

## **NS-Vergangenheit und (Dis-)Kontinuitäten. Personal und Sachpolitik der deutschen Arbeits- und Sozialbehörden nach 1945**

**Veranstalter:** Unabhängige Historikerkommission zur Erforschung der Geschichte des Reichsarbeitsministeriums in der Zeit des Nationalsozialismus

**Datum, Ort:** 06.10.2017, Berlin

**Bericht von:** Helge Jonas Pösche, Humboldt-Universität zu Berlin

Kürzlich erschien in Form eines Sammelbandes die erste Publikation der in Berlin angesiedelten Unabhängigen Historikerkommission zur Geschichte des Reichsarbeitsministeriums 1933–1945, weitere Veröffentlichungen werden folgen.<sup>1</sup> Nachdem die vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales eingesetzte Kommission seit 2014 bereits drei Tagungen zur Geschichte der Sozial- und Arbeitspolitik im Nationalsozialismus organisiert hat, fand im Oktober 2017 ein eintägiger Workshop statt, der zum Ziel hatte, die deutsche Sozial- und Arbeitsverwaltung für die Zeit nach 1945 auf ihre (Dis-)Kontinuitäten zum Nationalsozialismus hin zu untersuchen. Die rund 50 Teilnehmenden, darunter auch zahlreiche Ministeriumsmitarbeiter/innen, ließen sich durch schwierige Transportverhältnisse, die Sturm „Xavier“ mit sich brachte, nicht abschrecken.

Wie MARTIN MÜNZEL (Berlin) einleitend feststellte, ist die Fragestellung des Workshops dahingehend für die historische Forschung relevant, dass zwar die Geschichte der deutschen Sozialpolitik nach 1945 bereits gut erforscht ist<sup>2</sup>, mit Blick auf die *behördliche* Ebene aber noch erheblicher Forschungsbedarf besteht: Inwieweit wurden dort auf Basis personeller Kontinuitäten und Netzwerke durch den NS geprägte sozialpolitische Vorstellungen und Konzeptionen weitergetragen und welchen Einfluss hatten sie auf Sachentscheidungen?

Der Vortrag von SÖREN EDEN und HENRY MARX (beide Berlin) bot zunächst einen Überblick über die Rolle des Reichsarbeitsministeriums (RAM) und (Dis-)Kontinuitäten in einzelnen seiner Handlungsfelder in der Weimarer Republik und der NS-Zeit. Marx

charakterisierte das 1919 gegründete RAM als „Superministerium“: Es verfügte über das größte Budget aller Reichsbehörden, war für besonders konfliktträchtige Themen zuständig und entwickelte im Laufe der Zeit eine äußerst komplexe Organisationsstruktur. Marx betonte, dass für ein besseres Verständnis des RAM der Blick auch auf die ihm unterstehenden nachgeordneten Behörden gelenkt werden müsse, und ging in diesem Sinne näher auf die Tätigkeit der Reichsarbeitsverwaltung ein. Deren Fokus verschob sich in der Weltwirtschaftskrise zunächst von Arbeitsvermittlung hin zu finanzieller Konsolidierung, etwa ab 1936 griff die Behörde aber zunehmend aktiv in den einstmals freien Arbeitsmarkt ein. Inwieweit dies hauptsächlich durch Sachzwänge oder auch durch die NS-Ideologie motiviert war, ließ Marx offen. Jedenfalls exekutierte das RAM einen „Bruch mit dem liberalen Arbeitsmarktprinzip“ und schuf damit auch Voraussetzungen für die spätere Koordinierung des Einsatzes ausländischer Zwangsarbeiter, welche mit dem ursprünglichen Grundgedanken der Arbeitsvermittlung nichts mehr zu tun hatte.

Eine schrittweise Entliberalisierung beschrieb auch EDEN, der auf die Rolle des RAM im Tarif-Schlichtungswesen der Weimarer Republik einging. Hier habe die Forschung den Blick bislang vor allem auf die besonders konfliktträchtige Montanindustrie gerichtet, andere Bereiche jedoch vernachlässigt und damit in gewisser Hinsicht die zeitgenössische Kritik repliziert. Denn insbesondere die Nationalsozialisten verteufelten das Tarifwesen als konfliktstürend und damit die Harmonie der „Volksgemeinschaft“ störend. Konsequenterweise übertrugen sie die Kompetenzen der Tarifparteien auf die neu geschaffenen „Treuhand der Arbeit“. In der Praxis kam es aber unter Aufsicht der „Treuhand“ doch zu Verhandlungen zwischen Vertretern von Arbeitgebern und Arbeitnehmern, die EDEN zufolge durchaus auch Kontinuitätselemente zu den Tarifverhandlungen der Wei-

---

<sup>1</sup> Siehe <https://www.historikerkommission-reichsarbeitsministerium.de/Publikationen> (15.12.2017).

<sup>2</sup> Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung / Bundesarchiv (Hrsg.), *Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945*, 11 Bde., Baden-Baden 2001–2008.

---

marer Zeit aufwiesen – freilich mit dem wichtigen Unterschied, dass die Wirtschaftsverbände inzwischen in der Reichsgruppe Industrie zwangsvereint und die Gewerkschaften zerschlagen und durch die Deutsche Arbeitsfront (DAF) ersetzt worden waren. Als infolge des staatlich verordneten Lohnstopps bei aufrüstungsbedingtem Arbeitskräftemangel die Arbeitnehmer zunehmend eigenmächtig die Arbeitgeber wechselten, sahen sich die „Treuhänder“ einem Zielkonflikt zwischen Arbeitsfrieden und niedrigen Löhnen ausgesetzt. Dies lösten sie in erster Linie durch Repression, sodass die Freiheit des Arbeitsmarktes zunehmend eingeschränkt wurde. Zur Frage nach (Dis-)Kontinuitäten bemerkte Eden, dass der Machtantritt der Nationalsozialisten für das RAM – sieht man von den „Treuhändern“ als neu geschaffener Institution ab – keineswegs einen organisatorischen oder personellen Bruch bedeutete, wie das Beispiel von Friedrich Syrup, von 1927 bis 1938 Präsident der Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung, demonstrierte.

Als Moderatorin schlug SWANTJE GREVE (Berlin) eine Brücke zwischen NS- und späterer Nachkriegszeit, indem sie kurz auf die Nürnberger Prozesse einging. In den Verfahren gegen den NS-Rüstungsminister Albert Speer und den „Generalbevollmächtigten für den Arbeitseinsatz“ Fritz Sauckel sagten auch RAM-Beamte als Zeugen aus. Diese inszenierten sich, so Greve, unter Einsatz von „Apologetik und Expertise“ erfolgreich als „Stimmen der Vernunft“, die sich jedoch nicht gegen die NS-Führung hätten durchsetzen können. Dadurch sei nachhaltig ein spezifisches Bild des RAM als einer ‚schwachen‘ Behörde verankert worden, in der unterhalb der obersten Führungsebene vorgeblich niemand aktiv an der Zwangsarbeiterrekrutierung mitwirkte. Nicht zuletzt durch die Forschungen der Historikerkommission dürfte dies mittlerweile als widerlegt gelten.

MARTIN MÜNDEL (Berlin) referierte vergleichend zu personellen NS-Kontinuitäten in den beiden Nachfolgebehörden des RAM: dem westdeutschen Bundesministerium für Arbeit (später: Arbeit und Sozialordnung) sowie insbesondere dem – mehrmals umstrukturierten und 1958 aufgelösten – Ministerium für Arbeit (und Gesundheitswesen) der DDR

und ihren jeweiligen Vorgängerbehörden in der Besatzungszeit. Im Osten waren personelle Kontinuitäten wesentlich geringer ausgeprägt als im Westen, wie Münzel anhand von Personalstatistiken zeigte: Unter den leitenden Mitarbeitern befanden sich nur sehr wenige ehemalige NSDAP-Mitglieder, dafür aber fast ausnahmslos NS-Verfolgte und Emigranten, die in SPD und KPD verwurzelt waren. Ein Problem stellte sich für die DDR-Behörde darin, dass verbunden mit gravierenden Personalengpässen viele politisch genehme Mitarbeiter fachlich unzureichend qualifiziert waren, wobei einige zentrale Akteure der Sozialversicherung eine Ausnahme darstellten. Im Gegensatz zu den Beamten im Westen, die häufig aus dem RAM und seinen nachgeordneten Behörden kamen, mangelte es vielen außerdem an Verwaltungserfahrung. Darin kann laut Münzel ein Grund für die Zeit seines Bestehens häufig auftauchenden Klagen über die mangelnde Effizienz des Ministeriums vermutet werden. Insgesamt jedenfalls, so der Tenor, sollten diese Elemente einer starken Diskontinuität in der Gesamtperspektive auf die personellen Prozesse an der Spitze der deutschen Arbeitsverwaltung nach 1945 nicht zu gering gewichtet werden.

Während die anderen Vorträge vorwiegend verwaltungsgeschichtlich ausgerichtet waren, nahm NINA KLEINÖDER (Düsseldorf) die Perspektive der – mit der Verwaltung interagierenden – Unternehmen ein. Gegenstand ihres Vortrags war der Arbeitsschutz von der Weimarer Republik bis in die Bundesrepublik. In den 1920er-Jahren verstärkten und koordinierten die Betriebe ihre Unfallverhütung, etwa durch Informationskampagnen und die Einführung der Position des „Sicherheitsingenieurs“, um stärkerer staatlicher Kontrolle zuvorzukommen. Somit sei der Arbeitsschutz nicht als staatlich auferlegtes Kontrollsystem zu betrachten. Im „Dritten Reich“ wurde dem Arbeitsschutz eine propagandistische Funktion zugewiesen, etwa unter der Parole „Schönheit der Arbeit“, während zugleich die sogenannten Vertrauensärzte unter Missbrauch ihrer Funktion als „Gesundschreiber“ agierten. Zäsurcharakter konnte dem Nationalsozialismus in diesem Bereich jedoch nicht zu, wohl aber dem Arbeitsschutzgesetz von 1968,

welches eine lange Phase „erstaunlicher staatlicher Abwesenheit“ beendete. Betrachte man den Arbeitsschutz als „Projekt des 20. Jahrhunderts“, sei die Weimarer Republik als die „eigentliche innovative“ Phase anzusehen, re-sümierte Kleinöder.

MARC VON MIQUEL (Bochum) von der Dokumentations- und Forschungsstelle der Sozialversicherungsträger skizzierte auf Basis verschiedener Quellen und anhand exemplarischer Biografien eine „Generationsgeschichte“ der Kranken- sowie der Rentenversicherung und ihren jeweiligen Umgang mit der NS-Vergangenheit. Noch im Kaiserreich war das Führungspersonal der Rentenversicherung eher konservativ geprägt, während die Krankenversicherung aufgrund der hier geltenden Mitbestimmungsregeln Entwicklungsmöglichkeiten für „Gegeneliten“ aus der Arbeiterbewegung bot. In der Weimarer Republik, so von Miquel, schwächten sich beide Tendenzen jedoch ab und es entstand in beiden Institutionen eine in ähnlicher Weise technokratisch geprägte Führungsschicht. Auf die Machtübertragung auf die Nationalsozialisten folgten zahlreiche Entlassungen von Mitarbeitern mit jüdischem oder sozialdemokratischem bzw. kommunistischem Hintergrund, die vielfach durch „Alte Kämpfer“ ersetzt wurden. Nach dem Ende des „Dritten Reiches“ kehrte sich diese Entwicklung z.T. wieder um: Viele der 1933 entlassenen Mitarbeiter wurden wiedereingestellt, viele der 1933 eingestellten Mitarbeiter entlassen. Letztere kämpften in den Folgejahren um ihre Wiedereinstellung und erreichten diese in vielen Fällen unter Berufung auf Art. 131 des Grundgesetzes und das 1951 dazu verabschiedete Ausführungsgesetz. Im Schatten der Konflikte zwischen „45ern“ und „131ern“, so von Miquel, blieben jene führenden Versicherungs-Technokraten, die zwar keine „Alten Kämpfer“ gewesen waren, aber dennoch die Geschicke der Kranken- bzw. Rentenversicherung in der Zeit des Nationalsozialismus mit gelenkt hatten, in ihrer Position weitgehend unangefochten.

YASUNA HASHIMOTO (Tokyo) sprach über den politischen Umgang mit ausländischen Arbeitskräften in der frühen Bundesrepublik und mögliche (Dis-)Kontinuitäten zum Nationalsozialismus. Einschlägige NS-

Verordnungen zur Beschäftigung ausländischer Arbeiter wurden rasch wieder in Kraft gesetzt, was die Forschung bisher als NS-Kontinuität interpretiert habe. Tatsächlich seien diese NS-Verordnungen aber wiederum auf Gesetze der Weimarer Republik zurückgegangen. Schon vor 1933 hatte man, um den Zielkonflikt zwischen dem Bedarf an ausländischen Arbeitskräften einerseits und der Skepsis gegenüber Einwanderung andererseits aufzulösen, auf die zentrale Erfassung ausländischer Arbeiter gesetzt. Dieser Ansatz kam der NS-Arbeitskräftepolitik ebenso entgegen wie später unter anderem der zentralistisch geführten Verwaltung der britischen Besatzungszone. Insgesamt, so Hashimoto, die auch auf die Rolle des lange an der Spitze der Arbeitsverwaltung stehenden Friedrich Syrup einging, stand die „Verrechtlichung der Ausländerarbeitspolitik“ in der frühen Bundesrepublik daher weniger in nationalsozialistischer Kontinuität als in derjenigen der Weimarer Republik.

Im letzten Vortrag erweiterte MAREN RICHTER (München) die Perspektive, indem sie die sach- und personalpolitischen (Dis-)Kontinuitäten im Bundesministerium des Inneren (BMI) am Beispiel der Gesundheits- sowie der Sozialabteilung beleuchtete, unter anderem mittels einer Netzwerkanalyse. Zwar sei in der Gesundheitsabteilung wenig personelle Kontinuität zum Reichsministerium des Innern (RMI) festzustellen, doch sei die Frage in dieser Weise „falsch gestellt“: Denn die dort nach 1945 beschäftigten bzw. als Experten herangezogenen Mediziner seien zwischen 1933 und 1945 in vielen Fällen an verbrecherischen Menschenversuchen und Sterilisationen beteiligt gewesen und hätten dies z.T. noch in den 1960er-Jahren als „unpolitisch“ gerechtfertigt. Umgekehrt sei für die Sozialabteilung eine massive personelle Kontinuität zum RMI zu konstatieren. Ein Fortleben entsprechender Geisteshaltungen und Auswirkungen auf die Sachpolitik seien dort aber kaum nachzuweisen. Auffällig sei, dass die Beamten bei der Ausarbeitung von Gesetzen wenig eigene Akzente setzten und viele Sachfragen den jeweils involvierten Interessenverbänden überließen. Diese „Rhetorik der Zurrückhaltung“ führte Richter etwa am Beispiel des zeitweiligen BMI-Abteilungsleiters Ger-

---

hard Scheffler auf die NS-Belastung der BMI-Beamten zurück.

In den regen Diskussionen zwischen den einzelnen Vorträgen und gegen Ende der Veranstaltung ging es unter anderem darum, wie die Frage nach NS-Kontinuitäten eigentlich in angemessener Weise gestellt werden kann: Was wiegt schwerer – personelle oder sachliche Kontinuitäten? Kann schon ein hoher Anteil ehemaliger NSDAP-Mitglieder als NS-Kontinuität gelten oder müssten vielmehr (aufwendigere) Netzwerkanalysen durchgeführt werden? Handelt es sich auch dann um eine NS-Kontinuität, wenn Sachentscheidungen und Inhalte mit deutlich längerfristigen historischen Entwicklungen in Verbindung gebracht werden können? Deutlich wurde zum einen, dass die komplexen Zusammenhänge zwischen personellen und sachlichen Kontinuitäten zumeist nicht in einer simplen Kausalbeziehung aufgehen. Zum anderen können mögliche NS-Kontinuitäten in der Zeit nach 1945 nur dann richtig eingeschätzt werden, wenn auch nach längeren Entwicklungslinien – insbesondere seit der Weimarer Republik – gefragt wird.

Kritisch ließe sich anmerken, dass gerade die Frage nach sachlichen Kontinuitäten häufig nur in Ansätzen beantwortet werden konnte. Überdies klammerte der Workshop mögliche sachlich-personelle NS-Kontinuitäten in den Arbeits- und Sozialbehörden auf kommunaler Ebene oder auch in der Sozial- und Arbeitsgerichtsbarkeit weitgehend aus, obgleich diese Organisationen bzw. Akteure an der praktischen Umsetzung von Sozialpolitik mitwirkten. Doch war es nicht Zweck des Workshops, einen abschließenden Forschungsstand zu präsentieren, sondern eine Diskussion in Gang zu bringen, welche die Forschung in Zukunft weiterhin beschäftigen dürfte: Denn gerade nach dem Abschluss mehrerer Forschungsprojekte, die sich auf die Rolle deutscher Ministerien entweder im Nationalsozialismus oder in der Zeit nach 1945 konzentrieren, stellt sich verstärkt die Frage nach längerfristigen (Dis-)Kontinuitäten über die politischen Zäsuren hinweg.

#### **Konferenzübersicht:**

Benjamin Mikfeld (Bundesministerium für

Arbeit und Soziales): Begrüßung

Martin Münzel (Berlin): Einführung

Sören Eden / Henry Marx (Berlin): Kontinuitäten und Brüche: Die Arbeitspolitik des Reichsarbeitsministeriums in der Weimarer Republik und der NS-Zeit

Martin Münzel (Berlin): Antifaschisten statt „Brauner Garde“? Personalrekrutierung und -strukturen im Arbeitsministerium der DDR im Vergleich mit dem Bundesarbeitsministerium

Nina Kleinöder (Düsseldorf): „Stunde Null“ im Arbeitsschutz? Von der Unfallverhütung der Weimarer Republik zur Arbeitssicherheit der Bundesrepublik

Marc von Miquel (Bochum): Aufbaugenerationen: Zum Umgang mit der NS-Vergangenheit in der Kranken- und Rentenversicherung

Yasuna Hashimoto (Tokyo): Der Umgang mit der NS-Vergangenheit in der Arbeitsverwaltung und seine Konsequenzen für die Gestaltung der Ausländerpolitik in der Bundesrepublik der frühen 1950er Jahre

Maren Richter (München): Auf der Suche nach „Fingerabdrücken“: Kontinuitäten in der Gesundheits- und in der Sozialabteilung des Bundesinnenministeriums

Tagungsbericht *NS-Vergangenheit und (Dis-)Kontinuitäten. Personal und Sachpolitik der deutschen Arbeits- und Sozialbehörden nach 1945*. 06.10.2017, Berlin, in: H-Soz-Kult 23.12.2017.