

Inhalt

Vorwort 7

ALEXANDER NÜTZENADEL

Einleitung II

I. Behördenstruktur, Personal und institutionelle Konflikte

ULRIKE SCHULZ

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

LISA-MARIA RÖHLING

Ausbildung, Karrieren und Laufbahnstruktur der mittleren
Beamenschaft 103

RÜDIGER HACHTMANN

Reichsarbeitsministerium und Deutsche Arbeitsfront.
Dauerkonflikt und informelle Kooperation 137

II. Politische Handlungsfelder

KARL CHRISTIAN FÜHRER

Wohnungsbaupolitische Konzepte des Reichsarbeitsministeriums 177

ALEXANDER KLIMO

Rentenversicherungspolitik zwischen Arbeitseinsatz und
Diskriminierung 214

SÖREN EDEN

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

HENRY MARX

Arbeitsverwaltung und Organisation der Kriegswirtschaft 282

III. Expansion, Krieg und Verbrechen

KIRAN KLAUS PATEL UND SANDRINE KOTT

Sozialpolitik zwischen Auslandspropaganda und imperialen Ambitionen 317

ELIZABETH HARVEY

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

SWANTJE GREVE

Der Generalbevollmächtigte für den Arbeitseinsatz und das Reichsarbeitsministerium 387

MICHAEL WILDT

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

IV. Das Ministerium nach 1945

KIM CHRISTIAN PRIEMEL

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

MARTIN MÜNZEL

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

Dank 551

Abkürzungsverzeichnis 553

Bildnachweise 555

Autorinnen und Autoren 557

Register 561

Einleitung

Alexander Nützenadel

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

10 Ebd., S. 324f.

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

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

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

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

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

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

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

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

Anatomie einer Behörde

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Das Ministerium in Aktion: politische Handlungsfelder und Konflikte

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

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

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