit der ›Grenze nach oben‹ zielten. Der frische Wind, der mit der Revolution von 1918/19 kurzzeitig aufkam, wurde schon bald zur lauen Brise, die nicht zuletzt die bestehenden Hierarchien innerhalb der Beamtenschaft unerschüttert ließ. Das begann sich mit der Übergabe der politischen Macht an Hitler zu ändern, allerdings nur allmählich. Erst seit 1937/38 begann die scheinbar unüberwindliche Barriere zwischen hoher Beamtenschaft und den mittleren Beamtenlaufbahnen zu bröckeln, allerdings ohne gänzlich zu fallen.

Reziprok galt für die Beamten der mittleren Laufbahnen, dass sich bei ihnen gegenüber dem Wilhelminischen Kaiserreich lange Zeit ebenfalls wenig änderte, bis in der zweiten Hälfte der 1930er-Jahre und vor allem während des Zweiten Weltkrieges die Grenzen zur hohen Beamtenschaft nicht mehr unüberwindlich waren. Dabei gab es lange vorher bemerkenswerte Reforminitiativen. Ein Jahr nach der Revolution entstanden auf Initiative der statusübergreifenden Beamtenverbände sukzessive *Verwaltungsakademien*⁵⁰ in zahlreichen Großstädten. Sie

49 Ausführlich: Fattmann, Bildungsbürger.

50 Ausführlich zu den Verwaltungsakademien bis 1932/33: Luttenberger, Verwaltung für den Sozialstaat, S. 312-349. Vgl. auch Middendorf, Macht der Ausnahme, S. 165 ff.

blieben jedoch, obwohl ursprünglich auch für höhere Beamte vorgesehen, de facto Ausbildungsstätten für die mittleren Beamtenlaufbahnen – und auch das nur eingeschränkt. Zwar richteten diese Bildungseinrichtungen, die sich am 18. Juni 1921 in der »Arbeitsgemeinschaft deutscher Beamtenhochschulen« zusammenschlossen, förmliche Studiengänge nach universitärem Vorbild ein. Sie wurden von den »mittleren« Verwaltungsbeamten auch stark frequentiert, vereinzelt und in separaten Kursen zudem von Beamten der gehobenen Laufbahn.⁵¹ Dennoch gelang es den Akademien nicht, die dort möglichen Studienabschlüsse⁵² zur verbindlichen Voraussetzung für den Eintritt in die mittleren Beamtenlaufbahnen aufzuwerten. Eine geschlossene Front der Leitungen der Reichsverwaltungen und Landesbehörden, bis 1933 unterstützt vom Reichsbund der höheren Beamten, wollte sich die Entscheidungsautonomie darüber, wer Beamter werden durfte, auch für die mittleren Laufbahnen auf keinen Fall nehmen lassen. Bei der Ausbildung der mittleren Beamten stand im Rahmen einer dreijährigen »Anwartschaft« mithin ebenfalls das Learning by Doing, also ein »Anlernen« in der Praxis und die »Bewährung im Dienste«,⁵³ im Mittelpunkt. Nach der NS-»Machtergreifung« änderte sich daran wenig, obwohl mit Hans Heinrich Lammers, dem Chef der Reichskanzlei und bis 1942 entscheidenden Scharnier zwischen dem »Führer« und den Reichsministerien, einer der einflussreichsten NS-Protagonisten seit Ende 1933 der »Arbeitsgemeinschaft deutscher Beamtenhochschu-

51 Vgl. Fattmann, *Bildungsbürger*, S. 188. Zum Arbeitsministerium bestanden zudem lockere personelle Querverbindungen: *Franz Boese*, vom 1920 bis 1924 wissenschaftlicher Mitarbeiter im Reichsarbeitsministerium, war auch Dozent an der Verwaltung- und Wirtschafts-Akademie (VWA) Berlin. Der 1925 promovierte Boese war daneben 1919/20 und erneut von 1925 bis 1936 Geschäftsführer des Vereins für Sozialpolitik.

52 Die VWA-Studiengänge, frühe Varianten auch des zweiten Bildungswegs, waren insgesamt achtsemestrige Abendveranstaltungen (systematische Kurse bis zu 432 Stunden und Fachkurse von 24 Stunden), die mit einer Prüfung abgeschlossen wurden. Daneben waren auch Gasthörer zugelassen. Vgl. Tobias Sowade, *Beamtenbildung im Sinne des Nationalsozialismus: Die Verwaltungsakademien*, 31.3.2015, <https://ns-ministerien-bw.de/2015/03/beamtenbildung-im-sinne-des-nationalsozialismus-die-verwaltungsakademien/>, Zugriff: 4.8.2021.

53 Dies wurde in den »Richtlinien für die Regelung der Verwaltungsdienstlaufbahn der Beamten des Reichs, der Länder und der Gemeinden« vom 28. Januar 1922 ausdrücklich betont. Vgl. Röhling, *Ausbildung*, S. 110; ferner ebd., S. 103.

len« (seit 1933: »Reichsverband Deutscher Beamtenhochschulen«) als Präsident vorstand.

Durchlässiger war die Hierarchie innerhalb der »mittleren Laufbahn«. Sie verzweigte sich in eine »gehobenen mittlere« und eine »einfache mittlere Laufbahn«. Der Ersteren waren folgende Amtsbezeichnungen und Besoldungsgruppen, die je nach Beschäftigungsdauer zusätzlich gestaffelt wurden, zuzurechnen: Ministerialamtsmänner bzw. Amtsräte (A 2d), Regierungsoberinspektoren (A 4b) sowie Regierungsinspektoren und Ministerialkanzleivorsteher (A 4c). Beamte der darunter liegenden Gehaltsklassen, also Ministerialregistratoren (A 4e), Ministerialkanzleisekretäre (A 5b) und Sekretäre (A 7), konnten grundsätzlich in den »gehobenen mittleren Dienst« aufsteigen.

Einschlagen konnte die »einfache mittlere Laufbahn« und auch die »gehobene mittlere Laufbahn« grundsätzlich jeder, der auf einem Gymnasium oder einer Realschule die Primarreife (die der späteren »Mittleren Reife« entsprach) erreicht hatte. Abitur war keine Voraussetzung, obwohl in zunehmendem Maße auch Abiturienten diesen Weg einschlugen. In Phasen einer starken Nachfrage nach qualifizierten Arbeitskräften reichte es, wenn der Kandidat nachweisen konnte, dass er die Volksschule erfolgreich abgeschlossen hatte, eine Eingangsvoraussetzung, die sonst nur bei »Beamten« der untersten Gehaltsstufen (A 8 bis A 10) galt. Als »Beamtenanwärter« hatten sie eine Probezeit (mit Bezügen von 70 % der untersten Gehaltsstufe) von zwei bis fünf Jahren zu durchlaufen, die sie mit einer verwaltungsinternen Prüfung abschlossen.⁵⁴ Auch für Beamte der »mittleren« wie »unteren« Laufbahnen waren nominell zwar, wie für die hohen Beamten, »Sachwissen, Fleiß und Fähigkeit zur Objektivität als oberste Maßstäbe für die Eignung zum Staatsdienst«⁵⁵ für Beförderungen ausschlaggebend. Während jedoch das sogenannte Anciennitätsprinzip für Spitzenbeamte (»höherer Dienst«) von einem im engeren Sinne meritokratischen Prinzip tatsächlich durchbrochen oder wenigstens ergänzt wurde, erhielt sich für sämtliche Staatsdiener »darunter« der Grundsatz, dass sich ihr Aufstieg in höhere Gehaltsgruppen nach der Dauer der Zugehörigkeit zum Ministerium (Dienstalter) und zu den einzelnen »Karrierestationen« (Abteilungen, Referate) dort richtete.

⁵⁴ Vgl. ebd., S. 112.

⁵⁵ Runge, Politik und Beamtentum, S. 210.

Die Privilegien der »Militäranwärter«

Gleiche Chancen für eine mittlere oder ›untere‹ Beamtenlaufbahn galten nicht für jeden, der die Primarreife oder auch ein Abitur gemacht hatte. Bevorzugt wurden sogenannte Militäranwärter, auch »Versorgungsanwärter« genannt, für die mittlere Beamtenlaufbahn und ebenso für die unteren Beamtenränge. Das waren meist Kriegsveteranen, denen für eine privilegierte Arbeitsvermittlung ›Zivilversorgungsscheine‹ ausgestellt worden waren, unter ihnen häufig ehemalige Offiziere, die durch den Krieg zu Krüppeln geworden waren. Deren Einstellung in die unteren Beamtenränge war mithin zu einem guten Teil eine konkrete Versorgungsmaßnahme im Rahmen der Kriegsbeschädigtenfürsorge, die als sozialpolitisches Tätigkeitsfeld zu den zentralen Aufgaben des Ministeriums gehörte. Militäranwärter mit Anspruch auf niedere Beamtenstellen mussten jedoch nicht erst Kriegsinvaliden geworden sein; es reichte, wenn sie über einen längeren Zeitraum als Berufssoldaten ›gedient‹ hatten. Auch ›unversehrte‹ Veteranen der Weimarer Reichswehr hatten es infolge der einschlägigen Regelungen leichter, die untere Beamtenlaufbahn einzuschlagen. Mit der Perspektive, den Eintritt ins Zivilleben auf eine unkündbare Existenz gründen zu können, gewann der vorausgehende Dienst im »Staat im Staate«, wie die Weimarer Reichswehr aufgrund ihrer systematischen Abschottung vor demokratischen Einflüssen auch bezeichnet wurde, zusätzlich an Attraktivität.

Mitte 1923 war gesetzlich festgelegt worden, dass je nach Besoldungsgruppe mindestens die Hälfte der Stellen der mittleren Beamtenlaufbahn mit solchen Versorgungsanwärtern zu besetzen war.⁵⁶ Bis 1930 scheinen Reichsverwaltungen, die von Ministern geleitet wurden, die der Sozialdemokratie, den Liberalen oder dem Zentrum angehörten oder diesen nahestanden, die Praxis, nur Militäranwärter für untere Beamtenstellen oder Hilfstätigkeiten zu rekrutieren, nicht strikt durchgehalten zu haben. Das vom Zentrumsabgeordneten Heinrich Brauns geführte Reichsarbeitsministerium wurde im Hochsommer 1926 jedenfalls von der Vereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände gemahnt, den bis 1918 bewährten Rekrutierungsmethoden auch weiterhin nachzukommen und wieder vermehrt Militäranwärter ein-

⁵⁶ §8(1) der Anstellungsgrundsätze (Grundsätze für die Anstellung der Inhaber eines Verordnungsscheins) vom 16.7.1923, RGBl. I 1923, S. 651-682, hier S. 653. Ausführlich hierzu und zum Folgenden: Röhling, Ausbildung.

zustellen.⁵⁷ Gleichwohl blieb die Privilegierung der Militäranwärter erhalten, wenn auch teilweise in anderer Form. So waren sie vom Personalabbau 1923/24 und 1930 bis 1933 weniger betroffen.

Angesichts der »stets überfüllten Bewerberlisten« (Lisa-Maria Röhling) wog der Anspruch der Militär veteranen, bevorzugt eingestellt zu werden, schwer. Für junge Leute, die nicht über einen Versorgungsschein verfügten und als »Zivilanwärter« firmierten, war dies bitter. Trotz einer meist besseren Vorbildung hatten sie geringere Chancen, eingestellt zu werden und die mittlere Beamtenlaufbahn einzuschlagen. Dass die ehemaligen Militärs als meist wenig qualifizierter »Beamtenersatz« die Aufgaben auf den für sie reservierten Stellen oft schlechter bewältigten als »Zivilanwärter«, änderte an ihrer Bevorzugung nichts.

Die Zäsur 1933 markiert hier keinen gravierenden Einschnitt. Die Veteranen mit Anspruch auf Beamtenstellen in den niederen Rängen wurden weiter privilegiert. Das »Fürsorge- und Versorgungsgesetz für die ehemaligen Angehörigen der Wehrmacht und ihre Hinterbliebenen« vom 26. August 1938⁵⁸ schrieb ausdrücklich vor, dass in allen Behörden des Reiches, der Länder und der Kommunen die planmäßigen »Beamtenstellen des unteren Dienstes zu hundert vom Hundert, die des einfachen mittleren Dienstes mindestens zu neunzig vom Hundert [und die] des gehobenen mittleren Dienstes zu fünfzig vom Hundert« mit »Militäranwärtern« zu besetzen seien. Hintergrund dieser Bestimmungen waren die Einführung der allgemeinen Wehrpflicht und der in den Vorkriegsjahren forcierte Ausbau der Teilstreitkräfte; für deren »Moral« war es wichtig zu wissen, dass sie bei einer Rückkehr ins »Zivilleben« gesicherte Arbeitsplätze vorfanden.

Zivilanwärter, also Männer, die *nicht* in der Wehrmacht gedient hatten, durften sich nur dort, wo das zentrale Privileg der Unkündbarkeit nicht galt, größere Hoffnungen auf einen behördlichen Arbeitsplatz machen: bei den »Stellen der Beamten auf Zeit«. Unter dem neuen Arbeitsminister Franz Seldte, selbst ein Kriegskrüppel, der stolz auf seine militärische Vergangenheit war, änderte sich nicht nur dies grundsätzlich nicht. In den zwölf Jahren, in denen der Bundesführer des Stahlhelms an der Spitze des Ministeriums stand, wurde das vorgegebene Soll an einzustellenden Veteranen sogar übererfüllt. Seldte und seine ebenfalls vom Ersten Weltkrieg geprägte Entourage an der Spitze des Ministeriums waren überzeugt von der »Ehrenpflicht des Staates, für

57 Vereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände an das Reichsarbeitsministerium, 31.8.1926, nach: Luttenberger, Verwaltung für den Sozialstaat, S. 357f.

58 RGBl. I 1938, S. 1077-1124, die folgenden Zitate (§40 [2 und 3]) S. 1087f.

seine Soldaten zu sorgen«. Sie wollten, dass nicht nur den Versehrten des Ersten Weltkrieges, sondern auch künftig »den Berufssoldaten, die noch im besten Mannesalter aus der Wehrmacht entlassen werden müssen« oder in den vom NS-Regime avisierten Kriegen zu Krüppeln werden würden, »durch eine vom Staat gesicherte Überführung [auf Beamtenstellen] Anerkennung und Dank für ihre Dienstleistung zuteil wird«, wie es in der Präambel des genannten Gesetzes von 1938 hieß.

Die Zahl der in den unteren Besoldungsgruppen beschäftigten Beamten blieb absolut ziemlich konstant, prozentual schrumpfte ihr Anteil seit 1933 freilich auffällig (siehe Tabelle 2). Ein Grund dafür ist, dass Kriegsbeschädigte verstarben oder in Rente gingen, ein zweiter, dass die Trennlinie zwischen unteren und mittleren Besoldungsgruppen nicht so rigide war wie zu den höheren Hierarchieebenen – und »verdienten«, also loyalen und zuverlässigen Beamten der niedrigsten Gehaltsstufen ein begrenzter Aufstieg in die »einfache mittlere Laufbahn« möglich war. Wenn sich der Anteil der unteren Besoldungsgruppen bis 1941, dem Jahr des Überfalls auf die Sowjetunion, gegenüber 1934 prozentual fast halbierte, dann ist dies schließlich drittens darauf zurückzuführen, dass viele Beamte, die mit Hilfsarbeiten beschäftigt wurden, früher zur Wehrmacht eingezogen wurden, während hohe und auch viele »gehoben mittlere« Beamte in den ersten Kriegsjahren als »unabkömmlich« (uk) galten, also vom Einsatz als Soldaten freigestellt wurden.

Warum aber gab es überhaupt seit 1919 eine durchgehende Privilegierung der Militäranwärter gegenüber den »Zivilanwärtlern«? Dahinter standen nicht nur das Diktum des »Dank des Vaterlandes« und die damit – auch während der Weimarer Republik – verbundenen nationalpolitischen Implikationen. Die Bevorzugung hatte darüber hinaus strukturelle Gründe: Staatliche Verwaltung – gleichgültig, ob in einer Demokratie oder Diktatur – basiert auf militärischen Vorbildern. Bereits Max Weber hat darauf aufmerksam gemacht, dass der Unterschied zwischen den Generalstäben und Leitungsebenen Oberster Reichsbehörden in der Hochmoderne lediglich graduell sei. Denn (so Weber lakonisch) »vom »Büro« aus leitet der moderne Offizier ja sogar die Schlachten». ⁵⁹ Hierarchie und unbedingter Gehorsam gegenüber den Vorgesetzten blieben für langgediente Militärs eine verinnerlichte

59 Max Weber, *Parlament und Regierung im neugeordneten Deutschland. Zur politischen Kritik des Beamtentums und Parteiwesens*, in: ders., *Politik und Gesellschaft*, hrsg. v. Daniel Lehmann, Frankfurt am Main 2006, S. 349–462, hier S. 360f.

Selbstverständlichkeit, wenn sie das Büro wechselten und in einem Ministerium als untergeordnete Zivilbeamte den Dienst aufnahmen.

Verstärkt wurde diese Nähe zum Militär dadurch, dass seit Bestehen des Reichsarbeitsministeriums ehemalige Offiziere auch in der leitenden Beamtenschaft vertreten waren, und zwar im Vergleich zu anderen Reichsministerien in weit überdurchschnittlichem Maße. Sie prägten das Bild des Ministeriums so stark, dass die linksliberale *Berliner Volkszeitung* in einem längeren Artikel vom 1. August 1922 behauptete, »daß im Reichsarbeitsministerium fast ausschließlich Offiziere und Militärbeamte sitzen«. Beklagt wurde in dem Artikel, dass dort »nicht wenigstens einige leitenden Stellen den Nichtmilitärpersonen überlassen« worden seien.⁶⁰ Das Arbeitsministerium dementierte diese Feststellung nicht pauschal. Albert Griesmeyer, seit 1922 Ministerialrat im Arbeitsministerium, räumte in einer Entgegnung auf die Kritik der *Berliner Volkszeitung* eine hohe Zahl von Militäranwärtlern in der mittleren und unteren Beamtenschaft, die »ohne Ableistung einer Prüfung« eingestellt worden seien, vielmehr durchaus ein. Unter den Spitzenbeamten des Ministeriums seien ehemalige Offiziere vor allem dort zu finden, wo dies aufgrund des Aufgabenspektrums der Abteilungen und Referate nahelag, etwa in der Kriegsbeschädigten und -hinterbliebenenfürsorge.

Ein abgeschlossenes Jurastudium – als unabdingbare Eingangsvoraussetzung für die gehobene Laufbahn außerhalb der wohnungspolitischen und medizinischen Unterabteilungen des Ministeriums – und eine Offizierskarriere schlossen sich im Übrigen keineswegs aus. Ein Beispiel dafür war *Albert Griesmeyer* selbst: Der promovierte Jurist begann seine Karriere 1907 als deutscher Kolonialbeamter im chinesischen Tsingtau und war seit Beginn des Ersten Weltkrieges dort als Oberleutnant dem Stab des dortigen deutschen Gouverneurs zugeordnet, bis er im November 1914 in japanische Kriegsgefangenschaft geriet und nach seiner Entlassung 1919 die gehobene Beamtenlaufbahn im Arbeitsministerium begann.⁶¹

60 Nach: Albert Griesmeyer, Die Personalpolitik im Reichsarbeitsministerium, in: RABL II 2 (1922), S. 455–456.

61 Aufschlussreich, hier jedoch nicht weiter zu vertiefen, ist eine weitere Feststellung Griesmeyers: Auch in den dem Arbeitsministerium unterstellten Verwaltungen, namentlich in den Versorgungsbehörden, sei der Anteil ehemaliger Militärpersonen im Vergleich zu anderen staatlichen Behörden überproportional hoch. Dort seien auf allen Ebenen »ehemalige Offiziere [zu] Regierungsräten, Oberregierungsräte [und] Direktoren geworden«, ohne über entsprechende Eingangsqualifikationen zu verfügen. Besonders ausgeprägt

Militär und Krieg blieben auch sonst sichtbar. Kriegsinvaliden waren im Alltag des Berliner Ministeriums omnipräsent. Der Anblick von Beamten und sonstigen Beschäftigten, denen schwere Kriegsverletzungen auch äußerlich anzusehen waren, erinnerten an den Ersten Weltkrieg und hielten Ressentiments über den angeblichen »Schandvertrag von Versailles« wach – ohne dass darüber ein Wort verloren werden musste.

Trotz der Privilegierung ehemaliger Offiziere und Unteroffiziere für Beamtenstellen auf den unteren Hierarchieebenen waren nicht alle »niederen Beamten« Militärs. Unter ihnen befanden sich daneben langjährige und schließlich – für »treue Dienste« – verbeamtete Angestellte des Ministeriums, außerdem einige Handwerker, die als »Werkführer«, Drucker oder Maschinisten beschäftigt wurden und als Anerkennung nach jahrzehntelanger Tätigkeit nominell ebenfalls zu »Beamten« der untersten Gehaltsstufen (A 8 bis A 10) ernannt wurden. Ab Mitte der 1930er-Jahre verstärkte sich dieser Trend, weil qualifizierte Angestellte angesichts leer gefegter Arbeitsmärkte und attraktiver Angebote aus der Wirtschaft nur schwer zu halten waren. Sie wurden in das Beamtenverhältnis übernommen, um sie durch das Privileg der Unkündbarkeit und die Perspektive, durch eine Pension einen gesicherten Ruhestand zu haben, zu binden.

Subalterne Büroarbeiten und die weiblichen Ministerialangestellten

Das Arbeitsministerium war eine männlich dominierte Einrichtung. Männer gaben den Ton vor und bestimmten die politische Richtung. Maskulin geprägt war das Ministerium außerdem, wenn man die quantitative Dimension der Ministeriumsbelegschaft fokussiert. Das ist nicht ganz einfach: Wie viele Männer insgesamt zwischen 1920 und 1929 im Arbeitsministerium beschäftigt wurden, ist unbekannt, auch weil die ohnehin lückenhaften Daten die Fluktuation nicht erfassen. Geht man von einem durchschnittlichen Arbeitsstellenwechsel alle zwei oder drei Jahre (inkl. Neueintritte, Ruhestand, Wechsel zu Reichsmittelbehörden) aus, dürfte die Zahl der Beamten, Angestellten und Arbeiter beiderlei Geschlechts zwischen 1923 und 1929 insgesamt bei insgesamt 1000 bis 1500 gelegen haben, vielleicht auch etwas darüber. Denn unter den 279 Frauen war die Fluktuation deutlich hö-

war die Beschäftigung ehemaliger Offiziere innerhalb der Versorgungsbehörden. Dort standen 170 Zivilärzten 650 ehemalige Militärärzte (79,3 %) gegenüber. Ebd.

her als unter den Männern. Nach der Erhebung Elisabeth Lembecks über die weiblichen Angestellten des Reichsarbeitsministeriums in den 1920er-Jahren waren diese knapp zur Hälfte (46,9 %) nicht einmal ein Jahr dort beschäftigt worden, lediglich ein Viertel zwischen zwei und fünf Jahren und nur jede 20. Angestellte (4,7 %) länger als fünf Jahre.⁶² Bis Ende der 1930er-Jahre dürfte dies nicht viel anders gewesen sein.⁶³

Hintergrund der zeitlich meist nur begrenzten Beschäftigungsverhältnisse sowie der deutlich stärkeren Fluktuation von Frauen war ein konservativ-patriarchales Familienmodell, das durch die Revolution von 1918/19 nicht gebrochen wurde: Nach der Eheschließung und der Geburt des ersten Kindes gaben die meisten weiblichen Verwaltungsangestellten und Beamtinnen ihre Stellung auf. So waren am 1. Oktober 1923 (unmittelbar vor dem Erlass der Personalabbau-Verordnung) von den insgesamt 13 402 weiblichen Reichsangestellten lediglich 596 oder 4,4 % verheiratet.⁶⁴ Aufschlussreich ist auch die Altersstruktur: 1928/29 lag der Anteil älterer Frauen (über 29 Jahre), die im Arbeitsministerium tätig waren, bei ungefähr 25-30 % sämtlicher weiblicher Beschäftigter des Arbeitsministeriums. Mehr als die Hälfte der weiblichen Angestellten hatte in diesem Jahr das 25. Lebensjahr noch nicht erreicht.⁶⁵ Die Jahre 1928 und 1929 gehörten zu den wenigen ›goldenen‹ der Weimarer Republik. Anzunehmen, aber nicht zu verifizie-

62 Nach: Elisabeth Lembeck, *Frauenarbeit bei Vater Staat. Weibliche Behördenangestellte in der Weimarer Republik*, Pfaffenhofen 1993, S. 118. Bestätigt werden diese Ergebnisse (die auf kleinen Fallzahlen basieren) durch zeitgenössische Feststellungen. Vgl. ebd., S. 68.

63 Zahlen für das Reichsarbeitsministerium liegen nicht vor. Der Blick auf die allgemeinen industriellen Arbeitsmärkte zeigt, dass die skizzierten patriarchalen Familientraditionen, die abhängige Beschäftigungen nur bis zur Eheschließung und der Geburt des ersten Kindes vorsahen, ihre Wirkungsmacht erst ab 1935/36 allmählich verloren – und seitdem auch längerfristige Tätigkeiten als Arbeiterinnen oder weibliche Angestellte zunehmend üblich wurden. Vgl. Rüdiger Hachtmann, *Industriearbeiterinnen in der deutschen Kriegswirtschaft 1936-1944/45*, in: GG 19 (1993), S. 332-366, bes. S. 336ff., sowie Kap. 21.2.

64 Nach: Lembeck, *Frauenarbeit*, S. 46f.

65 Vgl. die geringfügig differierenden Ergebnisse bei Frieda Glaß/Dorothea Kische, *Die wirtschaftlichen Verhältnisse der berufstätigen Frauen. Erhebung 1928/29, durchgeführt von der Arbeitsgemeinschaft deutscher Frauenberufsverbände*, Berlin 1930, S. 3; außerdem Lembeck, *Frauenarbeit*, S. 119, 123, 216ff. Die Prozentwerte unterschieden sich nicht grundsätzlich von denen anderer Ministerien, etwa denen des von Lembeck vergleichend untersuchten Preußischen Finanzministeriums.

ren, ist, dass 1923/24 sowie zwischen 1929 und 1934 zumeist älteren weiblichen Angestellten mit der Begründung ›Doppelverdienst‹ gekündigt wurde, sich der skizzierte Trend also verschärfte. Angesichts des Mangels an Angestellten gleichgültig welchen Geschlechts schlug dies seit den Vorkriegsjahren zunehmend ins Gegenteil um. Der Trend einer Feminisierung der Belegschaft sowie eines zunehmend höheren Durchschnittsalters scheint sich im Arbeitsministerium allerdings nur langsam entwickelt zu haben.

Die im Ministerium beschäftigten Frauen waren fast ausschließlich Angestellte. Von den 279 dort in den ›Goldenen Zwanzigerjahren‹ (1923 bis 1929) beschäftigten weiblichen Angestellten wurden nach einer Erhebung von Lembeck 191 oder 68,4 % als Stenotypistinnen, 13,3 % als »Hilfsarbeiterinnen« in der Kanzlei, den Registraturen und sonstigen Büros, weitere 3,6 % als Telefonistinnen beschäftigt.⁶⁶ Zwar hatten sie Fähigkeiten, über die männliche Bürokräfte in aller Regel nicht verfügten. Dennoch verdienten selbst die männlichen Aktenboten, die Schriftstücke über die Büroflure trugen, die von Frauen geschrieben worden waren, in aller Regel deutlich mehr als die weiblichen Schreibkräfte und Stenotypistinnen. Daran änderte sich bis 1945 nichts. Das Gros der Frauen im Arbeitsministerium blieb am unteren Ende der Belegschaftshierarchie kleben.

Von Anfang an: Ein antifemininer Grundzug

Die Geschichte der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts ist in Deutschland (und nicht nur dort) von einem starken gegen Frauen gerichteten Grundzug geprägt. Das Arbeitsministerium machte hier keine Ausnahme. Seine antifeminine Haltung war strukturell, also unabhängig davon, wer im Ministerium gerade den Ton angab, und bewegte sich auf zwei Ebenen: Zum einen prägte sie dessen Arbeits- und Sozialpolitik in seiner ganzen Breite. Zum anderen achteten die federführenden männlichen Beamten darauf, dass im Hause selbst keine Frau ›hochkommen‹ konnte.

Zunächst zum erstgenannten Aspekt: Die lange Reihe von Versuchen nach dem Ende des Ersten Weltkrieges, das weibliche Geschlecht überhaupt aus allen Arbeiter-, Angestellten- und Beamten Tätigkeiten zu verdrängen, begann, bevor das Arbeitsministerium nominell zum ›Ministerium‹ erhoben worden war. Frühe Marksteine waren eine »Verordnung über Erwerbslosenfürsorge«, die der einen Tag zuvor

66 Lembeck, Frauenarbeit, S. 92 f. Zur Erhebungsmethode ebd., S. 84 ff.

eingesetzte Demobilmachungskommissar⁶⁷ am 13. November 1918 herausgab, sowie das zwei Tage später unterzeichnete Stinnes-Legien-Abkommen. Bereits die Verordnung vom 13. November legte fest, dass Frauen Erwerbslosenunterstützung nur dann erhielten, »wenn sie auf Erwerbstätigkeit angewiesen sind«. Dies war nicht der Fall, wenn deren »frühere Ernährer arbeitsfähig zurückkehren«. ⁶⁸

Diese Verordnung stammte nicht aus der Feder des Demobilisierungskommissars. Sie war bereits vor dem Waffenstillstand im Reichsarbeitsamt als dem Vorläufer des Arbeitsministeriums formuliert worden,⁶⁹ unter maßgeblicher Beteiligung der freien Gewerkschaften. Es handelte sich um eine der wenigen Aktivitäten des Reichsarbeitsamtes, die nach außen hin sichtbare Spuren hinterließ. Seinerseits handelte das Reichsamt in enger Kooperation mit dem kaiserlichen Reichskriegsamt bzw. -ministerium. Noch vor der Flucht Wilhelms II. hatte das Reichsarbeitsamt einen Erlass an die Arbeitgeber formuliert, weibliche Arbeitskräfte möglichst umgehend und ohne Aufsehen zu erregen zu entlassen.⁷⁰ Das Stinnes-Legien-Abkommen bekräftigte

67 Erlass über die Errichtung des Reichsamts für die wirtschaftliche Demobilisierung (Demobilmachungsamt), 12.11.1918, RGBl. 1918, S. 1304f.

68 RGBl. 1918, S. 1305-1308, Zitate S. 1306.

69 Vgl. bes. die vom Demobilmachungskommissar herausgegebenen (und von Friedrich Ebert und Philipp Scheidemann als »Reichsregierung« mitunterzeichneten) Ausführungsbestimmungen zur »Verordnung über die Freimachung von Arbeitsstellen« vom 13.1., 24.1. und 30.1. sowie 28.3.1919, RGBl. 1919, S. 38f., 100-106, 133f., 355-359, bzw. im Wortlaut als Anlage zu: Nationalversammlung, Reichstagsprotokolle 1919/20, Dok. 215, S. 22-30, https://www.reichstagsprotokolle.de/Blatt2_wv_bs00000019_00260.html, Zugriff: 4.8.2021. Zur Vorgeschichte vgl. Susanne Rouette, Sozialpolitik als Geschlechterpolitik. Die Regulierung der Frauenarbeit nach dem Ersten Weltkrieg, Frankfurt am Main 1993, S. 22-41. (Dort wird allerdings die Beteiligung des Reichsarbeitsamtes an der VO vom 13. November 1918 und den Vorarbeiten dazu übersehen.)

70 »Angesichts des riesigen Umfangs, den die industrielle Frauenarbeit in Deutschland erreicht hat, [sei unbedingt] den ernsten Gefahren zu begegnen, die aus der plötzlichen oder lange andauernden Arbeitslosigkeit größerer Frauenmengen [!], namentlich in Industriezentren, für Ruhe und Ordnung sowie für die Gesundheit der Bevölkerung bestehen«, so in Anspielung auf die angeblich drohende Massenprostitution von Frauen, die dadurch sich und ihre Familienangehörigen vor dem Verhungern bewahren wollten, das – von spießiger Doppelmoral geprägte – Kriegsamt. Nach: Peter Lewek, Arbeitslosigkeit und Arbeitslosenversicherung in der Weimarer Republik 1918-1927, Stuttgart 1992, S. 49ff., bzw. Reidegeld, Sozialpolitik, Bd. 2, S. 58. Vgl. außerdem Richard Bessel, »Eine nicht allzu große Beunruhigung des Arbeitsmark-

lediglich, was in der Verordnung fixiert worden war: dass die ›aus dem Felde‹ zurückströmenden Männer auf Kosten der in der Kriegsindustrie beschäftigten Frauen wieder einzustellen seien.

Eine weitere Verordnung des Demobilmachungskommissars vom 28. März 1919 verschärfte die auf Frauen zielende Bestimmung, Arbeitsverhältnisse aufzulösen.⁷¹ Angesichts der apodiktischen Formulierungen der Verordnung ist mit Blick auf die Arbeitnehmerinnen von einem »Entlassungszwang« (Hans-Walter Schmuhl) zu sprechen.⁷² Das neue, sozialdemokratisch geführte Arbeitsministerium stand dem Demobilmachungskommissar in dessen Bestrebungen, Frauen aus industrieller Erwerbsarbeit zu verdrängen, in nichts nach. Im Gegenteil. Eine ›ergänzende‹ Verordnung des Ministeriums vom 1. Dezember 1919 verlangte, auch solche weiblichen Arbeitskräfte zu entlassen, die bereits vor 1914 in der Industrie beschäftigt worden waren.⁷³

Begleitet wurde die Umsetzung dieser Verordnungen von einer frühen Doppelverdienerkampagne der bürgerlichen Parteien und Verbände sowie nicht zuletzt der – de facto den männlichen Facharbeitern verpflichteten – Gewerkschaften. Eine ebensolche Kampagne, die sich unter dem unverfänglichen Terminus des »Doppelverdieners« vor allem gegen (Ehe-)Frauen richtete, begleitete auch die Personalabbau-Verordnung vom Oktober 1923 und deren anschließende Umsetzung. Dass während der Weimarer Republik aus strukturellen Gründen⁷⁴ die Frauenerwerbsquote bis 1930 dennoch weiter stieg, ändert am Befund einer gegen weibliche Arbeitskräfte gerichteten Politik auch des Arbeitsministeriums nichts. Sie wurde unter dem einem traditionellen

tes«. Frauenarbeit und Demobilisierung in Deutschland nach dem Ersten Weltkrieg, in: GG 9 (1983), S. 211–229, hier S. 211 ff.

71 RGBL 1919, S. 355–359.

72 Vgl. hierzu und zum Folgenden sowie zur Praxis des Groß-Berliner Demobilisierungsausschusses: Rouette, Sozialpolitik als Geschlechterpolitik, S. 80–130; als Überblick außerdem: Bessel, Frauenarbeit und Demobilisierung, S. 217 ff.; Schmuhl, Arbeitsmarktpolitik, S. 109 f., Zitat S. 109; Reidegeld, Sozialpolitik, Bd. 2, S. 62 ff., 68 f.

73 RGBL 1919, S. 1936 f.

74 Wichtig hierfür waren neben der inflationsbedingten wirtschaftlichen Scheinblüte, die die Arbeitslosenquoten rasch sinken ließ, eine zunehmende Taylorisierung sowie eine – in ihren Dimensionen freilich begrenzte – Einführung der Fließarbeit (Fordisierung), die die Einstellung ungelernter und billiger weiblicher Arbeitskräfte auch in Branchen, die bisher kaum Frauenarbeit kannten (Elektrotechnik, Fahrradbau usw.) sowie deren rationalisierungsbedingte Ausweitung auch dort, wo der Frauenanteil schon vorher hoch war (vor allem Nahrungsmittel- und Textilindustrie), erlaubten.

Familienbild verpflichteten Heinrich Brauns und all seinen Nachfolgern fortgesetzt und besonders sichtbar in den Jahren 1931/32.

Die praktische Politik des Ministeriums gegenüber Arbeitnehmerinnen lässt auch die – unverbindliche – programmatische Erklärung des ersten Reichskanzlers Philipp Scheidemann zu Beginn seiner Amtszeit, vom 21. Februar 1919, seine Regierung wolle den öffentlichen Dienst stärker für das weibliche Geschlecht öffnen, unglaublich erscheinen. Noch vor der Erklärung Scheidemanns hatte Gertrud Bäumer im Reichstag verlangt, Frauen auch den Weg in »leitende Stellen« der Staatsverwaltungen zu ebnen, weil sie aufgrund ihres angeblich geschlechtsspezifischen »Geltendmachen einer besonderen Fühlung für das Lebendige, für die Beweglichkeit des Lebens auch in allgemeinen sozialen und wirtschaftlichen Aufgaben« dafür prädestiniert seien.⁷⁵ Diese Forderung verhallte in den meisten staatlichen Verwaltungen ungehört.

Warum Frauen sehr selten in Spitzenpositionen aufrückten und 1933 aus der Beamtenschaft verschwanden

Im Reichsarbeitsministerium traf Bäumers Forderung, »daß für ein so gewaltiges Problem, wie es das Problem der Frauenarbeit in der nächsten Zeit sein wird, ein besonders Referat im Reichsarbeitsamt geschaffen wird, das diese Fragen im besonderen zu bearbeiten hat«, immerhin auf eine gewisse Resonanz.⁷⁶ Zwar wurde kein Referat oder gar eine eigene Abteilung für »Frauenfragen« eingerichtet. Bis 1933 schafften es einige Frauen jedoch, in die eigentlich männlichen »Volljuristen« vorbehaltene hohe Beamtenschaft des Ministeriums einzurücken. Ihre Zahl blieb allerdings so überschaubar, dass sie hier kurzbiografisch vorgestellt werden können.

Die liberalbürgerliche Frauenrechtlerin *Else (Theodora) Lüders*, von 1906 bis 1920 Sekretärin und Mitarbeiterin im Büro für Socialpolitik von Ernst Francke, wurde ab 1924 als Regierungsrätin ins Reichsarbeitsministerium übernommen. Um die Jahreswende 1927/28 wechselte sie, inzwischen Oberregierungsrätin (ORR), in die Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung. Dort war sie

75 Nationalversammlung, 13. Sitzung, 21.2.1919, Rede Bäumers: S. 171–176, Zitat S. 175, https://www.reichstagsprotokolle.de/Blatt2_wv_bsb00000010_00282.html, Zugriff: 4.8.2021.

76 Dieses und das folgende Zitat: ebd. Vgl. auch Homburg, Reichswirtschaftsamt/Reichswirtschaftsministerium, S. 170.

u.a. Referentin für Frauenarbeit, Heimarbeit und Kinderschutz, bis sie 1934 – 62-jährig –, in den Ruhestand versetzt wurde. *Kaethe Gaebel*, die ab 1914 gleichfalls im Büro für Socialpolitik gearbeitet hatte, war schon seit 1922 in der Reichsarbeitsverwaltung tätig, die zu diesem Zeitpunkt noch unmittelbar zum Ministerium gehörte. Seit 1924 Regierungsrätin, wechselte sie wie Lüders 1927/28 mit der Verselbstständigung der Arbeitsverwaltung in die Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung, wie die neue Reichsmittelbehörde nun hieß.⁷⁷

Noch 1919 stellte das Arbeitsministerium *Dorothea Hirschfeld* als Referentin für »Kriegshinterbliebenen- und verwandte Fragen« ein. Dieses Aufgabenfeld war weiblich konnotiert, weil die Adressaten dort in der Regel Witwen und Waisen waren. Hirschfeld wurde als erste Frau im Reichsarbeitsministerium zur Ministerialrätin ernannt. Mitte 1924 wurde sie in das Reichsamt für Arbeitsvermittlung versetzt, als Leiterin des dortigen Referats für »Versorgungsrecht und Wohlfahrtspflege«, und war dort bei der Verselbstständigung der Reichsanstalt weiterhin tätig. Allerdings blieb Hirschfeld dem Ministerium als nebenamtliche Referentin auf demselben Themenfeld erhalten. 1929 wechselte sie zurück ins Arbeitsministerium.

Symptomatisch für die Hegemonie der Juristen im Ministerium war, dass Hirschfeld ihren Aufstieg zur Ministerialrätin ihrer »ausgesprochen juristischen Begabung« verdankte, wie es in ihrer Personalakte heißt⁷⁸ – obwohl sie nicht Jura studiert hatte. Dieses Lob mag Dorothea Hirschfeld genutzt haben. Mit Blick auf die Aufstiegschancen weiblicher Beamter im Allgemeinen war es vergiftet. Denn gegen eine breitere Öffnung von Leitungspositionen für Frauen sprach das auch im Arbeitsministerium weiter bestehende De-facto-Juristenmonopol auf diese Posten.⁷⁹ Frauen studierten nur höchst selten Jura. Und diejenigen, die sich für ein Studium der Rechtswissenschaften entschieden, bekamen häufig keine Referendarsstellen zugewiesen. Tatsächlich kann man deshalb die wenigen Frauen, die bis 1933 verbeamtet wurden

77 1933 wurde sie als ORR in das Landesarbeitsamt Berlin-Brandenburg versetzt und blieb dort bis zu ihrer Pensionierung.

78 Nach: Lembeck, *Frauenarbeit*, S. 223, bzw. Luttenberger, *Verwaltung für den Sozialstaat*, S. 376. Zu Hirschfeld jetzt auch: Dieter G. Maier/Jürgen Nürnberger, *Dorothea Hirschfeld. Sozialbeamtin, Ministerialrätin und Überlebende des Ghettos Theresienstadt*, Berlin 2019.

79 Die Universitätsausbildung war Sache der Reichsländer. 1921 führte Preußen zwar die juristische Staatsprüfung für Frauen ein, ließ sie aber weiterhin nicht als Richterinnen oder Staatsanwältinnen zu.

und Leitungspositionen übernahmen, an einer Hand abzählen: Mitte 1923 beschäftigte das Arbeitsministerium insgesamt drei weibliche Referentinnen auf regulären Beamtenstellen. Die dritte neben Lüders und Hirschfeld war die promovierte Sozial- und Politikwissenschaftlerin *Julia Dünner*, die seit 1920 zunächst als »Hilfsreferentin«, seit 1927 als Ministerialrätin für »Sozialfürsorge« zuständig war, bis sie 1933 zum Versorgungsamt Koblenz zwangsversetzt wurde.⁸⁰

Hinzu kommen im Weiteren außerdem *Helene Hurwitz-Stranz* sowie *Margarete Ehlert*. Hurwitz-Stranz wurde 1922, offensichtlich nur kurzzeitig und »projektbezogen«, als Hilfsreferentin beschäftigt und stellte ein Kompendium der Wohlfahrtsgesetze der Länder zusammen, das als 17. Beilage des *Reichsarbeitsblattes II* dieses Jahres erschien. Als »Beamtin« wurde Hurwitz-Stranz nicht geführt.⁸¹ Wieder anders war dies bei Ehlert. Ihr gelang in der Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung, als diese noch unmittelbarer Teil des Ministeriums war, eine eindrucksvolle Karriere: Seit 1920 arbeitete sie als Referentin für weibliches Arbeitsnachweiswesen. 1920 avancierte sie zur Regierungsrätin, 1923 zur Oberregierungsrätin. Von 1927 bis 1933 leitete Ehlert als Direktorin die Abteilung Arbeitsvermittlung und Berufsberatung in der nun selbstständigen Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung.⁸² Nur drei hohe Beamtinnen zum Zeitpunkt der Machtübergabe an Hitler, mit Ehlert vier – das ist aus heutiger Sicht eine sehr bescheidene Zahl. Dennoch ragte das Arbeitsministerium damit weit über die meisten anderen Reichsministerien hinaus: Neun der insgesamt 18 Reichsbehörden beschäftigten überhaupt keine Beamtin.⁸³

80 Vgl. Schulz, Reichsarbeitsministerium 1919-1945, S. 46f.

81 Sie war später Beisitzerin beim Reichsversorgungsgericht und trat u.a. als Herausgeberin einer Edition von Lebensgeschichten von Kriegerwitwen hervor, für die der Staatssekretär im Arbeitsministerium Hermann Geib eine Einleitung verfasste. Zudem publizierte sie mehrere Artikel zur Situation der Hinterbliebenen gefallener Soldaten des Ersten Weltkrieges. Vgl. vor allem Helene Hurwitz-Stranz (Hg.), Kriegerwitwen gestalten ihr Schicksal. Lebenskämpfe deutscher Kriegerwitwen nach eigenen Darstellungen, Berlin 1931.

82 1945 war Ehlert Mitbegründerin der CDU. Hinzuweisen ist schließlich auf eine Referentin aus der Reichsarbeitsverwaltung, die promovierte Wirtschaftswissenschaftlerin *Irmgard Feig*, über die nichts weiter bekannt ist. Feig veröffentlichte im *Reichsarbeitsblatt II* zwischen 1923 und 1925 mehrere längere Aufsätze, u.a. zu den Themen Gewerkschaftsbewegung, die »Achtstundenbewegung«, Tarifrecht, Streikstatistik sowie Migrationsbewegungen im Ausland.

83 Vgl. Wehler, Gesellschaftsgeschichte, Bd. 4, S. 365. Wie hoch die Zahl der Frauen auf den Beamtenstellen der unteren und mittleren Laufbahn des

Dünner, Hirschfeld, Lüders, und auch Ehlert wurden im Frühjahr 1933 entlassen.⁸⁴ Dies ist auch darauf zurückzuführen, dass sie im Unterschied zu den meisten ihrer männlichen Kollegen parteipolitisch engagiert waren: Lüders in der Deutschen Demokratischen Partei (DDP), Dünner und Ehlert im Zentrum, Hirschfeld in der SPD. Hirschfeld war den Nationalsozialisten darüber hinaus verhasst, weil sie nach deren rassistischen Kriterien als »jüdisch« galt.

Auch wenn das Arbeitsministerium und ebenso die diesem unterstellten Reichsmittelbehörden für hohe weibliche Beamte offener waren als andere Ministerien, ist dem Fazit von Julia Alexandra Luttenberger grundsätzlich zuzustimmen: Es gab auch hier »keine spezielle, weiblich geprägte Verwaltungskultur«.⁸⁵ Frauen blieben in der Rolle als Spitzenbeamte auf die Felder beschränkt, die nach den gängigen Rollenklischees als »weiblich« galten. Ansonsten blieben dem weiblichen Geschlecht die Arbeitsplätze am unteren Ende der Angestelltenhierarchie vorbehalten.

Fatal für alle Frauen, gleichgültig ob Beamtinnen oder weibliche Angestellte, war die Doppelverdienerkampagne von 1919/20, der 1923/24 eine zweite folgte. Ihre Fortsetzung sollten sie in einem Brüning'schen Gesetz vom Mai 1932 sowie in den beiden, von breiten gesellschaftlichen Strömungen getragenen weiteren Doppelverdienerkampagnen zwischen 1929 und 1934 finden. Sie führten auch im Arbeitsministerium zu einem »Abschmelzen« der von den meisten Männern ohnehin nicht akzeptierten Frauenbeschäftigung in den Verwaltungen.

Unterbrochen wurde die gegen Frauen gerichtete Einstellungs- und Beförderungspolitik nur kurzzeitig, 1928. Anfang dieses Jahres forderte die »Vereinigung der weiblichen Angestellten bei den Reichsbehörden« gegenüber Hermann Rettig, bis 1938 Ministerialdirektor und

Reichsarbeitsministeriums war, ist unbekannt. Folgt man rudimentären Angaben von Mitte 1945/46, waren sie auch dort höchst selten anzutreffen. In einer einschlägigen, allerdings unvollständigen »Nachweisung« von Beamten der unteren und mittleren Hierarchieebenen »des früheren Reichsarbeitsministeriums, die von der [nach der Befreiung eingerichteten] Sammelstelle des Reichsarbeitsministerium bisher erfasst worden sind« (o.D., BArch, R 3901/12178), ist eine einzige Frau, Oberinspektorin *Elisabeth Sturm*, gelistet. Die nominell große Zahl von gut 61 000 weiblichen Beamten in der ersten Hälfte der 1920er-Jahre ist irreführend. Sie waren zu 99% in den unteren Chargen der Reichspost beschäftigt, lediglich knapp 2000 außerhalb der Post.

84 Lüders veröffentlichte danach im *Reichsarbeitsblatt II* immerhin noch Zusammenfassungen der Berichte der Gewerbeaufsicht sowie einige kolonial-nostalgisch geprägte Aufsätze.

85 Luttenberger, Verwaltung für den Sozialstaat, S. 377.

Leiter der für die Personalpolitik zuständigen Hauptabteilung I des Reichsarbeitsministeriums (und diesem danach als angestellter Berater bis 1943 verbunden), die Verbeamtung aller weiblichen Angestellten des Ministeriums, die bis dahin länger als zehn Jahre in einer staatlichen Verwaltung beschäftigt waren. Die Spitze des Arbeitsministeriums, dessen finanzielle Situation zu diesem Zeitpunkt vergleichsweise entspannt war, erklärte sich im Hochsommer 1928 bereit, sämtliche Bibliothekarinnen und Fernsprechgehilfinnen zu verbeamten. Stenotypistinnen zu Beamtinnen zu machen, wurde dagegen abgelehnt – mit dem Argument, diese hätten lediglich »mechanische Tätigkeiten« auszuführen. Quantitativ fielen die zur Verbeamtung vorgesehenen Frauen ohnehin kaum ins Gewicht. Vorgeschlagen wurden 1930 lediglich fünf weibliche Angestellte des Reichsarbeitsministeriums. Ob diese tatsächlich verbeamtet wurden, ist unklar.⁸⁶

Nach der zwangsweisen Pensionierung von Dorothea Hirschfeld, Marie Lüders und Julia Dünner gab es seit Sommer 1933 keine weiblichen Beamten mehr in hohen oder mittleren Positionen, mit einer einzigen Ausnahme: Mit der Integration der Reichsanstalt wurde auch *Erna Hamann* in das Arbeitsministerium übernommen. Sie war eine promovierte Volkswirtin und seit den 1920er-Jahren in der Arbeitsverwaltung tätig, u.a. als Frauenreferentin im hessischen Landesarbeitsamt (LAA).⁸⁷ Später wechselte sie in die Reichsanstalt. 1938 wurde sie zur Regierungsrätin ernannt und Anfang 1939 in das Ministerium übernommen. 1943 verließ sie aus unbekannten Gründen die Behörde Seldtes. Wenn Frauen ansonsten nicht auf herausgehobene Posten im Arbeitsministerium gelangten, dann war dies formaliter auf ein

86 Vgl. Lembeck, *Frauenarbeit*, S. 72f.

87 Vgl. Christine von Oertzen, *Teilzeitarbeit und die Lust am Zuverdienen*, Göttingen 1999, S. 43f. Über ihre Tätigkeit im Arbeitsministerium zwischen 1939 und 1943 ist bisher nichts bekannt. Nach 1945 war Hamann Frauenreferentin im hessischen LAA. Ein weiterer »Fall« ist unklar: Die promovierte Staatswissenschaftlerin *Margarete Thomae*, 1921/22 zunächst Geschäftsführerin des Verbandes zur Förderung hauswirtschaftlicher Fortbildung, danach Assistentin im Tarifarchiv der Vereinigung deutscher Arbeitgeberverbände, von Ende 1922 bis Ende 1924 Berufsberaterin beim Arbeits- und Wohlfahrtsamt in Lübeck, anschließend bis Ende 1926 geschäftsführendes Vorstandsmitglied des Reichsverbandes deutscher Hausfrauenvereine, bis Anfang 1928 Lehrerin an der höheren Fachschule für Frauenberufe in Hamburg, war danach bis Anfang 1934 Abteilungsleiterin beim AA Köln. Im Februar 1934 wechselte Thomae als (Hilfs-)Referentin in die Berliner Hauptstelle der RfAA und wurde vier Jahre später zur RR ernannt. Ob sie mit der Integration der Reichsanstalt in das Reichsarbeitsamt wechselte, geht aus den überlieferten Quellen nicht hervor.

türkisches Gesetz vom 30. Juni 1933 mit dem harmlos-bürokratisch klingenden Titel »Gesetz zur Änderung von Vorschriften auf den Gebieten des allgemeinen Beamten-, des Besoldungs- und des Versorgungsrechts« zurückzuführen. Es sah obligatorisch die Entlassung von weiblichen Beamten vor, wenn der »wirtschaftliche Versorgung [...] nach der Höhe des Familieneinkommens dauernd gesichert erscheint«. Und, als sei dies nicht genug: »Diese Voraussetzung liegt stets dann vor, wenn der Ehemann [ein] unkündbar angestellter Beamter ist.«⁸⁸ Damit waren die Barrieren für Frauen so erhöht, dass sie de facto auch für Karrieren innerhalb der mittleren Beamtenlaufbahnen unüberwindlich waren. Eine abrupte Trendwende war dies freilich nicht. Schon vor 1933 (um nicht zu sagen: »immer«) waren weibliche Regierungs- oder Ministerialräte von den meisten ihrer männlichen Kollegen mit Argusaugen betrachtet worden. Beamtenstellen mit hohem Status und politischem Einfluss galten diesen als männlich exklusiv. Folgt man z.B. Niklas Luhmann, war das ein Strukturmerkmal – gehörte und gehört die Distanz männlicher Beamter gegenüber Kolleginnen zu deren maskulin-habituellen Hintergrund.⁸⁹ So schrieb denn das Gesetz vom 30. Juni 1933 auch nur fest, was schon vorher weitgehend Usus und bereits mit einem Gesetz vom 30. Mai 1932 eingeleitet worden war.⁹⁰ Immerhin blieben die wenigen genannten Beamtinnen zu diesem Zeitpunkt noch in den leitenden Positionen, die sie zuvor übernommen hatten. Die NS-»Machtergreifung« machte dem ein Ende. Unter dem neuen Reichsarbeitsminister Seldte und der seit Februar 1933 im Ministerium tonangebenden »Stahlhelm-Clique« trat die antifeminine Tendenz in der Personalpolitik nur deutlicher hervor.

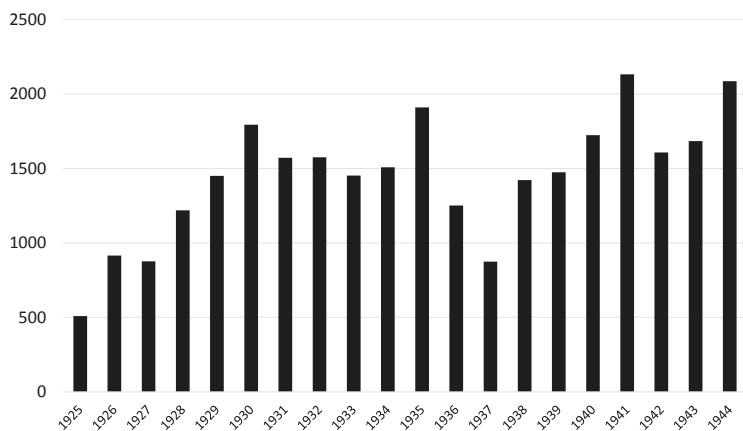
1.4 Die Etatentwicklung

Die Anzahl aller im Reichsarbeitsministerium beschäftigten Beamten, Angestellten und Arbeiter war klein, der Etat, über den das Ministerium verfügte, dagegen riesig. Er wuchs von 1919 bzw. statistisch nachweisbar (da die galoppierende Inflation bis 1924 einigermaßen

88 Eingebaut wurde in dieses Gesetz außerdem die Aufhebung der gehaltsbezogenen Gleichstellung von männlichen und weiblichen Beamten: »Bei der Besoldung der weiblichen Beamten kann von den Vorschriften des Artikels 128, Abs. 2 der Reichsverfassung abgewichen werden.« RGBl. I 1933, S. 433-447, Zitate S. 435 (§§ 7 und 8).

89 Vgl. Luhmann, Funktionen und Folgen, S. 318.

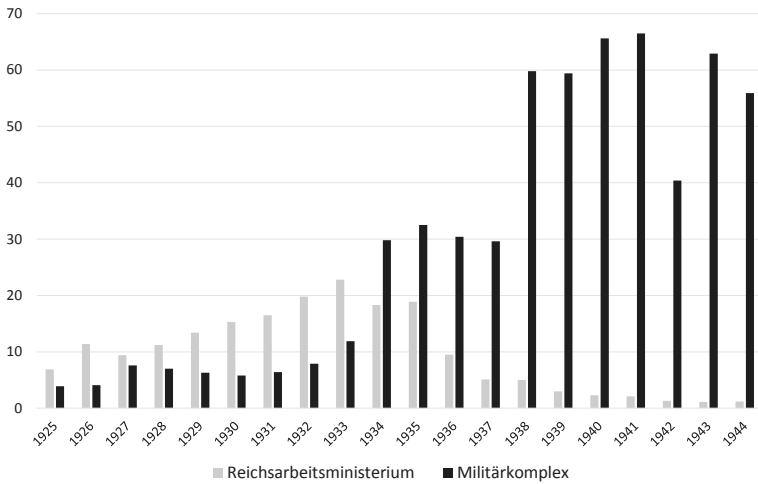
90 »Gesetz über die Rechtstellung der weiblichen Beamten«, RGBl. I 1932, S. 245f.



Grafik 1: *Etat des Reichsarbeitsministeriums (Ausgaben), 1925–1944 (absolut, in Mio. RM)*⁹¹

valide Aussagen zum Etat nicht zulässt) von 1925 bis 1930 rasant. Wenn sich die im Etat ausgewiesenen Ausgaben in diesen Goldenen Zwanzigerjahren verdreifachten, dann war dies auch auf den Zuwachs an Aufgaben zurückzuführen, die das Ministerium zu bewältigen hatte. In den folgenden drei Jahren sank der Etat, vor allem aufgrund der Brüning'schen Sparpolitik. Dessen Austeritätspolitik hatte den paradoxen Effekt, dass die Haushaltsbilanz des Ministeriums sowie der ihm zugeordneten Reichsmittelbehörden auf dem Tiefpunkt der Krise 1931/32 – als dieses vor dem Hintergrund von Massenarbeitslosigkeit und -elend eigentlich besonders gefordert war – nur geringe Defizite und zum Teil sogar erhebliche Überschüsse auswies. Der Sprung des Etats ab 1939 nach oben ist vor allem auf die Angliederung Österreichs und weiterer Gebiet an das Altreich zurückzuführen sowie darauf, dass die Sozialabgaben unter dem Strich nicht reduziert wurden, auch die während der Krise heraufgesetzten Abgaben zur Arbeitslosen-»Versicherung« nicht. Die rasch wachsenden Überschüsse der Reichsanstalt und des Ministeriums machten diese zu einer der zentralen »Kriegskassen« der Diktatur.

91 Quelle: Michiyoshi Oshima, Statistische Materialien über die Reichsfinanzen im Dritten Reich 1933–1944 (1)–(3), in: Mitagakkai. Akademisches Jahrbuch der Keio-Universität in Tokio, [1991/92], Teil III: Januar 1992, S. 257–282, hier S. 271–278. Ich danke Ralf Banken für den Hinweis auf diese wichtigen Statistiken.



Grafik 2: Etat des Reichsarbeitsministeriums und des Militärkomplexes^(a), 1925-1944 (in % des ausgewiesenen Reichsetats).⁹²

»Militärkomplex«: Reichswehr- bzw. Reichskriegsministerium; (ab 1938) Oberkommando der Wehrmacht, Reichsmarine und Reichsheer – ohne Luftfahrt (also auch ohne die nicht separat ausgewiesene Luftwaffe).⁹³

Bereits vor 1938 hatte das Arbeitsministerium die Ausgaben der Reichsanstalt zu erheblichen Teilen finanziert. Deshalb ist ein großer Teil der Bewegungen, die der Etat in dem Zeitraum zwischen der Währungsstabilisierung und dem absehbaren Zusammenbruch des NS-Regimes vollzog, auf die schwankenden Ausgaben der Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung zurückzuführen, konkret: auf das Anschwellen der Arbeitslosigkeit ab 1929/30 (und die schon bald einsetzende Austeritätspolitik), auf die Finanzierung der »Arbeitsschlacht« 1933 bis 1935 und auf die seit 1938 intensivierte Bemühungen zur Rekrutierung von zusätzlichen Arbeitskräften beiderlei Geschlechts, die seit 1939/41 in wachsendem Maße auch »Fremdarbeiter« einschloss.

⁹² Quelle: ebd.

⁹³ Der Etat des Reichsluftfahrtministeriums wuchs von 75,7 Mio. RM (1933) und 642,4 Mio. RM (1934), 1035,7 Mio. RM (1935) und 5950,7 Mio. RM (1937) auf 24 163,0 Mio. RM 1939 und bewegte sich während des Krieges dann zwischen 24 Mrd. RM und 27 Mrd. RM. Würde man den Etat (wie es eigentlich angemessen wäre) unter »Militärkomplex« subsumieren, wäre der Etat des Reichsarbeitsministeriums relativ seit 1933 noch deutlicher gesunken.

Obwohl sein Aufgabenfeld unüberschaubar groß war, kamen mehrfach – in den 1920er-Jahren, kurzzeitig 1933 und erneut 1938 – Überlegungen auf, das Arbeitsministerium ganz aufzulösen oder aber mit dem Wirtschaftsministerium zu fusionieren, ehe das Ministerium ab 1942 dann tatsächlich zerfiel. Konfrontiert man den riesigen Etat mit diesem ›Schicksal‹, lässt sich feststellen: Das Reichsarbeitsministerium war etat-mäßig ein Koloss, politisch jedoch ein Zwerg. Allerdings relativiert sich der Eindruck eines ›Ressourcen-Riesen‹ ab Mitte der 1930er-Jahre in immer stärkerem Maße, wenn man den Etat des Arbeitsministeriums auf die Gesamtheit der staatlichen Ausgaben und besonders auf die unmittelbaren Rüstungsausgaben bezieht. Spätestens seit 1936 – als mit dem Vierjahresplan die forcierte Aufrüstung eingeleitet wurde – ›fraß‹ der Militärkomplex (der in Grafik 2 nicht vollständig erfasst werden konnte) den größten Teil der Staatsausgaben. Er stellte auch die vom Arbeitsministerium verantworteten Sozialausgaben seitdem rasch in den Schatten. Relativ schrumpften die sozialstaatlichen Aufwendungen, die in den Verantwortungsbereich des Ministeriums fielen, im Krieg schließlich auf ein kümmerliches Niveau. Es waren weniger offene Kürzungen der Sozialleistungen – die das NS-Regime zu vermeiden trachtete, um die ›Stimmung‹ der breiten Bevölkerungsschichten nicht ins Negative zu wenden –, die den schließlich auch absoluten Rückgang des Etats des Reichsarbeitsministeriums erklären. Der Grund hierfür lag vielmehr in einer Arbeits- und Leistungs politik unter bellizistischen und rassistischen Vorzeichen, die seit der zweiten Hälfte der 1930er-Jahre die Reaktivierung von Rentnern, eine immer restriktivere Krankschreibung und andere Maßnahmen mehr umfasste.

Im Vergleich zu anderen ›zivilen‹ Ministerien blieb der Etat des Arbeitsministeriums freilich hoch. Sozialstaatliche Ausgaben lassen sich nun einmal nicht einfach auf null zurückfahren; das NS-Regime wagte dies nicht einmal im letzten Kriegsjahr. Welche gewaltigen Summen das Ministerium weiterhin bewegte, wird deutlich, wenn man die ausgewiesenen Ausgaben auf den einzelnen Beamten umrechnet, ungeachtet seiner Stellung in der ministerialen Hierarchie: Jeder von ihnen war im statistischen Durchschnitt 1925 für knapp 1 800 000 RM, 1928 für fast 4 236 000 RM und 1934 sogar für 5 804 000 RM verantwortlich. In der Folgezeit verminderte sich diese Summe. Aber mit gut 3 375 000 RM, die jeder Beamte des Reichsarbeitsministeriums 1943 (theoretisch) bewegte, blieb sie immer noch beachtlich.

2 Die Revolution, die Gründung des Reichsarbeitsministeriums und der Kampf um das Betriebsrätegesetz

Ohne Revolution kein Arbeitsministerium. Das Reichsarbeitsministerium verdankte seine Existenz dem elementaren Umbruch von 1918/19. Alle Segmente der wilhelminischen Gesellschaft waren durch den Schock des militärischen Zusammenbruchs vom Herbst 1918 in eine fundamentale Identitätskrise geraten. Für die etablierten Funktionselementen und deren soziale Trägerschichten, Adel und (Groß-)Bürgertum sowie die höhere Beamtenschaft übertraf diese Identitätskrise in ihrer Bedeutung selbst die Zäsur Anfang 1933 deutlich;¹ zu vergleichen ist dies höchstens mit dem Epochenbruch im Frühjahr 1945. In den Wochen und Monaten vor wie nach dem 9. November 1918 machten insbesondere die Kerne des reichsdeutschen Industrieproletariats unmissverständlich deutlich, dass sie weit über eine lediglich politisch-parlamentarische Gleichstellung hinaus die ›Tyrannei hinter den Fabrikatoren‹ brechen und sich nicht mit Vertröstungen auf eine ferne, bessere Zukunft zufriedengeben wollten. Das, was von der weit ins 19. Jahrhundert zurückreichenden ›bürgerlichen Sozialreform‹ als ›soziale Frage‹ bezeichnet worden war,² drängte sich in den Vordergrund. Zwar scheiterte der linke Flügel der revolutionären Arbeiterbewegung mit seinem – unter den diffusen Begriff der »Sozialisierung aller hierfür reifen Wirtschaftszweige« gefassten – Ziel einer Fundamentaldemokratisierung weiter Teile der Industrie. Die ›soziale Frage‹ jedoch ließ sich nach dem Ende der Revolution noch weniger ignorieren als vor 1914. Um zumindest größere Teile der Industriearbeiterschaft in die Weimarer Republik einzubinden, waren substanzielle sozialpolitische Zugeständnisse unumgänglich.

1 Vgl. exemplarisch (für den Adel) Stefan Malinowski, Vom König zum Führer. Sozialer Niedergang und politische Radikalisierung im deutschen Adel zwischen Kaiserreich und NS-Staat, Berlin 2003, S. 198–259.

2 Vgl. zum Themenfeld ›Soziale Frage‹ und Sozialreform als Überblick: Rüdiger vom Bruch u.a. (Hg.), Weder Kommunismus noch Kapitalismus. Bürgerliche Sozialreform in Deutschland, München 1985; Gerhard A. Ritter, Soziale Frage und Sozialpolitik in Deutschland seit Beginn des 19. Jahrhunderts, Opladen 1998, S. 1–68; Gerhard A. Ritter/Klaus Tenfelde, Arbeiter im Deutschen Kaiserreich 1871 bis 1914, Bonn 1992, S. 691 ff.

Die Revolution als Geburtshelfer des Ministeriums

Die Revolution von 1918/19 bot deshalb auch die Chance für einen entscheidenden Schritt hin zu einem modernen Sozialstaat, nachdem dieser – trotz der unter Bismarck gelegten Grundlagen – bis dahin über letztlich bescheidene Ansätze nicht hinausgekommen war. Der zentrale institutionelle Repräsentant des Sozialstaates auf Reichsebene wiederum war das Reichsarbeitsministerium.

Dass es erst angesichts der Niederlage des wilhelminischen Kaiserreiches zu einer institutionellen Zentralisierung der staatlichen Arbeits- und Sozialpolitik in einer eigenständigen Obersten Reichsbehörde kam, überrascht vielleicht. Denn die mit dem Namen Bismarck verbundenen sozialen Errungenschaften des ausgehenden 19. Jahrhunderts – Krankenversicherung (1883), Unfallversicherung (1884), Alters- und Invalidenversicherung (1889), ergänzt um die Angestelltenversicherung (1911) – wurden zu einem ›Sozialmodell Deutschland‹, das vor dem Ersten Weltkrieg international stark ausstrahlte.³ Konzipiert war die staatliche Sozialpolitik ›made in Germany‹, von Bismarck und großen Teilen der staatstragenden Funktionseliten als »Komplementärmaßnahme zum Sozialistengesetz« (Gerhard A. Ritter und Klaus Tenfelde), als gegen die Sozialdemokratie gerichtete Revolutionsprophylaxe.⁴

Institutionell angebunden waren die sozialstaatlichen Einrichtungen bis Ende 1918 an das 1879 gegründete Reichsamt des Innern, für das die Metapher ›Superministerium‹ noch zu schwach wäre. Denn diesem Reichsamt waren nicht nur die – etwa mit denen des heutigen Bundesinnenministeriums vergleichbaren – Aufgaben und Tätigkeitsfelder (zentral-)staatlicher Innenpolitik zugeordnet.⁵ Es war darüber hinaus für sämtliche Aspekte der inneren und äußeren Wirtschaftspolitik

3 Vgl. Gerhard A. Ritter, *Der Sozialstaat. Entstehung und Entwicklung im internationalen Vergleich*, München 1991, resümierend S. 100ff.

4 Ritter/Tenfelde, *Arbeiter im Deutschen Kaiserreich*, S. 110. Vgl. auch ebd., S. 697; außerdem z.B. Hans-Ulrich Wehler, *Deutsche Gesellschaftsgeschichte*, Bd. 3: *Von der »Deutschen Doppelrevolution« bis zum Beginn des Ersten Weltkrieges 1849–1914*, München 2008, S. 909f. (der auf das Vorbild Napoleon III. für die Bismarck'sche Arbeits- und Sozialpolitik verweist). Zum ›deutschen Modell‹ vor der sozialpolitischen Kontrastfolie ›Frankreich‹ vgl. Sandrine Kott, *Gemeinschaft oder Solidarität? Unterschiedliche Modelle der deutschen und französischen Sozialpolitik am Ende des 19. Jahrhunderts*, in: GG 22 (1996), S. 311–330.

5 Daneben existierten vor 1914 ein Reichsjustiz- und Reichsschatzamt (1877 bzw. 1879), zwei zentrale ›Ministerien‹ für die damals entscheidenden Verkehrs- und

sowie eben den Gesamtkomplex der Arbeits- und Sozialpolitik zuständig – soweit diese Bereiche zentralstaatlich reguliert wurden und nicht in den Kompetenzbereich der einzelnen Staaten des stark föderal geprägten Kaiserreichs oder aber der Kommunen fielen.

Die Defizite der Sozialstaatspolitik bis 1914/1918 können hier nur knapp aufgelistet werden: Die zahlenmäßig große Schicht der Landarbeiter blieb von jeglichen sozialpolitischen Errungenschaften ausgeschlossen. Eine Arbeitslosenversicherung wurde nicht eingeführt. Die Wohlfahrtsfürsorge blieb den oft finanzschwachen Kommunen überlassen, der Wohnungsbau privaten Initiativen. Den Berufsgenossenschaften als den Trägern der Unfallversicherung wurde vorgeworfen, dass sie und die von ihnen beauftragten ›Vertrauensärzte‹ einseitig die Interessen der Arbeitgeber vertreten würden. Der Alters- und Invalidenversicherung, der wichtigsten Säule der wilhelminischen Sozialstaatspolitik, lag kein ›Altersautomatismus‹ zugrunde. Es war ergo nicht der Fall, dass jedem Arbeitnehmer beim Eintritt z.B. ins 67. oder 70. Lebensjahr eine Rente garantiert gewesen wäre; zentrales Kriterium war die ›Erwerbsunfähigkeit‹. Deshalb sowie wegen der allgemein niedrigeren Lebenserwartung blieb die Zahl der Altersrentner lange Zeit (letztlich bis 1957) überschaubar. Um die Jahrhundertwende bezogen nicht einmal 600 000 vormalige Arbeitnehmer Renten. Die Rentenzahlung selbst war nicht sehr viel mehr als ein Almosen. Noch 1911 lag das ausgezahlte Altersruhegeld bei lediglich einem Sechstel des Jahresdurchschnittseinkommens der Arbeitnehmer in Industrie, Handel und Verkehr. Die im selben Jahr eingeführte Angestelltenversicherung sollte »das Sonderbewußtsein der Angestellten fördern« (Gerhard A. Ritter und Klaus Tenfelde);⁶ ihre Gründung als separate Institution war also herrschaftspolitisch motiviert.

Davon abgesehen stagnierte der Ausbau der Sozialversicherung de facto seit Ende des 19. Jahrhunderts – und nicht nur der: Auch arbeits- und sozialpolitische Gesetzgebungsinitiativen (die ab 1919 zu einem zentralen Handlungsfeld des Reichsarbeitsministeriums werden sollten) versiegten zunehmend. In der liberalen ›Ära Berlepsch‹ wurden 1891/92 immerhin Unfall- und Sicherheitsvorschriften schärfer gefasst; außerdem wurde die Arbeit von Kindern unter 13 Jahren, die Schwerarbeit von Kindern und Frauen sowie die Sonn- und Feiertagsarbeit für bestimmte Branchen und Betriebe untersagt. Dem Staats-

Kommunikationsinfrastrukturen (für Eisenbahn 1873 und Post 1876/80), ein Reichsmarineamt (1889) und ein Reichskolonialamt (1907).

6 Ritter/Tenfelde, Arbeiter im Deutschen Kaiserreich, S. 701.

sekretär (eine Position, die ungefähr der der späteren Reichs- bzw. Bundesminister gleichkam) des Reichsamtes des Innern, Arthur von Posadowsky-Wehner, waren bis 1908 einige weitere Verbesserungen zu verdanken, u.a. die reichsweite Vereinheitlichung der Bezüge der Invalidenrentner, die Ausweitung der Unfallversicherung, die obligatorische Einführung von Gewerbegerichten, das Verbot der Heimarbeit von Kindern unter 12 Jahren sowie die verbindliche Einführung von Arbeitsschutzvorschriften für alle Betriebe mit mehr als zehn Beschäftigten. Das waren sozialpolitische Maßnahmen, die von Posadowsky-Wehner bei der politischen Rechten den Vorwurf eintrugen, der »Umsturzpartei« zuzuarbeiten, und ihn zum Rücktritt zwangen. Die erfolgreiche Abwehr weiterer sozialpolitischer Fortschritte wurde mit dem neoliberal anmutenden Argument gerechtfertigt, andernfalls würde die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Industrie auf den globalen Märkten leiden.

Zur Verstocktheit der im spätwilhelminischen Kaiserreich tonangebenden konservativen Kreise trat die verwaltungsorganisatorische Überforderung des Reichsamtes des Innern. Eigentlich war es naheliegend, dieses Reichsamt nach Aufgabenfeldern zu zergliedern und für den riesigen Bereich der Arbeits- und Sozialpolitik eine eigene Reichsbehörde zu schaffen. So kamen 1885, 1892, 1893/94, 1898 und 1902 Überlegungen auf, ein Reichsarbeitsamt ins Leben zu rufen oder wenigstens die 1892 gegründete »Kommission für Arbeiterstatistik« mit größeren Kompetenzen auszustatten.⁷

Anfang 1909 schlug sogar ein Reichstagsabgeordneter der konservativen Deutschen Reichspartei, Friedrich Linz, eine Art Reichsarbeitsamt oder -ministerium vor – beiläufig, während einer Etatdebatte. Er wollte allerdings keine Verwaltung begründen, die sich ernsthaft der Durchsetzung arbeitsrechtlicher und sozialer Reformen gewidmet hätte. Sein Ziel war neben einer paternalistischen »Arbeiterfürsorge« klassischer Couleur vielmehr die Einrichtung einer »Zentralstelle zur Förderung des Friedens im Arbeitsverhältnis«. Ihm ging es um die Schaffung einer Institution, die autoritativ Streiks und überhaupt die Eskalation von Arbeitskonflikten verhindern sollte; eingeraht werden sollte sie von einem »Beirat« aus Vertretern des wilhelminischen

7 Deren Anfang 1894 in einem Regulativ zugewiesene Befugnisse waren so begrenzt, das sie praktisch kaum tätig werden konnte. Vgl. Hartrodt, Reichsarbeitsministerium; Rudolf Wissell, Das neue Reichsarbeitsamt, in: *Recht und Wirtschaft* 7 (1918), S. 173-176, hier S. 173 f. Hierzu und zum folgenden außerdem Driessen, *Entwicklung der Reichsarbeitsbehörden*, S. 1-8.

Staates, Arbeitgebern und staatsloyalen Arbeitnehmern. Für die vorgeschlagene Zentralstelle, die auch als tarifpolitisches »Einigungsamt« fungieren sollte, sah der Abgeordnete Linz lediglich »einen möglichst kleinen Verwaltungsapparat« vor, der sich nicht zu einer »bureaukratischen Arbeitsinstitution« entwickeln, sondern ein personell überschaubarer Sonderstab bleiben sollte. Er dachte offenbar an Formen tariflicher Zwangsschlichtung, wie sie später im sukzessive ausgebauten Schlichtungswesen der Weimarer Republik sowie markant dann mit den Mitte Mai 1933 installierten Treuhändern der Arbeit verwirklicht wurden.

Gerichtet war die von Linz geplante überschaubare Behörde ausdrücklich gegen »die deutsche Arbeiterbewegung mit ihren Kämpfen in den letzten Jahren«; sie sollte nicht zuletzt zum Vehikel werden, den »weitgehendsten Einfluß« von Funktionsträgern der Gewerkschaften und der SPD zu unterbinden, den diese namentlich in den Ortskrankenkassen, »Domäne[n] und Versorgungsantalt[en] sozialdemokratischer Agitatoren«, bereits hätten.⁸ Linz formulierte Positionen, wie sie auch im Lager der Liberalen und ebenso des katholischen Zentrums – etwa von dessen Protagonisten wie dem späteren Reichsarbeitsminister Heinrich Brauns – artikuliert wurden. Sein Vorschlag, der im Reichstag nicht weiter debattiert wurde, wirft ein Schlaglicht auf die Intentionen, die Akteure aller bürgerlichen Parteien mit der Einrichtung des Reichsarbeitsamtes und des Reichsarbeitsministeriums ab 1918 verfolgten. Aus ihrer Sicht arbeitete ein solches Ministerium effizient, wenn es ihm möglichst flächendeckend gelang, Arbeitskämpfe zu unterbinden und gleichzeitig den Einfluss der – bis zur Novemberrevolution programmatisch ja noch einer sozialistischen Umgestaltung verpflichteten – Sozialdemokratie einzudämmen. Die »Arbeiterfürsorge«, wie es in paternalistischem Duktus bezeichnenderweise hieß, sollte diesen Zielen grundsätzlich untergeordnet sein.

Sozialstaat und als dessen institutionelle Verkörperung ab 1918/19 das Reichsarbeitsministerium hatten in dieser Perspektive die Aufgabe, einer das kapitalistisch-marktwirtschaftliche »System« sprengenden Revolution vorzubeugen. Verbunden war dieses Ziel mit dem Wunsch, eine substanzielle Besserstellung der Arbeitnehmerschaft auf fried-

8 Rede des Abgeordneten Friedrich Linz, Reichstagsprotokolle, 199. Sitzung, 5.2.1909, S. 6702-6706, hier S. 6703, https://www.reichstagsprotokolle.de/Blatt_k12_bsbooooo2844_00522.html, Zugriff: 4.8.2021. Vgl. auch Stefan Fisch, Wirtschaftliche Zentralstellen in Deutschland bis zur Gründung eines eigenständigen Reichswirtschaftsamts 1917, in: Holtfrerich (Hg.), Das Reichswirtschaftsministerium der Weimarer Republik, S. 27-95, hier S. 46f.

lichem Wege durchzusetzen, die Segmentierung der reichsdeutschen Gesellschaft in voneinander getrennte Sozialmilieus⁹ allmählich zu überwinden und so den Zusammenhalt der Gesamtgesellschaft zu sichern. Alle diesbezüglichen Bemühungen versandeten bis weit in die Endphase des Ersten Weltkrieges hinein.

Ohne Revolution kein Arbeitsministerium – und gleichzeitig: ohne die Angst vor der Revolution kein Arbeitsministerium. Diese Feststellung gilt auch und gerade, wenn man dessen Entstehung nicht auf die nominelle Gründung des Ministeriums am 13. Februar 1919 datiert – dieser Tag markiert eher einen Etikettenwechsel –, sondern den 4. Oktober 1918 in den Blick nimmt, also den Tag, an dem das Reichsarbeitsamt aus der Taufe gehoben wurde. Um dies zu erläutern, ist es erforderlich, die Politik der SPD-Mehrheitsströmung in Partei und Reichstagsfraktion seit Mitte 1914 genauer zu betrachten.

Die Bereitschaft der sogenannten Generalkommission, der Führungsspitze der sozialdemokratisch geprägten Gewerkschaften, zum ›Burgfrieden‹, ermöglichte einen Kriegsbeginn ohne eine unruhige ›Heimatfront‹ mit Streiks, verdeckten Arbeitskämpfen oder Sozialprotesten. Dahinter stand seitens der Sozialdemokraten neben dem Ziel eines unbedingten Organisationserhalts von Partei und Gewerkschaften nicht zuletzt die Hoffnung auf substanzielle sozialpolitische Zugeständnisse der etablierten Eliten. Der ›Burgfrieden‹ hatte Züge eines ›Geschäfts auf Gegenseitigkeit‹. Tiefgehende Reformen blieben zunächst jedoch aus. Das änderte sich, als die Hoffnung der deutschen Seite auf einen ›Blitzsieg‹ verfliegen war und die Kämpfe an der Westfront zu einem Stellungskrieg erstarrten. Kulminationspunkt der Übereinkunft der staatstragenden konservativen Eliten mit Gewerkschaften und SPD war das »Gesetz über den vaterländischen Hilfsdienst« vom 5. Dezember 1916.¹⁰ Dieses Gesetz, das die Fortführung des Krieges maßgeblich ermöglichte, die kurz zuvor installierte Militärdiktatur Hindenburg-Ludendorff absicherte und für Anthony McElligott ein

9 Vgl. zu den durch tiefe Gräben voneinander getrennten Milieus vor allem Lepsius, Parteiensystem und Sozialstruktur.

10 Ausführlich zum Hilfsdienstgesetz vor allem: Gerald Feldman, *Armee, Industrie und Arbeiterschaft in Deutschland 1914 bis 1928*, aus dem Engl. übers. v. Norma von Ragenfeld-Feldman, Berlin/Bonn 1985, S. 169–206. Aufschlussreich ist die Kritik am Hilfsdienstgesetz, die Friedrich Syrup – von 1927 bis 1939 Präsident der RfAA und danach Staatssekretär im Reichsarbeitsministerium – übte. Vgl. Friedrich Syrup, *Hundert Jahre staatliche Sozialpolitik 1839–1939*. Aus dem Nachlass von Friedrich Syrup, hrsg. v. Julius Scheuble, bearb. v. Otto Neuloh, Stuttgart 1957, S. 223.

entscheidendes Argument ist, die ›Zwischenkriegszeit‹ auf die beiden Jahrzehnte zwischen 1916 und 1936 zu fokussieren¹¹ – eine Periodisierung, der hier auch für 1936, mit einer allerdings etwas anderen Argumentation, gefolgt wird – hob die freie Wahl des Arbeitsplatzes (endgültig) auf. Dieses Gesetz, das die Hegemonie staatlich-administrativer Gewalten über die Gesellschaft erheblich verstärkte, sah die Mobilisierung letzter Arbeitskräfte reserven vor (ähnlich wie 1938/39 die Dienstpflicht- und 1942/43 die Meldepflicht-Verordnungen) und lief in der Konsequenz auf eine Militarisierung der Arbeitsverhältnisse hinaus. Die Generalkommission der Gewerkschaften stemmte sich dem nicht entgegen. Sie wollte die massive Beschränkung der Freizügigkeit vielmehr sogar »bis zu einem gewissen Grad gefördert sehen«,¹² ließ diese Einstellung freilich nicht öffentlich verlautbaren. In einer offenbar verinnerlichten Burgfriedens-Rhetorik stilisierte Gustav Bauer, stellvertretender Vorsitzender der Generalkommission und führender Vertreter des rechten Flügels der SPD, der 1919 der erste Reichsarbeitsminister werden sollte, die Arbeiterschaft in diesem Zusammenhang zur »Heimarmee«, die ihre »Pflicht und Schuldigkeit« tun werde.¹³

Gewonnen wurden die Gewerkschaften für die Fortsetzung des Krieges Ende 1916 durch einige Zugeständnisse. Wichtig waren neben der staatsoffiziellen Anerkennung der SPD-nahen Arbeitnehmerverbände die verbindliche Institutionalisierung von Arbeiterausschüssen – den Vorläufern der späteren Betriebsräte – in Betrieben mit mehr als 50 Beschäftigten sowie die Einrichtung von paritätisch besetzten Kriegsausschüssen, wobei die freien Gewerkschaften ein Monopol auf die Ernennung der Arbeitnehmervertreter erhielten. Mit der Installation von gleichfalls paritätisch besetzten Schlichtungsausschüssen war der Weg zum Tarifsystem und Schlichtungswesen der Weimarer Republik gebahnt.

Angesichts ausbleibender militärischer Erfolge an der Westfront, vor allem aber wegen der ›Steckrübenwinter‹ und der chronischen Unterernährung wachsender Teile der deutschen Bevölkerung war abzusehen, dass die mit ›Stillhalteabkommen‹ Ende 1916 installierten Kommissionen die seit 1915 von Hungerunruhen erschütterte Heimatfront nicht für längere Zeit ruhig stellen konnten. Praktisch funk-

11 Vgl. Anthony McElligott, *Rethinking the Weimar Republic. Authority and Authoritarianism*, 1916-1936, London 2013, bes. S. 15 ff.

12 Nach: Feldman, *Armee, Industrie und Arbeiterschaft*, S. 174.

13 Nach: Karl Christian Führer, *Carl Legien 1861-1920. Ein Gewerkschafter im Kampf um ein »möglichst gutes Leben« für alle Arbeiter*, Essen 2009, S. 184.

tionierte das Hilfsdienstgesetz ohnehin nicht. Das Chaos auf dem Arbeitsmarkt wurde nicht ansatzweise eingedämmt. Ein zentraler Grund dafür war die unvollkommene Datenerfassung, die eine Kontrolle der Arbeitskräfteströme durch die Kriegsausschüsse faktisch unmöglich machte.¹⁴ Diese Erfahrung wiederum wirkte nachhaltig – und war ein maßgeblicher Grund dafür, dass knapp zwanzig Jahre später, 1935, Arbeitsbücher eingeführt wurden. Auch andere Bestimmungen des Hilfsdienstgesetzes ließen sich nur begrenzt realisieren, etwa die Installierung von Arbeiterausschüssen. Noch im späten Frühjahr 1917 weigerte sich in manchen Regionen fast jeder dritte Eigentümer der dafür vorgesehenen Betriebe, ein solches Mitbestimmungsorgan einzurichten.¹⁵ In diesem frühen Widerwillen deutet sich bereits das spätere Unbehagen zahlloser Arbeitgeber gegenüber den 1920 eingeführten Betriebsräten und ebenso die Gründe an, aus denen die 1934 unter der gemeinsamen Federführung von Reichsarbeitsministerium und Deutscher Arbeitsfront vorgenommene Installierung der rechtlosen betrieblichen »Vertrauensräte« bei den Arbeitgebern auf positive Resonanz stieß.

Die mit der Militarisierung der Arbeitsverhältnisse Ende 1916 verbundene Absicht, unbotmäßige Arbeitnehmer und gewerkschaftskritische betriebliche Vertrauensleute zu disziplinieren und an die Fronten zu schicken, ließ sich ebenfalls nur teilweise realisieren; das Netzwerk der »Revolutionären Obleute«, wie sie schon bald genannt wurden, blieb vor allem in Berlin intakt und dicht. Unüberhörbar kündigte sich die drohende Revolution in den großen Streiks mehrerer Hunderttausend Arbeiter in der Reichshauptstadt und weiteren großstädtischen Industriezentren im Juli 1917 und Ende Januar, Anfang Februar 1918 an.¹⁶

14 Vgl. z.B. o.V., Wirkung des Hilfsdienstgesetzes, in: Soziale Praxis (SozP) 29 (1920), Sp. 316–317; außerdem Feldman, Armee, Industrie und Arbeiterschaft, S. 245, 250.

15 Vgl. Feldman, Armee, Industrie und Arbeiterschaft, S. 256.

16 Als Überblick über die Streikbewegungen unter den Argusaugen der Gewerkschaftsführungen vgl. Ottokar Luban, Die politischen Massenstreiks in den letzten Weltkriegsjahren und die Haltung der Freien Gewerkschaften (1916–1918), in: Karl Christian Führer u.a. (Hg.), Revolution und Arbeiterbewegung in Deutschland 1918–1920, Essen 2013, S. 121–134; McElligott, Rethinking the Weimar Republic, S. 17ff. Zur Streikbewegung und zu den Revolutionären Obleuten als den Organisatoren der Berliner Arbeitskämpfe jetzt auch: Dirk H. Müller, Die revolutionären Obleute und der November 1918. Zur Verschränkung von institutioneller Revolution und Rätebewegung, Norderstedt 2019.

Am 25./26. September 1918 begann die große Westoffensive der Alliierten, der das Deutsche Reich und seine Verbündeten nichts entgegenzusetzen hatten; am 29. September kapitulierte Bulgarien und machte damit den Weg in das wegen seines Erdöls für die Kriegführung der Mittelmächte entscheidende Rumänien frei. Erich Ludendorff, seit Ende August 1916 gemeinsam mit Paul von Hindenburg faktisch deutscher Militärdiktator, musste am 1. Oktober während einer Lagebesprechung im engsten Vertrautenkreis eingestehen, dass der Krieg nicht mehr zu gewinnen war – und legte bei dieser Gelegenheit gleich die Grundlagen für die fatale Dolchstoßlegende: Er habe den Kaiser »gebeten, jetzt auch diejenigen Kreise an die Regierung zu bringen, denen wir es in der Hauptsache zu verdanken haben, daß wir jetzt so weit gekommen sind. [...] Sie sollen die Suppe jetzt auslöffeln, die sie uns eingebracht haben«.¹⁷ In der Nacht vom 3. auf den 4. Oktober 1918 erhielt der deutsche Gesandte in Bern den Auftrag, der US-Regierung ein Telegramm zu übermitteln, in dem das wilhelminische Kaiserreich einen sofortigen Waffenstillstand und anschließende Friedensverhandlungen erbat. Wenige Stunden vorher hatten Staats- und Militärführung des wilhelminischen Kaiserreiches die Regierungsgeschäfte an Max von Baden, den designierten badischen Thronfolger, übergeben. Angesichts des absehbaren Zusammenbruchs der West- wie der Ostfronten und der drohenden Revolution gaben die maßgeblichen politisch-militärischen Stellen ihren Widerstand gegen die Parlamentarisierung Preußens und des Reiches sowie die Rücknahme der Einschränkungen politischer Freiheitsrechte auf – vorübergehend, wie das weiterhin kaisertreue höhere Offiziers- und Beamtenkorps zunächst hoffte.

Die Gründung des Reichsarbeitsamtes am 4. Oktober erfolgte erst, nachdem die machtpolitische Hegemonie des Hochkonservatismus gebrochen war. Zwar hatte schon im Frühjahr 1917 die Gründung eines Reichsarbeitsamtes auf der politischen Tagesordnung gestanden; ausschlaggebend dafür waren jedoch vor allem verwaltungsorganisatorische Gründe gewesen. Um die »Mammut-Organisation«, das »Monstrum« oder den »Wasserkopf«, wie das Reichsamt des Innern von Zeitgenossen wegen seiner seit 1914 immer weiter ausufernden Tätigkeitsfelder auch

17 So der Chef des Stabes des Generalquartiermeisters II im Großen Hauptquartier, Oberst Albrecht von Thaer, in seinen Tagebuchnotizen vom 1.10.1918, zit. nach: Gerhard A. Ritter/Susanne Miller (Hg.), *Die deutsche Revolution 1918-1919. Dokumente*, Frankfurt am Main 1983, S. 27. Ausführlich: Manfred Nebelin, *Ludendorff. Diktator im Ersten Weltkrieg*, München 2010, S. 464-471.

bezeichnet wurde,¹⁸ zu entlasten, wurde eine »Dreiteilung« ins Auge gefasst. Das Reichsamt des Innern selbst sollte auf seine politischen Kernkompetenzen reduziert werden, seine ökonomischen Aufgaben sollten dagegen auf ein Reichsamt für Handel, seine sozialpolitischen Arbeitsfelder auf ein Reichsarbeitsamt übergehen. Realisiert wurde jedoch nur eine Zweiteilung. Ende Oktober 1917 entstand ein Reichswirtschaftsamt, dem auch die arbeits- und sozialpolitischen Aufgabenbereiche zugewiesen wurden.¹⁹ Offensichtlich – dies zeigt die Gründung des Reichswirtschaftsamtes ein Jahr vor der des Reichsarbeitsamtes – war die Lobby der Großindustrie und der Großagrарier, die auf die Separierung eines Handels- und Wirtschaftsamtes gedrungen hatte, stärker als die der Arbeitnehmer und ihrer politischen Repräsentanten, der Sozialdemokratie und des katholischen Zentrums. Letzteres hatte ebenfalls auf ein eigenständiges Reichsarbeitsamt insistiert.

Die Reichstagsfraktion der SPD suchte in der Folgezeit geradezu verzweifelt, auch die Gründung eines Reichsarbeitsamtes durchzusetzen. Sie war freilich zusätzlich dadurch geschwächt, dass sie die pazifistischen Fraktionsmitglieder ausgeschlossen hatte und diese sich im Frühjahr 1916 zunächst zur »Sozialistischen Arbeitsgemeinschaft« zusammenschlossen, die wiederum den Kern der ein Jahr später gegründeten USPD bildete. Zwar setzte die »soziale Gährung«, wie Massenstreiks und Hungerunruhen in zeitgenössischen Darstellungen aus dem Umfeld des späteren Arbeitsministeriums euphemistisch umschrieben wurden,²⁰ die wilhelminischen Eliten zunehmend unter Druck. Dennoch scheiterte die Mehrheitssozialdemokratie mit ihrem Anliegen der Gründung einer eigenständigen zentralstaatlichen Arbeits- und Sozialbehörde »am Widerstande der Regierung und der Mehrheit des Reichstags«, wie einer der MSPD-Reichstagsabgeordneten retrospektiv bitter beklagte.²¹

Die Gründung des Reichsarbeitsamtes am 4. Oktober 1918²² erfolgte unter den angedeuteten dramatischen Umständen kurzfristig,

18 Zitate: Driessen, Entwicklung der Reichsarbeitsbehörden, S. 4. Zur Debatte 1917: Hartrodt, Reichsarbeitsministerium, S. 6f.

19 Ausführlich: Hans Gotthard Ehlert, Die wirtschaftliche Zentralbehörde des Deutschen Reiches 1914–1919. Das Problem der »Gemeinwirtschaft« in Krieg und Frieden, Wiesbaden 1982, bes. S. 61–68.

20 Zitat: Driessen, Entwicklung der Reichsarbeitsbehörden, S. 4f.

21 Wissell, Das neue Reichsarbeitsamt, S. 174.

22 Erlass über die Gründung des Reichsarbeitsamtes, 4.10.1918, RGBl. 1918, S. 1231. Vgl. auch Hartrodt, Reichsarbeitsministerium, S. 7; Ehlert, Wirtschaftliche Zentralbehörde, S. 73ff.

fast überstürzt – auch wenn am 2. und 3. Oktober, als der militärische Zusammenbruch Deutschlands nicht mehr zu verbergen war, der als neuer Reichskanzler auserkorene Max von Baden informelle Vorgespräche mit führenden Gewerkschaftern und MSPD-Funktionären führte. Neben Carl Legien waren dies vor allem die beiden ersten Reichsarbeitsminister Gustav Bauer und Alexander Schlicke.²³

Symptomatisch ist zudem, dass sich der neue Reichskanzler danach mehr als drei Wochen Zeit ließ, um der Öffentlichkeit mitzuteilen, welche Aufgaben das Reichsarbeitsamt überhaupt wahrnehmen sollte. Entgegen der eher irritierenden Bezeichnung »Reichsarbeitsamt« beschränkten sich die Zuständigkeiten der neuen Behörde nicht auf die Felder, die 1927 der Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung zugewiesen wurden. Nachdem der Rat der Volksbeauftragten, seit dem 9. November die Revolutionsregierung, dem Reichsamt am 21. Dezember 1918 auch die Aufsicht über das ländliche Siedlungswesen übertragen hatte, entsprach das Tätigkeitsfeld des Reichsarbeitsamtes mit seinen zunächst drei Abteilungen bereits grob dem des späteren Reichsarbeitsministeriums.

Bei seiner Entstehung wurden dem Reichsarbeitsamt 56 planmäßige Beamte und 37 Angestellte zugeordnet.²⁴ Geleitet wurde das neue Amt von Gustav Bauer,²⁵ dem Zweiten Vorsitzenden der gewerkschaftlichen Generalkommission, der auch der erste Reichsarbeitsminister werden sollte. In den wenigen Monaten seiner Amtszeit, bis Juni 1919, war Bauer einer der zentralen Protagonisten der Mehrheitssozialdemokratie – und entsprechend auf den »großen Bühnen« des politischen Geschehens aktiv. Um das Reichsamt kümmerte er sich nur nebenher.

23 Vgl. Hans-Joachim Bieber, *Gewerkschaften in Krieg und Revolution. Arbeiterbewegung, Industrie, Staat und Militär in Deutschland 1914-1920*, Hamburg 1981, Bd. II, S. 596. Bauer war Stellvertreter Legiens als Vorsitzender der Generalkommission, Schlicke stand dem Deutschen Metallarbeiter-Verband vor.

24 Darunter bereits einige der später im Arbeitsministerium führenden Persönlichkeiten wie Johannes Feig, Albert Griesmeyer und Gerhard Klehmet. Zur Gründung und zu den Kompetenzen des Reichsarbeitsamtes vgl. Wissell, *Das neue Reichsarbeitsamt*.

25 Gustav Bauer war als Leiter des Reichsarbeitsamtes die zweite Wahl. Angeboten wurde die Stelle zunächst Ernst Francke, dem Zweiten Vorsitzenden der Gesellschaft für soziale Reform, der jedoch ablehnte. Vgl. Ehlert, *Wirtschaftliche Zentralbehörde*, S. 74. Die Ernennung Bauers setzte die Generalkommission dann autokratisch durch, gegen die Widerstände der Einzelgewerkschaften. Vgl. Miller, *Bürde der Macht*, S. 46f.; ferner Führer, Legien, S. 219-222.

Überhaupt arbeitete das Reichsarbeitsamt bis zu seiner Umbenennung in Reichsarbeitsministerium auffallend geräuschlos.²⁶

Wenn auch die Zeitgenossen auf dem linken Flügel der Revolutionsbewegung kaum ein Wort über das Reichsarbeitsamt verloren,²⁷ dann ist dies darauf zurückzuführen, dass sie die vom Reichsamt des Inneren abgespaltene Institution für ein Provisorium hielten, das im Zuge einer grundsätzlichen Neuordnung der sozialpolitischen Verhältnisse im Rahmen einer vergesellschafteten Volkswirtschaft wieder verschwinden würde. Die Hoffnung auf weitergehende Veränderungen erwies sich jedoch schon im Frühjahr 1919 als illusorisch; einen substanziellen Einfluss auf Form und Qualität der Befugnisse des Arbeitsministeriums und dessen konkrete Politik gewannen Strömungen links von der (M)SPD zu keinem Zeitpunkt. Den Akteuren innerhalb des Arbeitsministeriums ließen dieses Desinteresse und ebenso die Zurückhaltung des ersten Ministers Gustav Bauer beträchtliche Freiräume. Sie konnten so ungestört das Reichsamt bzw. das neue Ministerium aufbauen, nach ihren Vorstellungen – und auf diese Weise vollendete Tatsachen schaffen.

Erst desinteressiert, dann desillusioniert war nicht nur die revolutionäre Linke. Auch frühen Stellungnahmen aus der moderaten (Mehrheits-)Sozialdemokratie ist eine gewisse Enttäuschung anzumerken. So schrieb Rudolf Wissell, führender Sozialdemokrat und 1930 Reichsarbeitsminister, noch im November 1918, dass nach den Vorstellungen der MSPD das Reichsarbeitsamt eigentlich keine Verwaltung klassischen Zuschnitts hätte werden sollen. Wissell und andere Protagonisten der Mehrheitssozialdemokratie hatten eine »Stelle« errichten wollen, »von der aus die Arbeiterschaft sich praktisch an der Vorbereitung und der Durchführung der Arbeiterschutzgesetzgebung« maßgeblich hätte beteiligen sollen, »als die Spitze einer den Arbeitern

26 Es ist bezeichnend, dass das Reichsarbeitsamt in der Forschung zur Revolution 1918/19 kaum Erwähnung findet, auch in den zahlreichen Publikationen während der Jubiläumskonjunktur 2018/19 nicht. Vgl. Rüdiger Hachtmann, Streitfall Revolution 1918/19. Eine Bilanz, Berlin 2023 (im Erscheinen). Erwähnungen bei Preller, Sozialpolitik, S. 26, 46, 52; Schmuhl, Arbeitsmarktpolitik, S. 81; Schulz, Reichsarbeitsministerium 1919–1945, S. 37f.

27 Vgl. exemplarisch die wenigen beiläufige Erwähnungen in: Gerhard Engel/Bärbel Holtz/Ingo Materna (Hg.), Groß-Berliner Arbeiter- und Soldatenräte in der Revolution 1918/19. Dokumente der Vollversammlungen und des Vollzugsrates. Vom Ausbruch der Revolution bis zum 1. Reichsrätekongress, Berlin 1993.

zu gewährleistenden öffentlich-rechtlichen Interessenvertretung«.²⁸ Ihnen schwebte ein Organ vor, das der Arbeitnehmerschaft und ihren politischen Repräsentanten, ohne Einbeziehung der Arbeitgeber oder Dritter, unmittelbar verantwortlich gewesen wäre und in deren ›Auftrag‹ einen elaborierten Sozialstaat hätte aufbauen sollen. Dazu entwickelte sich jedoch weder das Reichsarbeitsamt noch das Reichsarbeitsministerium.²⁹

Das Ministerium und die Einhegung der Revolution

Schon gar nicht waren das Reichsarbeitsamt bzw. das Arbeitsministerium ein »Ministerium *der* Arbeiter«, wie es 1848 zwischen Ende Februar und Ende Juni in Frankreich existiert hatte und damals, aber auch in den folgenden Jahrzehnten europaweit in Kreisen der (heterogenen) Unterschichten gefordert worden war. Die Protagonisten des neuen Ministeriums verstanden ihre Behörde ausdrücklich nicht als »Arbeitnehmerministerium«, wie Ministerialrat Georg Hartrodt – während der Weimarer Republik und auch nach 1933 einer der einflussreichsten Männer im Arbeitsministerium – 1926 betonte.³⁰ Es sollte vielmehr eines »*für* Arbeiter« sein. Der paternalistische Grundton ist unüberhörbar. So erklärte Hartrodt weiter, dass die Bezeichnung »Sozial- oder Wohlfahrtsministerium« den Zielen und Tätigkeitsfeldern des Reichsarbeitsministeriums eigentlich angemessener gewesen wäre,³¹ sich zum Leidwesen führender Beamter jedoch nicht habe durchsetzen können.

Am 21. März 1919 – mit der nominellen Konstituierung der Ministerien als »Oberste Reichsbehörden« durch die Deutsche Nationalversammlung – wurde das Reichsarbeitsamt in Reichsarbeitsministerium umbenannt.³² Hinter der Umwandlung des Reichsarbeitsamtes in ein Ministerium stand der Wille zum Aufbau eines Sozialstaates *innerhalb*

28 Wissell, Das neue Reichsarbeitsamt, S. 173.

29 Der in der Weimarer Verfassung (Art. 165) vorgesehene Reichsarbeiterrat, das verfassungsrechtliche Relikt dieser Überlegungen, der auch die Arbeitnehmervertreter im Reichswirtschaftsrat stellen sollte, blieb Papier. Anders war dies in Österreich, aufgrund des Einflusses der dort stärker sozialistisch geprägten SPÖ: Mit den Arbeiterkammern wurde 1921 ein den Unternehmerkammern gleichgestelltes Selbstverwaltungsorgan geschaffen (das 1933/34 entmachtet wurde).

30 Hartrodt, Reichsarbeitsministerium, S. 5.

31 Ebd., sowie Hartrodt, Die Ausstellung im Reichsarbeitsministerium, S. 41.

32 RGBL. 1918, S. 327.

der bestehenden wirtschaftlichen Systemgrenzen. Dies war für die Zeitgenossen keineswegs selbstverständlich. Die industriekapitalistische Moderne stand im Deutschen Reich und darüber hinaus in weiten Teilen Europas seit der Spätphase des Ersten Weltkrieges vielmehr zur Disposition. Dies brachten die erst nach 1920 abebbenden sozialistisch-revolutionären Massenbewegungen auf dem Kontinent unübersehbar zum Ausdruck. Im Deutschen Reich erfasste die Forderung nach der »Sozialisierung aller hierfür reifen Wirtschaftszweige« auch breite Schichten der (mehrheits-)sozialdemokratischen Basis. Selbst Liberale wie Walther Rathenau sowie manche Konservative wie Wichard von Moellendorff hielten eine privatkapitalistische Volkswirtschaft, wie sie bis 1914 bestanden hatte, für historisch überholt.³³

Anders dachten und handelten die Protagonisten der gewerkschaftlichen Generalkommission und des rechten Flügels der Mehrheitssozialdemokratie, unter ihnen die beiden ersten Reichsarbeitsminister Gustav Bauer und Adolf Schlicke. Bauer bezeichnete Sozialisierungsforderungen als »Schwätzeri von der sofortigen Vergesellschaftung«, die »sofort aufhören« müsse.³⁴ Er tat dies freilich nicht öffentlich, wohl wissend, dass er damit auch breite Schichten der sozialdemokratischen Basis verprellt hätte, sondern in kleiner Runde, am 25. November 1918 während einer Sitzung des Rates der Volksbeauftragten. Die gemeinsamen Anstrengungen von Arbeitgebern, Wirtschaftsverbänden und Gewerkschaftsspitzen führten dazu, dass die Fundamentalkritik an den ökonomischen Rahmenbedingungen nicht wirkungsmächtig wurde.

Ein entscheidender Schritt, der das Weiterbestehen der deutschen Volkswirtschaft auf privatkapitalistischer Grundlage sicherte, war die von Repräsentanten der Arbeitgebervereinigungen und der Gewerkschaften getroffene Vereinbarung über eine Zentralarbeitsgemein-

33 Vgl. die (an den kriegswirtschaftlichen Strukturen orientierten) Gemeinwirtschafts-Entwürfe: Walther Rathenau, *Die neue Wirtschaft*, Berlin 1918; Wichard von Moellendorff, *Deutsche Gemeinwirtschaft*, Berlin 1916.

34 Zit. nach: Bieber, *Gewerkschaften in Krieg und Revolution*, Bd. II, S. 627. Vgl. auch Manfred Behrend, »Der Wandschirm, hinter dem nichts geschieht«. Bildung, Tätigkeit und Ende der ersten deutschen Sozialisierungskommission, in: *Beiträge zur Geschichte der Arbeiterbewegung* 40 (1998), Nr. 4, S. 18–35; Preller, *Sozialpolitik*, S. 238f.; Sigrid Vestring, *Die Mehrheitssozialdemokratie und die Entstehung der Verfassung von Weimar 1918/19*, Münster 1987, S. 250–254, hier S. 251. Bauer und Schlicke bildeten mit Legien im November und Dezember 1918 eine Art Triumvirat an der Spitze der Generalkommission.

schaft (Stinnes-Legien-Abkommen) vom 15. November 1918.³⁵ Diese Vereinbarung, an der der Leiter des Reichsarbeitsamtes und erste Arbeitsminister Gustav Bauer maßgeblich beteiligt war,³⁶ legte die Grundlagen für das in der Weimarer Republik gültige Tarifsystem, auf dem auch das heutige bundesdeutsche System zu erheblichen Teilen basiert, und versprach soziale Errungenschaften wie etwa den in einem Geheimabkommen von vornherein relativierten Acht-Stunden-Tag.³⁷ Sie sicherte außerdem die mit dem Hilfsdienstgesetz eingeführten Arbeiterausschüsse, denen ebenfalls aufgrund interner Absprachen substanzielle Rechte vorenthalten blieben.³⁸

Die zentralen Passagen des Stinnes-Legien-Abkommens wurden zur Magna Charta des Reichsarbeitsministeriums. Denn sie nahmen »das Grundmuster der künftigen Arbeitsverfassung der Weimarer Republik vorweg«.³⁹ Zusammen mit den einschlägigen Artikeln der Weimarer Reichsverfassung wurden sie Anfang der 1920er-Jahre sowie zwi-

35 Zu den Unterzeichnern des Abkommens gehörte auch der spätere Arbeitsminister Adam Stegerwald für die katholischen Gewerkschaften. Zur Vorgeschichte vgl. Gerald Feldman, *Armee, Industrie und Arbeiterschaft*, S. 416ff., sowie (inkl. Dokumentation) ders./Irmgard Steinisch, *Industrie und Gewerkschaften 1918-1924. Die überforderte Zentralarbeitsgemeinschaft*, Stuttgart 1985, bes. S. 20-25; Ehlert, *Wirtschaftliche Zentralbehörde*, S. 78ff. Einen guten Überblick bietet: Klaus Schönhoven, *Wegbereiter der sozialen Demokratie? Zur Bedeutung des Stinnes-Legien-Abkommens vom 15. November 1918*, in: Führer u.a. (Hg.), *Revolution und Arbeiterbewegung*, S. 61-79; Kim Christian Priemel, *Die deutschen Unternehmer in der Revolution. Zur Kartographie eines Forschungsfeldes*, in: ebd., S. 311-335, hier S. 315-319. Im Wortlaut u.a. als Anlage zu: *Nationalversammlung, Reichstagsprotokolle 1919/20*, Dok. 215, S. 4f., https://www.reichstagsprotokolle.de/Blatt2_wv_bsbooooo19_00243.html, Zugriff: 4.8.2021.

36 Vgl. Führer, *Legien*, S. 223. Legien und ebenso Hugo Stinnes waren »an verschiedenen Stadien der Beratungen« dagegen »überhaupt nicht persönlich beteiligt«.

37 In einer der Öffentlichkeit vorenthaltenen Vereinbarung hatten Gewerkschaften und Arbeitgeberrepräsentanten festgelegt, dass die Bestimmung des Abkommens über den Acht-Stunden-Tag »nur dann Gültigkeit haben sollte, wenn sich auch die Nachbarländer Deutschlands zur Einführung des Acht-stundentags bereit erklärten«. Feldman, *Armee, Industrie und Arbeiterschaft*, S. 418f.

38 Vgl. ebd., S. 419.

39 Marc von Miquel, *Der gezähmte Kapitalismus. Diktatorische Vergangenheit und demokratische Prägung des westdeutschen Sozialmodells*, in: Justizministerium des Landes NRW (Hg.), *Weichenstellungen im Arbeits- und Sozialrecht der Bundesrepublik. Diktatorische Vergangenheit und demokratische Prägung*, Geldern 2013, S. 24-47, hier S. 28. Ähnlich auch z.B. Feldman,

schen Währungsstabilisierung und dem Beginn der Weltwirtschaftskrise zum Wegweiser auch für die konkrete Politik des Ministeriums. Darüber hinaus garantierte das Abkommen den nach politischen Richtungen gespaltenen Gewerkschaften die offizielle Anerkennung; dies versprach auch die eigentlich besonders gewerkschaftsfeindliche Ruhrindustrie, deren führender Repräsentant, der namensgebende Hugo Stinnes, bei den Verhandlungen um das Abkommen den Ton angegeben hatte. Erkauft wurden gewerkschaftliche Anerkennung und soziale Zugeständnisse Mitte November 1918 durch die Zusicherung der Gewerkschaftsvertreter, die Weiterexistenz privatkapitalistischer Eigentumsverhältnisse für die nahe wie auch für die ferne Zukunft nicht infrage zu stellen.

Eine zweiseitige Konzession war außerdem die Selbstverpflichtung der Unternehmerseite, sämtliche heimkehrenden Soldaten wieder an ihren ursprünglichen Arbeitsplätzen zu beschäftigen. Dies lief darauf hinaus, dass die Frauen, die an die Stelle der an die Fronten gerückten Männer getreten waren, ihre Arbeitsstellen in den Industriebetrieben aufgeben und wieder an »Heim und Herd« zurückkehren mussten. Die von den Repräsentanten der Angestelltenverbände und der (männlichen) Facharbeitergewerkschaften damit de facto initiierte Doppelverdienerkampagne⁴⁰ war die erste ihrer Art – vor den Freisetzungen erwerbstätiger Frauen in privaten Unternehmen wie im öffentlichen Dienst von 1923/24, 1931/32 und 1933/34.

Diese »destruktive« und »opportunistische« Politik (Gerald Feldman) verfolgte die Generalkommission ohne Not. Der Verzicht darauf, die Weichen in eine ganz andere gesellschaftspolitische Richtung umzustellen, war auf eine in der Generalkommission lange vorher entstandene Grundhaltung zurückzuführen: auf die Gewohnheit, »für unmittelbare Ziele innerhalb des bestehenden soziopolitischen Rahmens zu kämpfen«, und auf eine tief sitzende »Ängstlichkeit vor der Möglichkeit der Unordnung«.⁴¹ An den Grundsatz der »antirevolutionären Partnerschaft von Unternehmern und Gewerkschaften« (Klaus Schönhoven)⁴² vom 15. November 1918 hielt sich auch der Allgemeine Deutsche Gewerkschaftsbund (ADGB), der Anfang Juli 1919 aus

Armee, Industrie und Arbeiterschaft, S. 418, oder Ehlert, Wirtschaftliche Zentralbehörde, S. 78f.

40 Vgl. Bessel, Frauenarbeit und Demobilisierung S. 220f.

41 Alle Zitate: Feldman, Armee, Industrie und Arbeiterschaft, S. 418. Vgl. auch das vernichtende Verdikt über Legien und seine Mitstreiter ebd., S. 420f. Freundlicher urteilt: Führer, Legien, S. 224–230.

42 Schönhoven, Wegbereiter, S. 70.

der Generalkommission hervorging. Die Prämisse einer grundsätzlich einvernehmlichen Zusammenarbeit mit den Unternehmern prägte bis 1933 auch das Kooperationsverhältnis zwischen Gewerkschaftsbewegung und Reichsarbeitsministerium, das sich hier bis 1930 in einer Art Moderatorenrolle sah. Dass sich die Arbeitgeberseite schon im November 1918 nicht daran hielt⁴³ und 1920 das Zentralgemeinschafts-Abkommen offen brach, änderte an der wirtschaftsfriedlichen Grundhaltung der Gewerkschaften nichts.

Zu den Weichenstellungen der Folgezeit, die das Überleben einer privatkapitalistisch basierten Volkswirtschaft sicherten, gehörten daneben nicht zuletzt die Umgründung des Reichsamtes zu einem Arbeitsministerium und dessen Verstetigung. Gleichzeitig spiegelte das neue Ministerium insbesondere in seiner sozialdemokratischen Ägide bis Juni 1920 – unter Gustav Bauer und Alexander Schlicke – grundlegendere gesellschaftliche Trends. Eindrucksvolle Zeugnisse dafür sind das Betriebsrätegesetz und, damit verbunden, die Formulierung des Verfassungsartikels 165 – sowie die entsprechenden Beschlussvorlagen des Ministeriums.

Im »Mittelpunkt der Sozialpolitik der Nachkriegsjahre«:
Das Betriebsrätegesetz

Die Bedeutung namentlich des Betriebsrätegesetzes (BRG) kann kaum überschätzt werden. In seinem Arbeitsprogramm vom 5. März 1919 erklärte das Kabinett Scheidemann, das als erste nicht-revolutionäre Regierung dem Rat der Volksbeauftragten gefolgt war, die Verankerung von »Arbeiterräten« zu einem Kern seiner künftigen Tätigkeit.⁴⁴ Folgt man Friedrich Syrup, stand das Betriebsrätegesetz »im Mittelpunkt der Sozialpolitik der Nachkriegsjahre«.⁴⁵ Dieses Gesetz war in

43 So versprach Legien »im geheimen« den vor 1914 von den Unternehmern selbst aufgebauten und von den Gewerkschaften auf das Schärfste bekämpften »Gelben Werkvereinen«, sie an künftigen Arbeitgeber-Arbeitnehmer-Verhandlungen gleichberechtigt »teilnehmen zu lassen, sobald sich die Situation beruhigt habe«. Feldman, *Armee, Industrie und Arbeiterschaft*, S. 418.

44 Im Wortlaut in: Das Kabinett Scheidemann. 13. Februar bis 20. Juni 1919, bearb. v. Hagen Schulze, Boppard am Rhein 1971, S. 72, Anm. 6 (zur Kabinettsitzung vom 20.3.1919).

45 Syrup, *Sozialpolitik 1839-1939*, S. 234. Ausführlich zum BRG und dessen Genesis vor allem: Peter von Oertzen, *Betriebsräte in der Novemberrevolution*, Düsseldorf 1963, bes. S. 153-156; Preller, *Sozialpolitik*, S. 198f., 249-252; Reidegeld, *Sozialpolitik*, Bd. 2, S. 92f., 100-108; Heinrich August Winkler,

der Tat als entscheidendes Element künftiger Sozialpolitik konzipiert; nicht zuletzt sollte es auch zur Einhegung der auf den Arbeiterräten basierenden Novemberrevolution dienen. Dies schien allein deshalb notwendig, weil die Arbeiterräte der zentrale Ausgangspunkt wie die Basis auch der zweiten und dritten Revolutionswelle im Spätsommer 1919 sowie in den Monaten nach dem Kapp-Putsch vom März 1920 blieben. Neben einer gerade auch mit Blick auf die Rolle des Arbeitsministeriums aufschlussreichen Genesis ist außerdem der Wortlaut des schließlich verabschiedeten Betriebsrätegesetzes von Bedeutung, um später der Frage nachgehen zu können, inwieweit in dem Gesetz von 1920 bereits Elemente der Passagen über die Stellung der Vertrauensräte im am 20. Januar 1934 erlassenen »Gesetz zur Ordnung der nationalen Arbeit«⁴⁶ (Arbeitsordnungsgesetz, AOG) vorweggenommen wurden. Ein Arbeiter- bzw. Betriebsrätegesetz zu erlassen, war zudem Verfassungsauftrag. Die Weimarer Verfassung sah im Artikel 165 ausdrücklich Arbeiterräte vor, einschließlich Bezirksarbeiterräten und eines Reichsarbeiterrats. Der zunächst nicht vorgesehene, seit Frühjahr 1919 avisierte Verfassungsartikel selbst war vordergründig eine Konzession an die revolutionär-sozialistischen Strömungen der Arbeiterbewegung, deren Niederlage bis Spätsommer 1919 noch nicht sicher war.

Tatsächlich verfolgte die Regierung Scheidemann und hier namentlich der Arbeitsminister mit diesem Verfassungsartikel und dem darauf aufbauenden Betriebsrätegesetz das Ziel, Arbeiterräte aus dem »politischen Leben« zu entfernen, »den Gedanken des Räteystems [auf] wirtschaftliche und soziale Aufgaben« zu beschränken, so Schlicke Ende August 1919.⁴⁷ Gesetz und Verfassungsartikel sollten, in den Worten Gerhard A. Ritters, »die Rätebewegung vom politischen auf

Von der Revolution zur Stabilisierung. Arbeiter und Arbeiterbewegung in der Weimarer Republik 1918 bis 1924, Bonn 1985, S. 283–294; Rudolf Tschirbs, Arbeiterausschüsse, Betriebsräte und Gewerkschaften 1916–1922, in: Führer u. a. (Hg.), Revolution und Arbeiterbewegung, S. 257–284, bes. S. 278–283; Heinrich Potthof, Gewerkschaften zwischen Revolution und Inflation, Düsseldorf 1979, S. 141–158.

⁴⁶ RGBl. I 1934, S. 45–56,

⁴⁷ Schlicke zum ersten Betriebsrätegesetzentwurf, zit. nach: Nationalversammlung, 85. Sitzung, 21.8.1919, S. 2721 f., https://www.reichstagsprotokolle.de/Blatt2_wv_bsb00000013_00597.html, Zugriff: 4.8.2021. Entsprechend schwer tat sich das Kabinett Scheidemann mit der Umsetzung dieses Verfassungsartikels. Vgl. die Protokolle der Sitzungen des Kabinetts Scheidemann vom 20. und 21. März sowie 4. April 1919, in: Das Kabinett Scheidemann, S. 72 ff., 103 f., 131–133.

das wirtschaftliche System umleiten«, mithin »entradikalisieren und kanalisieren«.⁴⁸ Selbst zu dieser »Kanalisation« kam es nicht. Die ursprünglich im Artikel 165 vorgesehene maßgebliche Mitwirkung der Arbeiterräte bei der »Ausführung der Sozialisierungsgesetze«, die der Verfassungsartikel 156 forderte, erübrigte sich, weil das entsprechende Gesetz nie zustande kamen.⁴⁹ Und von der anfänglichen Zielsetzung, den Arbeiterräten weit über einzelne Betriebe hinausgehende Kontroll- und Verwaltungsbefugnisse zu übertragen, war schon bald keine die Rede mehr.

Das am 13. Februar 1919 aus dem Reichsarbeitsamt hervorgegangene Ministerium nahm bei der Einhegung und Entschärfung der Forderungen nach einem Räteystem eine Schlüsselrolle ein. Es war maßgeblich an der Ausformulierung des Verfassungsartikels 165 beteiligt und erarbeitete außerdem die Entwürfe für das Betriebsrätegesetz. Dabei nahmen die federführenden Beamten die angedeuteten »entschärfenden« Vorgaben Bauers und Schlickes auf und konkretisierten sie.⁵⁰ Parallel dazu zügelte das Reichsministerium Bestrebungen einzelner Landesregierungen, eigene Gesetze über Arbeiterräte vorzubereiten. Noch Ende Februar 1919 legte das Ministerium dem Reichskabinett einen ersten Formulierungsvorschlag für Artikel 165 vor, im März folgten drei weitere,⁵¹ die dann für die endgültige Fassung Pate standen.

48 Gerhard A. Ritter, Die Entstehung des Räteartikels 165 der Weimarer Reichsverfassung, in: Historische Zeitschrift (HZ) 258 (1994), S. 73–112, Zitat S. 84. Vgl. außerdem Reidegeld, Sozialpolitik, Bd. 2, S. 95.

49 Zu den beiden »Sozialisierungskommissionen«, die Ende November 1918 einberufen, 1923 aufgelöst wurden und in der Zwischenzeit ergebnislos getagt hatten, vgl. Behrend, Deutsche Sozialisierungskommission; Eckhard Biechele, Der Kampf um die Gemeinwirtschaftskonzeption des Reichswirtschaftsministeriums im Jahre 1919. Eine Studie zur Wirtschaftspolitik unter Reichswirtschaftsminister Rudolf Wissell in der Frühphase der Weimarer Republik, Berlin 1973, S. 80–85; Miller, Bürde der Macht, S. 143–148; Reidegeld, Sozialpolitik, Bd. 2, S. 73–86; Winkler, Revolution, bes. S. 81 f., 191 ff., 197 f., , 338, 430. Sozialisierungskommissionen gab es auch in Österreich, Großbritannien und Frankreich.

50 Beide Minister hatten die Grundzüge des Gesetzes im Vorhinein entworfen und behielten sich bei der Weitergabe der ersten Entwürfe an das Reichskabinett offenbar auch das letzte Wort vor. Vgl. Bieber, Gewerkschaften in Krieg und Revolution, Bd. II, S. 693.

51 Hinzu kamen je ein weiterer Vorschlag des RMI und des RFM. Vgl. Kabinettsitzung vom 21. und 26.3.1919, nach: Das Kabinett Scheidemann, S. 79 ff. u. 103, sowie Ritter, Entstehung des Räteartikels 165, S. 82 f.

Eine noch wichtigere Rolle spielten die Spitzenbeamten des Ministeriums bei der Ausformulierung des Betriebsrätegesetzes, die, auch vor dem Hintergrund der sich 1919 rapide verschiebenden politischen Kräfteverhältnisse, mehr Zeit in Anspruch nahm. Dem Arbeitsministerium kam nicht allein bei der Abfassung der Entwürfe für dieses Gesetz eine entscheidende Bedeutung zu. Es wurde zudem zu einem – keineswegs unparteiischen – Moderator zwischen den politischen Kontrahenten. Gegenspieler waren in der ersten Phase der Entstehung des Gesetzes nicht Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände. Diese zogen vielmehr an einem Strang. Wichtigster Widersacher der Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände sowie der bürgerlichen Parteien waren bis zum Spätsommer 1919 die weiter bestehenden Arbeiterräte und, als deren Repräsentant, der »Zentralrat der Deutschen Sozialistischen Republik«. Die Moderatorenrolle des Arbeitsministeriums fand ihren Ausdruck in zwei Konferenzen, die in dessen Räumen stattfanden. Diskutiert wurden dort die ersten Gesetzentwürfe des Ministeriums, die seit April 1919 vorlagen und am 5. Mai 1919 der Reichsregierung zur Kenntnis gebracht worden waren. Eine dieser Besprechungen fand am 15. Mai 1919 statt. Auf dieser erhielten die Gewerkschaftsvorstände⁵² und der Reichsverband der deutschen Industrie Gelegenheit, ihre Einwände gegen die Gesetzentwürfe vorzutragen. Ein dritter Referentenentwurf, der die Kritik der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände in das Gesetz einarbeitete und die Rechte der Betriebsräte weiter beschchnitt, lag Anfang Juli 1919 vor. Erst danach lud das Reichsarbeitsministerium die Arbeiter- und Betriebsräte aus dem ganzen Reich zu einer Konferenz am 9./10. Juli 1919 ein, um mit diesen die Gesetzesvorlage zu diskutieren.⁵³

Bei den Arbeiter- und Betriebsräten stieß der Entwurf auf einhellige Ablehnung. Arbeiterräte und Zentralrat hatten ein Gesetz erwartet, das den Räten Kontroll- und Verwaltungsbefugnisse zuwies, die weit über Mitbestimmungsrechte in einzelnen Betrieben hinaus eine grundlegende Demokratisierung von Bergbau und Industrie möglich machten und damit die avisierte »Perspektive Sozialismus« realistisch werden lassen

52 Diese hatten sich auf einer Tagung am 25. April 1919 über ihre Haltung zur Betriebsrätefrage abgestimmt. Vgl. Protokoll, in: Quellen zur Geschichte der deutschen Gewerkschaftsbewegung im 20. Jahrhundert, Bd. 1: Die Gewerkschaften in Weltkrieg und Revolution 1914-1919, Köln 1985, S. 706-756.

53 Vgl. Vermerk des Geheimen Regierungsrats Schlettwein zu diesem Entwurf vom 16.7.1919, in: Das Kabinett Bauer. 21. Juni 1919 bis 27. März 1920, bearb. v. Anton Golecki, Boppard am Rhein 1980, S. 129, Anm. 1.

sollte.⁵⁴ Die im Juli 1919 versammelten Arbeiter- und Betriebsräte fällten über die ministerielle Vorlage ein so einhelliges wie vernichtendes Urteil. Diese bringe »nur die Ausgestaltung der Betriebsräte zu Arbeiterausschüssen«, wie sie bereits vor 1914 auf freiwilliger Basis bestanden hatten und Ende 1916 mit dem Vaterländischen Hilfsdienstgesetz für alle Betriebe verbindlich installiert worden waren. Stattdessen verlangten die versammelten Arbeiter- und Betriebsräte einschließlich der mehrheitssozialdemokratischen Delegierten das uneingeschränkte »volle Mitbestimmungsrecht der Betriebsräte in allen Angelegenheiten der Unternehmungen [als] Mindestforderung«. Diese müssten entscheidende »Organe sein, die bei der Überführung der kapitalistischen in die sozialistische Wirtschaft mitzuwirken hätten.«⁵⁵ Mit dieser Kritik drückten sie aus, was in breiten Schichten der Industriearbeiterschaft erwartet wurde.⁵⁶

Dennoch präsentierten Ministerium und Reichskabinett am 16. August 1919 dem Reichstag einen Gesetzesentwurf, der gegenüber den Vorentwürfen nur wenig modifiziert war.⁵⁷ Sie konnten sich dabei auf Vorstellungen vor allem der mehrheitssozialdemokratischen Gewerkschaftsvorstände berufen.⁵⁸ Der linkssozialistischen Arbeiterschaft, einschließlich breiter sozialdemokratischer Arbeiterschichten, galten

54 Bereits am 15. Mai 1919 hatten neben einzelnen Vertretern linkssozialistischer Gewerkschaften auch die Delegierten des gerade gegründeten mehrheitssozialdemokratischen Angestelltenverbandes Anstoß an den in ihren Augen viel zu begrenzten Rechten der künftigen betrieblichen Arbeitnehmervertretungen genommen. Vgl. Winkler, *Revolution*, S. 284f.

55 So zusammenfassend Preller, *Sozialpolitik*, S. 249. Einen Teil des Zentralrats-Beschlusses las der USPD-Abgeordnete am 21. August 1919 während der Reichstagsdebatte über den Gesetzesentwurf vor. Vgl. Nationalversammlung, 85. Sitzung, S. 2739f., https://www.reichstagsprotokolle.de/Blatt2_wv_bsb00000013_00614.html, Zugriff: 4.8.2021; ferner Winkler, *Revolution*, S. 285.

56 So hatten beispielsweise »alle Redner ohne Unterschied ihrer Parteirichtung« auf einer Massenkundgebung der Betriebsräte im Mai 1919 in Hamburg die erste Gesetzesvorlage verrissen, nach dem Motto: »In den Orkus mit diesem Gesetzesentwurf«. Dies und das Folgende nach: Miller, *Bürde der Macht*, S. 355f.

57 Anlage zu: Nationalversammlung, Reichstagsprotokolle 1919/20, Dok. 928, https://www.reichstagsprotokolle.de/Blatt2_wv_bsb00000022_00478.html, Zugriff: 4.8.2021.

58 Gesetzesentwurf im Wortlaut (plus Begründung), S. 1-29, Anlage zu: Nationalversammlung, Reichstagsprotokolle 1919/20, Dok. 928, S. 1-29, https://www.reichstagsprotokolle.de/Blatt2_wv_bsb00000022_00477.html, Zugriff: 4.8.2021.

dieser und die späteren vom Arbeitsministerium vorgelegten, weiter entschärften Gesetzesentwürfe als »Totenschein des Rátesystems«.⁵⁹

Gingen den linkssozialistischen Strömungen die Entwürfe des Betriebsrátegesetzes nicht weit genug, wollte umgekehrt die ungleich mächtigere Front aus Arbeitgebern, Gewerkschaften, bürgerlichen Parteien und Vertretern der Ministerialbürokratie der avisierten Arbeitnehmervertretung auch innerbetrieblich möglichst wenige substanzielle Rechte einräumen. Deren politische Befürchtungen kommentierte Friedrich Syrup, bereits zu diesem Zeitpunkt Direktor des »Reichsamtes für Arbeitsvermittlung« (noch innerhalb des Arbeitsministeriums), folgendermaßen: Die Linke habe »die Betriebsráte so ausgestalten [wollen], daß sie für [diese] ein Werkzeug zur revolutionären Aktivierung der Arbeiterschaft würden«.⁶⁰ Das hätten die Gewerkschaften und ihre Vorstände unbedingt verhindern wollen. Diese glaubten, dass durch Betriebsráte mit allzu weitgehenden Rechten ihr Alleinvertretungsanspruch von Arbeitnehmerinteressen untergraben würde. Sie fürchteten in diesen eine Konkurrenz, die in den Belegschaften unmittelbar verankert war.⁶¹

59 Aufruf der Zentral- und Bezirksráte der revolutionären Betriebsráte Deutschlands, Mitte August 1919, zit. nach: Curt Geyer, Die Organisation der »Revolutionären Betriebsráte«, in: Wolfgang Benz/Hermann Graml (Hg.), Die revolutionäre Illusion. Zur Geschichte des linken Flügels der USPD. Erinnerungen von Curt Geyer, Stuttgart 1976, S. 143-144, hier S. 144. Vgl. auch Preller, Sozialpolitik, S. 260, sowie Bieber, Gewerkschaften in Krieg und Revolution, Bd. II, S. 694.

60 Zitat: Syrup, Sozialpolitik 1839-1939, S. 241. Syrup sprach in seinem 1939 verfassten Manuskript pauschal von »dem Kommunismus« – und bezeugte damit unfreiwillig die Unfähigkeit vieler bürgerlicher Beobachter, 1918/19 zwischen den verschiedenen Strömungen auf der Linken – USPD, Anarcho-Syndikalisten, Revolutionäre Obleute, Spartakus/KPD und auch der linken Basis der MSPD – zu unterscheiden.

61 Der Vorsitzende der Generalkommission bzw. des ADGB, Carl Legien, wollte anfangs überhaupt keine Betriebsráte. Er musste von seinem ehemaligen Stellvertreter, dem ersten Reichsarbeitsminister Gustav Bauer, erst mühselig davon überzeugt werden, dass die Betriebsráte – in ihrer Selbstständigkeit zurechtgestutzt – für die Gewerkschaftsfunktionäre auch Chancen böten. Schon auf einer Partei- und Gewerkschafts-Konferenz am 22./23. März 1919 hatte Bauer gegenüber Legien darauf hingewiesen, dass bereits der erste Betriebsráte-Gesetzesentwurf die Möglichkeit biete, die Belegschaften enger an die Gewerkschaften zu binden und man die neuen »Ráte« von »Konkurrenten zu Instrumenten der Gewerkschaften machen« könne. Vgl. Führer, Legien, S. 235.

Mitte 1919 hatte sich das breite Bündnis aus Gewerkschaften, Arbeitgeberern, bürgerlichen Parteien sowie MSPD durchgesetzt. Der Gesetzentwurf wurde am 21. August 1919 im Reichstag in erster Lesung debattiert. Die USPD stand mit ihrer Forderung, die Kritik des Zentralrats und der Betriebsräte von Mitte Juli 1919 zur Grundlage der weiteren Diskussionen über das Betriebsrätegesetz zu machen, auf verlorenem Posten. Auch der zweite, erneut von der MSPD gestellte Arbeitsminister und seine Partei verfolgten als oberstes Ziel die, wie Schlicke formulierte, »Zusammenführung der Arbeitnehmerschaft mit der Arbeitgeberschaft«. Der Arbeitsminister wollte lediglich eine begrenzte »Mitwirkung der Arbeitnehmerschaft bei den Arbeitsbedingungen« zulassen.⁶²

Statt sich mit dieser schon weitgehenden Entschärfung der Rechte der Betriebsräte zufrieden zu geben, verstärkten Arbeitgeberverbände, Liberale und Konservative in der Folgezeit ihre Angriffe auf das Gesetz. Für Repräsentanten der liberalen DDP – eigentlich eine der Säulen der ›Weimarer Koalition‹, die die Regierung zu diesem Zeitpunkt freilich kurzzeitig verlassen hatte – liefen auch die Reste an Mitbestimmungsmöglichkeiten auf »organisierten Bolschewismus« hinaus.⁶³ Auf die DDP war es auch wesentlich zurückzuführen, dass der Betriebsrat in einen »Arbeiterrat« und einen »Angestelltenrat« zweigeteilt wurde. Damit wurde die quasi-ständische Gliederung der Belegschaften zementiert.⁶⁴ Neben der Ende 1911 angelegten rentenpolitischen Aufsplitterung in eine Arbeiter-(Invaliden-) und eine Angestelltenversicherung – sowie die Reichsknappschaft –, die mit dem Angestelltenversicherungsgesetz vom 28. Mai 1924⁶⁵ weiter vertieft wurde, blieb

62 Schlicke zum ersten Betriebsrätegesetzentwurf, nach: Nationalversammlung, 85. Sitzung, 21.8.1919, S. 2722, https://www.reichstagsprotokolle.de/Blatt2_wv_bsb00000013_00597.html, Zugriff: 4.8.2021.

63 So der DDP-Abgeordnete und preußische Handelsminister Otto Fischbeck am 5.8.1919, zit. nach: Winkler, *Revolution*, S. 286. Zur Politik der DDP in Bezug auf das BRG vgl. ebd., S. 286ff. Zur Kritik der Arbeitgeberverbände vgl. Vermerk des Geheimen Regierungsrats Schlettwein zu dem Entwurf von Anfang Juli 1919 vom 16.7.1919, in: *Das Kabinett Bauer*, S. 129f., Anm. 3.

64 Während der Revolution sollte die Statusspaltung der Belegschaften in Angestellte und Arbeiter im engeren Sinne im überwältigenden Terminus »Arbeiterrat« aufgehoben werden. Vgl. dazu z.B. Ritter, *Entstehung des Räteartikels* 165, S. 89f.; Michael Prinz, *Vom neuen Mittelstand zum Volksgenossen. Die Entwicklung des sozialen Status von der Weimarer Republik bis zum Ende der NS-Zeit*, München 1986, S. 27.

65 RGL. I 1924, S. 563–606. Mit diesem Gesetz wurden die Grundsätze von 1911 sowie (gegenüber 1911 wenig modifiziert auch) 1922 im Wesentlichen bestätigt.

auch die tarifpolitische Spaltung, etwa indem über Bestimmungen zur Kündigungsfrist Angestellte seit Ende 1918 gegenüber Arbeitern weiterhin gezielt privilegiert wurden. Zehn Jahre später ging der Wunsch nach einer Aufhebung der Zweiteilung der Arbeitnehmerschaft entlang von Statuslinien auf zynische Weise in Erfüllung: Im gleichfalls vom Arbeitsministerium maßgeblich mitverfassten Arbeitsordnungsgesetz von Anfang 1934 waren Arbeiter und Angestellte in politischer Rechtlosigkeit terminologisch vereint, als »Gefolgschaft«, die dem »Betriebsführer« zu unbedingter Treue verpflichtet war.

In den Jahren 1919/20 gelang es dem Reichsverband der Industrie, den liberalkonservativen Parteien DDP, DVP und DNVP sowie dem katholischen Zentrum, mit vereinten Kräften außerdem die Einflussmöglichkeiten des Betriebsrates auf Unternehmensentscheidungen zur Makulatur werden zu lassen: In (so der dehnbare Begriff) »vertraulichen Fragen« waren die Belegschaftsvertreter im Aufsichtsrat an ein striktes Stillschweigen gebunden. Einen möglichen Belegschaftswiderstand gegen Unternehmensentscheidungen von erheblicher sozialer Tragweite, z. B. gegen Massenentlassungen, erschwerte dies erheblich. Bilanzen mussten dem Betriebsrat lediglich vorgelegt werden, ohne detailliertere Informationen zu deren Hintergrund – und selbst dies nur in Unternehmen mit mehr als 300 Arbeitern oder 50 Angestellten.⁶⁶

Selbst die drastisch abgespeckte Variante, die die für das Arbeitsrecht zuständige Abteilung des Ministeriums dem Reichstag ausgearbeitet hatte, ging vielen Unternehmern zu weit. »Kreise der Arbeitgeberschaft« drohten, so klagte Arbeitsminister Schlicke am 21. August 1919 vor dem Reichstag, mit einem »Standort-Hopping«, der »Auswanderung« in Länder, deren Gesetzgebung ihnen mehr zusagte.⁶⁷ Am 14. Januar 1920 beschwor der mächtige Industriemanager Albert Vögler in seiner Rolle als DVP-Abgeordneter – und an diesem Tag Hauptkontrahent Schlickes – die »nationale Gemeinschaft«. Er lehnte das Betriebsrätegesetz als überflüssige »Parlamentarisierung der Wirtschaft«, die produktive Kräfte bürokratisch binde, und als »Störenfried unserer wirtschaftlichen Organisation« rundweg ab.⁶⁸ Damit konnte sich Vögler nicht durchsetzen. Der spätere Gründer des weltgrößten Eisen- und Stahlkonzerns, der Vereinigten Stahlwerke, und (bis 1945) überhaupt

66 Vgl. Winkler, *Revolution*, S. 287f.

67 85. Sitzung, Reichstagsprotokolle 1919/20, 4, S. 2724, https://www.reichstagsprotokolle.de/Blatt2_wv_bsb00000013_00599.html, Zugriff: 4.8.2021.

68 136. Sitzung, 14.1.1920, Reichstagsprotokolle 1919/20, 6, Zitate: S. 4244f., 4248, https://www.reichstagsprotokolle.de/Blatt2_wv_bsb00000015_00651.html, Zugriff: 4.8.2021.

höchst einflussreiche Wirtschafts- wie Wissenschaftspolitiker,⁶⁹ markierte mit diesem Statement jedoch überdeutlich den Standpunkt der – in der Betriebsräte-Frage geschlossenen – reichsdeutschen Industrie. Er wies ihr damit für die Folgezeit auch politisch die Richtung in der Frage, wie mit Arbeitnehmervertretungen umzugehen sei. In zahlreichen betriebsratspflichtigen Unternehmen wurden keine Betriebsräte gewählt,⁷⁰ in anderen deren Rechte missachtet oder auch Strategien einer wirtschaftsfriedlichen und ›betriebsgemeinschaftlichen‹ Vereinahmung der Belegschaften entwickelt. Das Betriebsrätewesen unterlag bis Anfang 1933 zudem »konjunkturabhängigen Schwankungen«.⁷¹

Die Geschichte der Entwürfe zum Betriebsrätegesetz ist, so lässt sich resümieren, die Geschichte einer fortgesetzten Entkernung. Für die sukzessive Rücknahme der Betriebsräterechte waren indes keineswegs nur die Arbeitgeber, die Protagonisten der liberalkonservativen Parteien und die um ihre Organisation fürchtenden Gewerkschaften verantwortlich. Mindestens genauso sehr waren daran die Spitzenbeamten des Reichsarbeitsministeriums sowie nicht zuletzt die Minister selbst beteiligt. Wie sein Vorgänger Bauer lehnte auch der Anfang 1920 amtierende Arbeitsminister Alexander Schlicke »den Rätegedanken mit politischen Aufgaben ab«; auch deren sozialrechtlicher Mitbestimmung wollte er enge Grenzen setzen. Schlicke habe mit dem Betriebsrätegesetz einen »Ausgleich der Gegensätze zwischen Unternehmern und Arbeitern« herbeiführen wollen, berichtete Friedrich Syrup, der

69 Zu Albert Vögler vgl. z.B. Manfred Rasch, Albert Vögler, die Industrie und die Wissenschaften. Annäherung an ein Thema, in: Ulrich S. Soénius (Hg.), *Bewegen, Verbinden, Gestalten. Unternehmer vom 17. bis zum 20. Jahrhundert*, Köln 2003, S. 313–333 (und weitere Aufsätze dess.). Zu dessen wissenschaftspolitischem Engagement: Hachtmann, *Wissenschaftsmanagement*, bes. Bd. 2, S. 829–938.

70 Bis 1928 konnte nur der Arbeitgeber einen Wahlvorstand für Betriebsrätewahlen berufen – was er häufig nicht tat. Durch ein Gesetz zur Änderung des BRG vom 28. Februar 1928 (RGBl. I 1928, S. 46) konnten auch die Belegschaften einen Wahlvorstand bestellen. Die Behinderung von Betriebsrätewahlen wurde untersagt. Zu den Kontroversen vgl. exemplarisch den Schriftwechsel vom Spätsommer 1920, BArch, R 3901/331.

71 Vgl. Reidegeld, *Sozialpolitik*, Bd. 2, S. 107–113. Besonders von 1931 bis zur Zerschlagung der Betriebsräte Anfang 1933 fanden sich angesichts der hohen Erwerbslosigkeit vielerorts keine Kandidaten mehr. Vgl. Jahresberichte der Gewerbeaufsichtsbeamten 1931/32 und 1933/34.