

Unabhängige |||||
Historikerkommission |||||
zur Geschichte des |||||
Reichsarbeitsministeriums
1933 – 1945 |||||

Yasuna Hashimoto (University of Tokyo)

**DER UMGANG MIT DER NS-VERGANGENHEIT
IN DER ARBEITSVERWALTUNG NACH 1945
UND SEINE KONSEQUENZEN FÜR DIE GESTALTUNG
DER AUSLÄNDERARBEITSPOLITIK IN DER
BUNDESREPUBLIK DER FRÜHEN 1950ER JAHRE**

Working Paper Reihe B | Nr. 1

Herausgegeben von Martin Münzel

Working Papers der Unabhängige Historikerkommission
zur Aufarbeitung der Geschichte des Reichsarbeitsministeriums
in der Zeit des Nationalsozialismus

ISSN 2513-1443

© Unabhängige Historikerkommission zur Aufarbeitung der Geschichte des Reichsarbeitsministeriums in der Zeit des Nationalsozialismus, 2017

Website: <https://www.historikerkommission-reichsarbeitsministerium.de/Publikationen>

ISSN 2513-1443

All rights reserved. Any reproduction, publication and reprint in the form of a different publication, whether printed or produced electronically, in whole or in part, is permitted only with the explicit written authorisation of the UHK or the author/s.

This paper can be downloaded without charge from <https://www.historikerkommission-reichsarbeitsministerium.de> or from the Social Science Research Network electronic library. Information on all of the papers published in the UHK Working Paper Series can be found on the UHK's website.

Einleitung

Die Frage nach Kontinuitäten und Diskontinuitäten zwischen der NS- und der Nachkriegszeit stellt sich seit Langem als ein Dreh- und Angelpunkt der Forschung zur Ausländerpolitik¹ in Deutschland dar, wobei sich die Aufmerksamkeit jedoch häufig nur auf institutionelle Entwicklungen konzentriert. Als Beispiele sind die Wiederinkraftsetzungen zweier Verordnungen aus der NS-Zeit, nämlich der „Verordnung über ausländische Arbeitnehmer“ vom 23. Januar 1933 (VOüAA)² und der „Ausländerpolizeiverordnung“ vom 22. August 1938 (APVO)³ zu nennen. Beide Verordnungen kamen während der NS-Zeit zur Durchführung und wurden Anfang der 1950er Jahre in der Bundesrepublik Deutschland wieder in Kraft gesetzt.⁴ So galten sie auch nach 1945 als gesetzliche Grundlage der Ausländerarbeitspolitik in der Bundesrepublik.⁵ Hingegen werden zwischenstaatliche Vereinbarungen zwischen der BRD und verschiedenen Staaten über die Anwerbung und Vermittlung ausländischer Arbeitnehmer in der Zeit von 1955 bis 1973 als Diskontinuitäten zur NS-Zeit angesehen, was vor allem hinsichtlich der Arbeits- und Lebensbedingungen der ausländischen Arbeitnehmer betont wird. Bezogen auf solche rechtlichen bzw. institutionellen Kontinuitäten und Diskontinuitäten der NS-Zeit in der Ausländerarbeitspolitik der BRD wurden in der bisherigen Forschung im Zusammenhang mit der Aufarbeitung der NS-Vergangenheit unterschiedliche Auffassungen zum Ausdruck gebracht.

Schon in den 1980er Jahren wies der Politologe Knuth Dohse darauf hin, dass die Rechtsinstrumentarien der NS-Zeit gerade in derjenigen Zeit restauriert wurden, in der die wirtschaftliche und soziale Integration der Flüchtlinge und Vertriebenen angesichts hoher Nachkriegs Arbeitslosigkeit noch eine politisch vordringliche Aufgabe war und die Einflüsse der Gewerkschaften deutlich geringer als später waren. Beabsichtigt war demnach, den deutschen Arbeitsmarkt ohne öf-

¹ Der Begriff „Ausländerpolitik“ wird in der bisherigen Forschung generell ohne Definition bzw. Differenzierung verwendet. In diesem Working Paper wird er als Oberbegriff für alle politischen Maßnahmen des Staates gegenüber denjenigen verwendet, die keine deutsche Staatsangehörigkeit besitzen und aus politischen, wirtschaftlichen oder gesellschaftlichen Gründen nach Deutschland kamen, wie ausländische Arbeitnehmer, Flüchtlinge, Asylbewerber, Vertriebene usw., und unterscheidet sich entsprechend vom hier thematisierten Begriff „Ausländerarbeitspolitik“, die als Bestandteil der Ausländerpolitik sowie der Sozial- bzw. Arbeitsmarktpolitik zu fassen ist, wobei es sich um Anwerbung, Vermittlung und Beschäftigung bzw. Einstellung nichtdeutscher Arbeitnehmer handelt. Zu den Begrifflichkeiten der Arbeitsmarktpolitik vgl. Günter Schmid, Nicola Wiebe, Arbeitsmarktpolitik und Arbeitslosenversicherung in den westlichen Besatzungszonen, in: Udo Wengst (Hg.), Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945, Bd. 2/1: 1945–1949. Die Zeit der Besatzungszonen. Sozialpolitik zwischen Kriegsende und der Gründung zweier deutscher Staaten. Darstellung, Baden-Baden 2001, S. 274-275.

² Reichsgesetzblatt (RGBl.) 1933 Teil I, S. 26-29.

³ RGBl. 1938 Teil I, S. 1053-1056.

⁴ Die VOüAA wurde 1952, die APVO 1951 wieder in Kraft gesetzt. Bundesarbeitsblatt 1952, Teil I, S. 140. Zur Wiederinkraftsetzung der APVO vgl. Ulrich Herbert, Geschichte der Ausländerpolitik in Deutschland. Saisonarbeiter, Zwangsarbeiter, Gastarbeiter, Flüchtlinge, München 2001, S. 381, Anm. 26.

⁵ Die VOüAA trat mit Inkrafttreten der neunten Verordnung zur Durchführung des Gesetzes über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung (Arbeitsurlaubnis für nichtdeutsche Arbeitnehmer) vom 20.11.1959 außer Kraft. Bundesgesetzblatt (BGBl.) 1959 Teil I, Nr. 47, S. 689-691.

fentliche Thematisierung der NS-Vergangenheit wieder zu öffnen.⁶ Der Historiker Ulrich Herbert verwies auf der anderen Seite auf die Erfahrungen der Deutschen mit dem Einsatz ausländischer Zwangsarbeiter⁷ und darauf, dass

„der Zwangsarbeitereinsatz zwischen 1939 und 1945 in der deutschen Erinnerung als kriegsbedingter Sonderfall isoliert [wurde]. Da er aber in der Erfahrung der deutschen Bevölkerung zudem nicht als Bestandteil der großen Verbrechen des NS-Regimes angesehen worden war, wurde er auch nicht zum Gegenstand der öffentlichen Aufarbeitung, der ‚Bewältigung‘ der Vergangenheit in den Nachkriegsjahren in Westdeutschland.“⁸

Noch kritischer stellte der japanische Zeithistoriker Hisashi Yano fest, dass die Ausländerarbeitspolitik der BRD „durch Vergessen der Vergangenheit geprägt“ sei.⁹ Solchen Interpretationen widersprach die Politologin Karen Schönwälder: Bei der Wiederinkraftsetzung der APVO von 1938, so betonte sie auf Grundlage der Analyse von Quellen zu den Diskussionen innerhalb der Bundes- und Landesinnenministerien, seien es die ressortspezifischen Interessen der Mehrheit der Landesinnenministerien an der Kontrolle und der Überwachung des Grenzverkehrs, vor allem des Zustroms unerwünschter Ausländer, gewesen, die diese Kontinuität nach 1945 ausmachten. Zugleich wies Schönwälder aber auch auf einige Bedenken gegen die Wiederverwendung der APVO hin, die von der Anpassung an den Nationalsozialismus und dem ausländerfeindlichen Charakter der Verordnung herrührten, was Schönwälder als mögliche Bereitschaft zur Aufarbeitung der NS-Vergangenheit ansah.¹⁰

Insgesamt lassen die Versuche der bisherigen Forschung, in die NS-Zeit zurückreichende Kontinuitäts- und Diskontinuitätslinien der Ausländerarbeitspolitik der Bundesrepublik in Bezug auf den Umgang dieser Politik mit der NS-Vergangenheit zu deuten, allerdings einige Lücken erkennen.

1. Der Entstehungshintergrund der Verordnungen wird nicht verdeutlicht. Vor allem die VOüAA trat bereits *vor* dem Beginn des NS-Regimes in Kraft, um zwei schon in den 1920er Jahren entstandene Verordnungen für ausländische Arbeiter zu vereinheitlichen.¹¹ Wenn ihr Sinn und Zweck nicht genau betrachtet wird, bleibt unklar, ob und inwiefern dies mit nationalsozialistischem Gedankengut zu tun hatte.
2. Die Entnazifizierungsphase, in der die nationalsozialistische Gesetzgebung beseitigt werden

⁶ Knuth Dohse, *Ausländische Arbeiter und bürgerlicher Staat. Genese und Funktion von staatlicher Ausländerpolitik und Ausländerrecht vom Kaiserreich bis zur Bundesrepublik Deutschland*, Berlin 1985, S. 137-145.

⁷ Ulrich Herbert, *Geschichte der Ausländerpolitik* (Anm. 4), S. 184-189.

⁸ Ebd., S. 200-201.

⁹ Hisashi Yano, *Rôdôimin no Shakaishi. Sengo Doitsu no keiken* [Sozialgeschichte der Arbeitsmigranten. Erfahrungen des Nachkriegsdeutschlands], Tokyo 2010, S. 74-76.

¹⁰ Karen Schönwälder, „Ist nur Liberalisierung Fortschritt?“. Zur Entstehung des ersten Ausländergesetzes der Bundesrepublik, in: Jan Motte, Rainer Ohlinger, Anne von Oswald (Hg.), *50 Jahre Bundesrepublik. 50 Jahre Einwanderung. Nachkriegsgeschichte als Migrationsgeschichte*, Frankfurt am Main 1999, S. 127-142.

¹¹ Dieter G. Maier, *Anfänge und Brüche der Arbeitsverwaltung bis 1952. Zugleich ein kaum bekanntes Kapitel der deutsch-jüdischen Geschichte*, Brühl 2004, S. 51-53.

musste, ist in diesem Zusammenhang bisher fast gänzlich unberücksichtigt geblieben.¹² Zudem war die Wiederinkraftsetzung solcher rechtlichen Vorschriften aus der NS-Zeit ohne Einwilligung der Militärregierung nicht möglich. So ist auch die Frage offen, wie die Verordnungen bei der Entnazifizierung bzw. durch die Militärregierung eigentlich behandelt wurden.

3. Die Rolle politischer Akteure wird wenig berücksichtigt. Zwar nahm Schönwälder die Bundes- und Landesinnenministerien in den Blick, die für die APVO zuständig waren. Allerdings geht es bei der Ausländerarbeitspolitik auch um Arbeitsmarktpolitik¹³ und war die Wiederinkraftsetzung der VOüAA mit Diskussionen in den dafür zuständigen Arbeitsverwaltungsbehörden verbunden. Schönwälder klärt jedoch nicht, wie die Arbeitsverwaltungsbehörden dies begründeten bzw. rechtfertigten.

4. Die Erfahrungen „der Deutschen“ mit ausländischen Zwangsarbeitern und ihre Erinnerungen daran werden zumeist ohne eine Differenzierung nach Personengruppen betrachtet und interpretiert, wodurch die Schlüsselrolle der Arbeitsverwaltung bzw. von deren Beamten als Akteure der Ausländerarbeitspolitik sowohl während der NS-Zeit als auch nach 1945 ausgeblendet wird.¹⁴

An dieser Stelle scheint mir die Fokussierung der Arbeitsverwaltungsbeamten sinnvoll zu sein. Da nicht wenige von ihnen über das Kriegsende hinaus im Amt blieben, stellt sich die Frage, wie sie nach 1945 ihre NS-Vergangenheit reflektierten, wie sie sich entsprechend verhielten und inwiefern ein solcher Umgang mit der NS-Vergangenheit auf die Ausgestaltung der Ausländerarbeitspolitik nach 1945 nachwirkte.¹⁵

Vor diesem Hintergrund wird im Folgenden die Wiederinkraftsetzung der VOüAA in der Bundesrepublik der frühen 1950er Jahre hinterfragt. Vorwiegend gestützt auf aus der Zeit von der Weimarer Republik bis zur Bundesrepublik der frühen 1950er Jahre stammende Akten der

¹² Die Wiederaanwendung der VOüAA nach 1945 wurde bereits von Ulrich Herbert, Karin Hunn und Dierk Hoffmann in Hinsicht auf die DP-Politik der drei westlichen Besatzungszonen untersucht, wobei jedoch auf die Entnazifizierungspolitik nur wenig Bezug genommen wurde. Vgl. Ulrich Herbert, Karin Hunn, Dierk Hoffmann, Beschäftigung, soziale Sicherung und soziale Integration von Ausländern, in: Wengst, Geschichte (Anm. 1), S. 813-828.

¹³ In ihrer vorgenannten Abhandlung verweist Schönwälder auf die Neigung der bisherigen Forschung, „Ausländerpolitik und Ausländerbeschäftigungspolitik in der Bundesrepublik weitgehend in eins zu setzen“. Vielmehr sind die historischen Entwicklungen der beiden Politikbereiche seit der Weimarer Zeit insbesondere in institutioneller Hinsicht eng miteinander verknüpft. Vgl. Schönwälder (Anm. 10), S. 128, Klaus J. Bade, Arbeitsmarkt, Bevölkerung und Wanderung in der Weimarer Republik, in: Ders, Sozialhistorische Migrationsforschung, hg. v. Michael Bommes, Jochen Oltmer, Göttingen 2004, S. 345-374.

¹⁴ Zu Rolle der Arbeitsverwaltung in der Ausländerarbeitspolitik in Deutschland vgl. Hans-Walter Schmuhl, Arbeitsmarktpolitik und Arbeitsverwaltung in Deutschland 1871–2002. Zwischen Fürsorge, Hoheit und Markt, Nürnberg 2003, Kapitel II B, C, Barbara Sonnenberger, Verwaltete Arbeitskraft: die Anwerbung von ‚Gastarbeiterinnen‘ und ‚Gastarbeitern‘ durch die Arbeitsverwaltung in den 1950er und 1960er Jahren, in: Jochen Oltmer (Hg.), Migration steuern und verwalten, Osnabrück 2003, S. 145-174.

¹⁵ Martin Münzel stellte sogar heraus, dass „das Bundesarbeitsministerium seit Mitte der 1950er Jahre zumindest an seiner Spitze zu den am stärksten mit ehemaligen NSDAP-Mitgliedern durchgesetzten Bundesministerien gehörte“. Vgl. Martin Münzel, Neubeginn und Kontinuitäten. Das Spitzenpersonal der zentralen deutschen Arbeitsbehörden 1945–1960, in: Alexander Nützenadel (Hg.), Das Reichsarbeitsministerium im Nationalsozialismus. Verwaltung – Politik – Verbrechen, Göttingen 2017, S. 494-550, das Zitat S. 549.

Arbeitsverwaltungsbehörden¹⁶ werden dabei die Entstehungsprozesse, die Entnazifizierung der VOüAA sowie die Diskussionen in den Arbeitsverwaltungsbehörden über ihre Wiederinkraftsetzung untersucht. Hinsichtlich dieser Diskussionen werden die Erfahrungen der Beamten unter dem NS-Regime und ihr Umgang mit der nationalsozialistischen Vergangenheit in den Fokus gerückt. Dadurch soll herausgearbeitet werden, welche Konsequenzen dies für die Verrechtlichung der westdeutschen Ausländerarbeitspolitik der frühen 1950er Jahre hatte.¹⁷

1. Entstehungsprozesse

Wie bereits erwähnt, erging die Verordnung von 1933, um zwei Verordnungen der 1920er Jahre zusammenzufassen. Dies war zum einen die „Verordnung über die Anwerbung und Vermittlung ausländischer Landarbeiter“ vom 19. Oktober 1922 (VOüAV)¹⁸ und zum anderen die „Verordnung über die Einstellung und Beschäftigung ausländischer Arbeiter“ vom 2. Januar 1923 (VOüEB).¹⁹ Beide wurden vom Reichsamt für Arbeitsvermittlung ausgearbeitet und erlassen. Das Reichsamt übernahm auf der Grundlage des Arbeitsnachweisgesetzes von 1922 die Kompetenzen für diese Regelungen und war Vorgänger der 1927 gegründeten Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung.

Der Hintergrund war, dass nach dem Ende des Ersten Weltkriegs die Notwendigkeit gesehen wurde, Ausländerbeschäftigung auf ein möglichst geringes Ausmaß zu beschränken, um deutsche Arbeitnehmer vor ausländischer Konkurrenz auf dem Arbeitsmarkt zu schützen. Die Umstellung von der Kriegs- auf die Friedenswirtschaft sowie die Restrukturierung des Arbeitsmarkts hatten in der unmittelbaren Nachkriegszeit zu Massenarbeitslosigkeit geführt. Dagegen wurden staatliche Maßnahmen ergriffen, um ehemalige Kriegsteilnehmer in ihre früheren Arbeitsplätze zu-

¹⁶ Zu den Arbeitsverwaltungsbehörden zählen das Reichsamt für Arbeitsvermittlung (im September 1922 in Reichsarbeitsverwaltung umbenannt), die Reichs- bzw. Bundesanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung, das Reichsarbeitsministerium, das Zentralamt für Arbeit in der britischen Zone, die Verwaltung für Arbeit in der Bizone sowie das Bundesministerium für Arbeit.

¹⁷ Diese Arbeit stellt Zwischenergebnisse meiner Dissertation dar, ihr Inhalt basiert im Wesentlichen auf meinem Vortrag beim Workshop „NS-Vergangenheit und (Dis-)Kontinuitäten. Personal und Sachpolitik der deutschen Arbeits- und Sozialbehörden nach 1945“ der Unabhängigen Historikerkommission zur Geschichte des Reichsarbeitsministeriums am 6. Oktober 2017 im Bundesministerium für Arbeit und Soziales in Berlin. Zum Programm des Workshops siehe: https://www.historikerkommission-reichsarbeitsministerium.de/sites/default/files/inline-files/Programm%20Workshop%2006_10_2017.pdf. Für seine hervorragende und unermüdliche Unterstützung bei der Vorbereitung des Vortrags sowie bei der Erstellung bzw. Veröffentlichung als Working Paper möchte ich mich bei Martin Münzel als Herausgeber der Reihe herzlich bedanken. Meine Archivforschungen in Deutschland von 2013 bis 2016 wurden durch Stipendien der folgenden Institutionen unterstützt: Zentrum für Deutschland- und Europastudien der University of Tokyo, Deutscher Akademischer Austauschdienst, Deutsche Forschungsgemeinschaft sowie Japanese Society for the Promotion of Science. Ferner habe ich bei meinen Forschungsrecherchen vor allem von der Bibliothek der Hochschule der Bundesagentur für Arbeit und der Sammlung der BA zur Entwicklung der Arbeitsverwaltung in Deutschland (SEAD-BA) in Mannheim, namentlich von Herrn Dieter G. Maier, Herrn Jürgen Nürnberger und Herrn Stefan Pabst, tatkräftige und hilfreiche Beratung erhalten. Für die finanzielle Unterstützung und ihre große Hilfsbereitschaft möchte ich ihnen allen hiermit herzlich danken.

¹⁸ Reichsarbeitsblatt (RABl.) 1922 amtlicher Teil, Nr. 20, S. 590-591.

¹⁹ RABl. 1923 amtlicher Teil, Nr. 2, S. 43. Siehe auch dessen Inhaltverzeichnis, III.

rückzuführen, während ausländische, weibliche und jugendliche Beschäftigte ihre Arbeitsplätze verlassen mussten.²⁰

Gleichzeitig hatte der staatliche Versuch zur Arbeitsmarktregulierung, vor allem die Vermittlung städtischer Erwerbsloser in die Landwirtschaft, keinen Erfolg. Daraus ergab sich ein ernsthafter Arbeitskräftemangel in der Landwirtschaft, und landwirtschaftliche Interessenverbände sowie die Deutsche Arbeiterzentrale²¹ forderten eine erneute Anwerbung ausländischer Arbeitskräfte. Zugleich wurden in der Presse aber auch Klagen darüber laut, dass die Beschäftigungsmöglichkeiten deutscher Arbeitskräfte durch die Ausländerbeschäftigung beeinträchtigt würden.²²

Als Kompromiss erließ das Reichsamt nach mehrmaligen Besprechungen mit verschiedenen Interessenvertretern die VOüAV.²³ Damit erfolgten Anwerbung und Vermittlung ausländischer Landarbeiter nur noch durch die Deutsche Arbeiterzentrale. Im Anschluss daran wurde die Einstellung und Beschäftigung ausländischer Arbeiter durch die VOüEB auf Arbeitsstellen beschränkt, die die Landesarbeitsämter oder paritätisch mit Arbeitgebern und Arbeitnehmern besetzte Ausschüsse nach Überprüfung genehmigten.²⁴

Dies zielte darauf ab, Ausländerbeschäftigung nur bei echtem Mangel an deutschen Arbeitskräften zuzulassen und zugleich bereits beschäftigte Ausländer durch „Deutschstämmige“ zu ersetzen und damit einen „Inländerprimat“ auf dem Arbeitsmarkt abzusichern, ohne dass dies jedoch eine Benachteiligung deutschstämmiger Arbeiter im Ausland mit sich brachte.²⁵ Die Befugnisse zur Anwerbung, Vermittlung und Einstellung ausländischer Arbeitskräfte wurden zwar in den 1920er Jahren durch die Verordnungen einigermaßen zentralisiert; allerdings lagen diese noch nicht in staatlicher Hand. Der Präsident des Reichsamts für Arbeitsvermittlung, Friedrich Syrup,²⁶ schlug dem Reichsarbeitsminister bereits 1920 in einem vorläufigen Entwurf der „Verordnung über die Beschäftigung ausländischer Arbeiter“ vor, alle entsprechenden Befugnisse auf die Arbeitsverwaltungsbehörden bzw. Arbeitsnachweise zu übertragen und dadurch zu zentrali-

²⁰ Vgl. Heike Knortz, *Wirtschaftliche Demobilmachung 1918/22. Das Beispiel Rhein-Main-Gebiet, Frankfurt am Main 1992*, S. 21-28.

²¹ Die Deutsche Arbeiterzentrale war eine finanziell vom Staat unterstützte und halbamtlich strukturierte Organisation, die seit kaiserlicher Zeit hauptsächlich ausländische Landarbeiter vermittelte. Zu ihrer Organisation und ihren Tätigkeiten vgl. Klaus J. Bade, „Preußengänger“ und „Abwehrpolitik“: Ausländerbeschäftigung, Ausländerpolitik und Ausländerkontrolle auf dem Arbeitsmarkt in Preußen vor dem Ersten Weltkrieg, in: Ders., *Sozialhistorische Migrationsforschung* (Anm. 13), S. 215-302, hier S. 253-263.

²² Zur Ausgangslage auf dem Arbeitsmarkt und hinsichtlich der Ausländerbeschäftigung nach dem Ersten Weltkrieg vgl. Jochen Oltmer, *Migration und Politik in der Weimarer Republik*, Göttingen 2005, S. 332-335.

²³ Eine Reihe diesbezüglicher Dokumente in: Bundesarchiv (BArch) R 3901/764.

²⁴ Vgl. Maier, *Anfänge* (Anm. 11), S. 52-53.

²⁵ Vgl. Oltmer, *Migration und Politik* (Anm. 22), S. 344-361.

²⁶ Zu Biographie Friedrich Syrup vgl. Jürgen Nürnberger, Dieter G. Maier, *Präsident, Reichsarbeitsminister, Staatssekretär. Dr. Friedrich Syrup. Präsident der Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung. Leben, Werk und Personalbibliografie*, Ludwigshafen am Rhein 2008, Dieter G. Maier, *Friedrich Syrup. Von der Gewerbeaufsicht an die Spitze der Arbeitsverwaltung*, in: Ders., Jürgen Nürnberger, Stefan Pabst, *Vordenker und Gestalter des Arbeitsmarktes. Elf Biografien zur Geschichte der deutschen Arbeitsverwaltung*, Mannheim 2012, S. 115-140, Henry Marx, *Arbeitsverwaltung und Organisation der Kriegswirtschaft*, in: *Nützenadel* (Anm. 15), S. 282-312, hier S. 286.

sieren. Diese waren nämlich aus seiner Sicht „mit der Lage des Arbeitsmarktes am besten vertraut [...] und [können] sowohl die Eignung der deutschen Arbeitssuchenden als auch die Eignung der offenen Stellen für deutsche Arbeitskräfte zuverlässig beurteilen“.²⁷

Allerdings reichten die Kompetenzen seines Amtes zu dieser Zeit noch nicht dafür aus, dass Syrup seine Vorschläge durchzusetzen vermochte.²⁸ Hinzu kamen sich gegenüberstehende Interessen zwischen Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertretern sowie zwischen Reichs- bzw. preußischen Behörden. So beharrten zum Beispiel landwirtschaftliche Interessenvertreter ebenso auf der Mitwirkung der Arbeitgeber und Arbeitnehmer bei Genehmigungsverfahren für die Ausländerbeschäftigung wie auf der Begutachtung durch die Landwirtschaftskammer oder die Deutsche Arbeiterzentrale.²⁹ Daneben erhob das Auswärtige Amt mit Rücksicht auf die Vorschriften des Versailler Friedensvertrags außenpolitische Bedenken gegenüber negativen Auswirkungen, die deutschstämmigen Arbeitern im Ausland durch die Beschränkung der Berufsfreiheit der ausländischen Arbeiter sowie die Verschärfung der Kontrolle hierüber drohten.³⁰

Somit konnte Syrup seine Absichten zunächst nicht durchsetzen. Dennoch wurden seine Vorschläge und Entwürfe – Absicherung des Inländerprimats, Ersetzung ausländischer durch deutschstämmige Arbeitskräfte, Verschärfung der Kontrollen und Überwachung der Ausländerbeschäftigung auf dem Verordnungsweg, um außenpolitische Probleme zu vermeiden, usw. – grundsätzlich akzeptiert.³¹ Zudem verfolgte er sein eigentliches Ziel offenbar weiter, bis er 1933 in der Regierung Kurt von Schleichers als Reichsarbeitsminister (Dezember 1932/Januar 1933) die Verordnung über ausländische Arbeitnehmer erließ, wodurch die Arbeitsverwaltungsbehörden das Monopol über alle die Ausländerbeschäftigung betreffenden Vorgänge erhielten.³² In dieser Hinsicht lässt sich festhalten, dass Syrup bei dieser Verrechtlichung bzw. Verstaatlichung der Ausländerarbeitspolitik während der Weimarer Zeit eine bedeutende Rolle als politischer Akteur spielte³³ und die historische Bedeutung der VOüAA in ihrem Charakter als „vorläufiger Ab-

²⁷ Präsident des Reichsamts für Arbeitsvermittlung (RA) Syrup an Reichsarbeitsministerium (RAM), 23.8.1920, BArch R 3901/764.

²⁸ Damals (1920) besaß das Reichsamt noch keine Befugnisse zur Regelung der Beschäftigung bzw. Einstellung ausländischer Arbeiter und erhielt diese erst durch das Arbeitsnachweisgesetz vom 22.7.1922. Vgl. § 26. RGBl. 1922 Teil I, S. 657.

²⁹ Rundschreiben des RAM, 24.7.1920, BArch R 3901/761; Königlich-Preussisches Landes-Ökonomie-Kollegium an RAM, 17.12.1920 und RA Syrup an RAM, 22.2.1921, BArch R 3901/764.

³⁰ Auswärtiges Amt an preußisches Ministerium des Innern, 30.6.1920, BArch R 3901/765. Vgl. Oltmer, Migration und Politik (Anm. 22), S. 348-351.

³¹ Hingegen wurde sein Vorschlag, die Befugnisse für die Genehmigungsverfahren für die Beschäftigung bzw. Einstellung ausländischer Arbeiter zentral den Arbeitsverwaltungsbehörden zu übertragen, von Vertretern landwirtschaftlicher Interessen abgelehnt. Vgl. Reichsarbeitsgemeinschaft der land- und forstwirtschaftlichen Arbeitgeber- und Arbeitnehmervereinigungen an RAM, 20.12.1920, BArch R 3901/764.

³² Dadurch wurden durch Vertreter der Arbeitgeber und Arbeitnehmer paritätisch besetzte Ausschüsse vom Genehmigungsverfahren für die Ausländerbeschäftigung ausgeschlossen. Zu den Genehmigungsverfahren nach der VOüAA vgl. § 5 und 6, RGBl. 1933 Teil I, S. 27.

³³ Die Verrechtlichung und Verstaatlichung der Ausländerarbeitspolitik während der Weimarer Zeit wurden in der Forschung bisher als „Errungenschaften“ der deutschen Arbeiterbewegung sowie der bürgerlichen Sozialreform

schluss³⁴ dieser Prozesse zu verstehen ist.

2. Friedrich Syrup und seine Grundeinstellung zur staatlichen Ausländerarbeitspolitik

Vor diesem Hintergrund trat auch Syrups persönliche Grundeinstellung zur staatlichen Ausländerarbeitspolitik hervor, die deutlich wird, wenn man seinen 1922 veröffentlichten Aufsatz über „Die ausländischen Industriearbeiter“³⁵ analysiert. Dabei sah er in Hinblick auf die Nachkriegszeit Ausländerbeschäftigung in der Industrie als unentbehrlich an und begründete dies durch deren gesamtwirtschaftliche und sozialpolitische Vorteile.

Zwar bedeutete der Zustrom ausländischer Arbeitskräfte aus „wirtschaftlich und kulturell am niedrigsten stehenden Bevölkerungskreise[n]“ in die deutsche Volkswirtschaft für ihn zweifellos eine große nationale Gefahr. So fürchtete er etwa, dass sich durch die von ausländischen Arbeitskräfte hingenommenen Verschlechterungen der Arbeitsbedingungen letztlich auch für die deutschen Arbeitskräfte Unfall- und Krankheitsrisiken erhöhen würden. Auf der anderen Seite aber würde eine völlige Ausschaltung der Ausländerbeschäftigung angesichts des hohen Anteils ausländischer Arbeiter in der Rohstoffindustrie und der davon unmittelbar in Verbindung stehenden Verarbeitungs- und Verfeinerungsindustrie die gesamtindustrielle Produktion beeinträchtigen. Zudem sei es wünschenswert, die von Deutschen ferngehaltenen niedrig entlohnten, unhygienischen, gefährlichen und einfachen körperlichen Arbeiten Ausländern zu überlassen, da dies den beruflichen Aufstieg der deutschen Arbeitskräfte fördern könne.³⁶

Auch müssten ausländische Arbeitskräfte angesichts des großen kriegsbedingten Bevölkerungsverlusts viel stärker als bisher herangezogen werden. Trotzdem solle durch den Ausbau der Berufsausbildung Jugendlicher auf ausländische Facharbeitskräfte verzichtet werden. Auch die Beschäftigung ungelernter ausländischer Arbeitskräfte könne eingeschränkt werden, wenn eine „planmäßige Regelung des inländischen Arbeitsmarktes“ sowie ein „Austausch von Arbeitskräften zwischen Industrie und Landwirtschaft“ wie in der Kriegszeit verfolgt würden. In gesamtwirtschaftlicher Hinsicht sei es aber nach dem Krieg zugleich wünschenswert, diese Ziele auf friedlichem Wege zu erreichen und damit das für die Industrie notwendige Reservoir an ausländi-

in der Zeit vor dem Ersten Weltkrieg betrachtet. In den hier verwendeten Akten wird hingegen die federführende Rolle Syrups bei der politischen Ausgestaltung deutlich, während die Präsenz der Interessenvertreter der Arbeitnehmer im Vergleich zu derjenigen der Arbeitgeber deutlich zurücktritt. Vgl. Allgemeiner Deutscher Gewerkschaftsbund (ADG) an RAM, 2.12.1920; Deutscher Textilarbeiterverband (DTA) an RAM, 2.12.1920; DTA an RA, 13.12.1920; ADG an RAM, 21.12.1920, BArch R 3901/764. Protokoll der Besprechungen über einen vorläufigen Verordnungsentwurf über die Anwerbung und Vermittlung ausländischer Arbeiter für die Landwirtschaft vom 21.1.1922 sowie vom 25.8.1922, BArch R 3901/779.

³⁴ Maier, Anfänge (Anm. 11), S. 53.

³⁵ Friedrich Syrup, Die ausländischen Industriearbeiter, in: Richard Ehrenberg (Hg.), Archiv für Exakte Wirtschaftsforschung (Thünen-Archiv), Jena 1922, S. 278-301; das nachfolgende Zitat S. 295.

³⁶ Ebd., S. 280-293.

schen Arbeitskräfte sicherzustellen.³⁷

Dieser Standpunkt Syrups, bei dem volkswirtschaftliche, gewerbehygienische sowie arbeitsmarktpolitische Gesichtspunkte im Vordergrund standen, lässt sich durch seine langjährigen beruflichen Erfahrungen im Bereich des Arbeitsschutzes in der preußischen Gewerbeaufsicht von der wilhelminischen Zeit bis zum Ende des Ersten Weltkriegs erklären.³⁸ Während des Ersten Weltkriegs befasste er sich neben seiner Hauptaufgabe auch mit der Fürsorge für Kriegswitwen bzw. -beschädigte sowie der Arbeitskräftebeschaffung im Rahmen des Vaterländischen Hilfsdienstes innerhalb des Hindenburg-Programms.³⁹ Darin zeigte sich einmal mehr, dass seine zum einen vom Nationalismus und zum anderen vom Zentralismus sowie Pragmatismus geprägte Grundhaltung zur staatlichen Ausländerarbeitspolitik im Prinzip in vielerlei Hinsicht der späteren nationalsozialistischen Arbeitseinsatzpolitik entsprach, die auf „einer sparsamen und planvollen Lenkung und Verwendung der Arbeitskraft“ basierte.⁴⁰

Tatsächlich blieb Syrup unter dem NS-Regime als Präsident der Reichsanstalt im Amt und beteiligte sich als Beauftragter der „Geschäftsgruppe Arbeitseinsatz“ im Vierjahresplan an der Kriegsvorbereitung. Dabei wurde auch der Arbeitseinsatz der Ausländer in der Kriegswirtschaft geplant und beschlossen. Zudem erließ Syrup zahlreiche Maßnahmen, die als rechtliche Grundlage der NS-Arbeitseinsatzpolitik angewendet wurden.⁴¹ Auch die VOüAA zählte hierzu; die Deutsche Arbeitsfront stellte sie in einer 1942 in ihrem Verlag herausgegebenen umfassenden Sammlung aller Vorschriften über „die Beschäftigung von ausländischen Arbeitskräften in Deutschland“ als grundlegende Bestimmung zur Anwerbung ausländischer Arbeitskräfte dar.⁴²

3. Entnazifizierungsphase

Wie die VOüAA von 1933 nach dem Ende des NS-Regimes bis zu ihrer Wiederinkraftsetzung in den 1950er Jahren behandelt wurde, wird im Folgenden im Kontext der Entnazifizierung in der britischen Zone erläutert, war sie doch die einzige unter den westlichen Besatzungszonen, in der

³⁷ Ebd., S. 298-300.

³⁸ Während dieser Zeit hielt er sich beruflich in industriellen Städten sowohl im Westen als auch im Osten – wie Köln, Düsseldorf, Gleiwitz und Stettin – und im Ausland auf, die damals Ausgangspunkt bzw. Zielort der von den 1890er Jahren bis in die 1920er Jahre hinein andauernden Ost-West-Fernwanderung waren. Vgl. Christoph Kleßmann, *Polnische Bergarbeiter im Ruhrgebiet. Soziale Integration und nationale Subkultur einer Minderheit in der deutschen Industriegesellschaft*, Göttingen 1978, S. 37-43. Bade, ‚Preußengänger‘ (Anm. 21), S. 216-223. Nürnberger/Maier, *Präsident* (Anm. 26), S. 15.

³⁹ Vgl. u.a. sein Referat „Die Kriegswitwe in Fabrik, Handwerk und Hausgewerbe“ bzw. seinen Aufsatz „Die Beschaffung von Arbeitskräften für die Industrie während des Krieges“, in: *Frauenwerb und Kriegswitwe: Referate erstattet auf der 2. Tagung des Hauptausschusses der Kriegerwitwen- und -waisenfürsorge am 27. November 1915 im Reichstagsgebäude in Berlin*, Berlin 1916, S. 7-13; vgl. dazu auch Maier, *Friedrich Syrup* (Anm. 26), S. 120f.

⁴⁰ Zitat in: Franz Mende u.a. (Hg.), *Die Beschäftigung von ausländischen Arbeitskräften in Deutschland*, Berlin 1942, A Ia S. 2.

⁴¹ Vgl. Maier, *Friedrich Syrup* (Anm. 26), S. 136-138.

⁴² Mende u.a. (Anm. 40), A Ia S. 3.

die VOüAA weiter galt. Aufgrund eines Beschlusses der Alliierten forderte die Manpower Division der britischen Militärregierung im September 1946 von der Abteilung III des Zentralamts für Arbeit – der de facto Nachfolgebehörde des Reichsarbeitsministeriums in der britischen Besatzungszone –, für eine umfassende Revision des deutschen Arbeitsrechts alle arbeitsrechtlichen Vorschriften, die aufgrund ihres nationalsozialistischen Inhalts aufgehoben oder abgeändert werden sollten, aufzulisten und diese nach und nach bei der Militärregierung einzureichen.⁴³ Daraufhin legte die Abteilung III ab November 1946 bei der britischen Militärregierung mehrere Listen vor.⁴⁴

In dieser Entnazifizierungsphase wurde auch die Verordnung von 1933 überprüft, und zwar in einem vom Berliner Magistrat zur Begutachtung seitens der Militärregierung ausgearbeiteten und zusammengestellten Verzeichnis. Zwar war festgelegt worden, dass in der Regel alle bis zum 30. Januar 1933 erlassenen Vorschriften, die „nicht nationalsozialistischen Charakter trugen und den Grundsätzen der Demokratie entsprachen“ und zudem „eine Fortentwicklung von Rechtsanschauungen aus der Zeit vor dem 30.1.1933 bedeuten“, anzuwenden waren.⁴⁵ Allerdings wurde die VOüAA im Verzeichnis der Kategorie „Ungültige Bestimmung“ zugeordnet, die „durch die Entwicklung überholt bzw. z. Z. gegenstandslos“ war.⁴⁶ Zur genaueren Begründung gab es keine weiteren Anmerkungen, jedoch andere Vorschriften, die wegen ihres nationalistischen oder militaristischen Inhalts aufgehoben werden mussten. Auch ist dieses Verzeichnis – nach dem Stand meiner bisherigen Archivrecherchen – wenn nicht das einzige, so doch eines von nur ganz wenigen Dokumenten zur Rolle der VOüAA in dieser Zeit. Die Unklarheiten darüber, ob die Verordnung tatsächlich nach 1945 gültig blieb oder aufgehoben wurde, und auch darüber, inwiefern sie nationalsozialistisches Gedankengut weitertrug oder nicht, führten später zu großen Meinungsverschiedenheiten innerhalb der Arbeitsverwaltung.

4. Diskussionen in den Arbeitsverwaltungsbehörden über die Wiederverwendung der Verordnung über ausländische Arbeitnehmer vom 23. Januar 1933

Die Diskussion über die Wiederverwendung der Verordnung von 1933 ging von einem Rundschreiben der Unterabteilung II b des Bundesarbeitsministeriums an die Landesarbeitsminister zur VOüAA vom 25. August 1950 aus. Demnach willigte die Alliierte Hohe Kommission in einer Besprechung zwischen ihrem Manpower-Sub-Committee und dem Bundesarbeitsministerium vom 23. August 1950 darin ein, die Verordnung als gültiges Recht wieder anzuwenden. In ihrem

⁴³ Hauptabteilung III des Zentralamts für Arbeit (ZfA) an die Hauptabteilungen I, II, IV und V, 21.10.1947, BArch Z 40/2, Bl. 21.

⁴⁴ Hauptabteilung II des ZfA an Hauptabteilung III, 27.11.1947, ebd., Bl. 20.

⁴⁵ Zusammenstellung geltender und nicht geltender arbeitsrechtlicher Bestimmungen (ohne Datum), ebd., Bl. 35.

⁴⁶ Gruppe Ic, ebd., Bl. 38/S. 6.

Schreiben hob die Abteilung II hervor, dass „das Interesse der deutschen Arbeitsverwaltung an einer möglichst weitgehenden Erfassung aller Vorgänge auf dem deutschen Arbeitsmarkt voll gewürdigt“ worden sei. Das Bundesarbeitsministerium bat somit die Landesarbeitsministerien, Vorbereitungen für die erforderlichen Maßnahmen für die Wiederverwendung der Verordnung zu treffen. Zugleich wurde dabei auch auf zu erwartende große Schwierigkeiten wegen der langjährigen Aussetzung der Verordnung und der dementsprechend vorsichtigen Handhablung der Anträge von Ausländern auf Erteilung einer Arbeiterlaubnis hingewiesen.⁴⁷

Daraufhin reagierte im Oktober 1950 die Abteilung III des Ministeriums und erhob dahingehend erhebliche Bedenken, dass solch eine formlose Vorgehensweise wie bei der Wiederverwendung der Verordnung trotz ihrer langjährigen Außerkraftsetzung und ohne inhaltliche Überprüfung „die Rechtssicherheit aufs Schwerste bedrohen“ könne. Stattdessen schlug sie vor, die Verordnung vorerst nicht anzuwenden und ihre Wiederverwendung auf dem Gesetzesweg vorzunehmen.⁴⁸ Die Abteilung II wies diese Gegenmeinung jedoch zurück und begründete dies folgendermaßen:

„Die Verordnung über ausländische Arbeitnehmer vom 23.1.1933 ist vor der Machtergreifung des Nationalsozialismus erlassen worden. Abgesehen davon, dass sie kein nationalsozialistisches Gedankengut enthält, ergibt sich schon aus dem Zeitpunkt ihres Erlasses, dass es sich nicht um nationalsozialistisches Recht handelt. Sie ist seit ihrer Inkraftsetzung stets in Kraft geblieben. Auch nach 1945 ist sie weder von deutscher Seite noch von Seiten der Besatzungsmächte aufgehoben worden. Ihre Weitergeltung ist von keiner Seite angezweifelt worden“.

Allerdings sei sie „wegen des politisch gefährlichen Ressentiments, das die Ausländer vorübergehend gegenüber deutschen Behörden hatten“, zunächst nicht angewendet worden. Darüber hinaus betrachtete die Abteilung II allein das Einverständnis der Hohen Alliierten Kommission mit der Wiederverwendung der Verordnung als rechtmäßig und lehnte es ab, die „nie außer Kraft getretene Verordnung durch einen gesetzgeberischen Akt erneut in Kraft zu setzen“.⁴⁹

Wie das Verzeichnis zur Überprüfung der arbeitsrechtlichen Bestimmungen in Deutschland bei der Entnazifizierung zeigte, widersprach eine solche Aussage der Tatsache, dass die Verordnung nach 1945 bereits als „ungültige Bestimmung“ und ausdrücklich als „gegenstandslos“ gegolten hatte. Auch kann die Besprechung zwischen dem Zentralamt für Arbeit und der Manpower Division über die VOüAA zwar im Februar 1947 stattgefunden haben, worauf der um diese Zeit stattgefunden Schriftwechsel zwischen beiden über die obengenannte Revision des deutschen Arbeitsrechts hindeutet. Allerdings gibt es keinen direkten Hinweis darauf, welche Stellung das Zentralamt und die britische Militärregierung dabei zur VOüAA einnahmen. Das Rundschreiben

⁴⁷ Unterabteilung II b, Referat 1 des Bundesarbeitsministeriums (BMA) an Landesarbeitsministerien (LAM), 25.8.1950, BArch B 149/6258.

⁴⁸ Abteilung III des BMA an die Abteilung II, 2.10.1950, ebd.

⁴⁹ Unterabteilung II b, Referat 1 des BMA an Abteilung III, 19.10.1950, ebd.

des Bundesarbeitsministeriums macht so nur deutlich, dass die Wiederverwendung der VOüAA vom Interesse der deutschen Arbeitsverwaltung bestimmt war, den Arbeitsmarkt möglichst weitgehend zu erfassen und wieder die hierfür erforderlichen Rechtsmittel in der Hand zu haben.⁵⁰

Dies lässt sich zum einen durch die politische, wirtschaftliche und gesellschaftliche Struktur der britischen Zone erklären. Die britische Zone zeichnete sich nämlich durch die innerhalb der westlichen Zonen am stärksten zentralisierte Verwaltung, die größten Industriegebiete, die höchste Bevölkerungsdichte und den massivsten Zustrom von Flüchtlingen und Vertriebenen aus.⁵¹ Angesichts der großen Mobilität von Wirtschaft und Gesellschaft dürfte eine zentrale und umfassende Kontrolle über den Arbeitsmarkt als politisch vordringliche Aufgabe der deutschen Arbeitsverwaltung gegolten haben.

Zum anderen legte die britische Militärregierung bei ihrer Besatzungspolitik trotz des in Großbritannien politisch wie gesellschaftlich einflussreichen Vansittartismus den Schwerpunkt in der Praxis vielmehr auf den wirtschaftlichen Wiederaufbau als auf eine politische Säuberung.⁵² Um Kosten für die Besatzung zu sparen, suchte und fand sie bei der Durchführung ihrer Politik Unterstützung durch die Funktionsfähigkeit und die Leistung der deutschen Verwaltung.⁵³ Hinzu kam eine durch die enorm anwachsende Bevölkerung durch die Flüchtlinge und Vertriebenen bedingte Ernährungs- und Lebensmittelkrise, so dass zur Verteilung von Lebensmittelkarten eine Meldepflicht bei den Arbeitsämtern eingeführt werden musste.⁵⁴ Unter solchen nachkriegsbedingten Verhältnissen waren die Interessen der Militärregierung und der Arbeitsverwaltung bei der Wiederverwendung der VOüAA insofern übereinstimmend, als sie den Arbeitsmarkt lückenlos kontrollieren wollten. Solche Interessenkonvergenzen traten auch bei internen Diskussionen zwischen den Arbeitsverwaltungs- und den Polizeibehörden über die Durchführung der VOüAA bzw. ihre Zusammenarbeit bei der Erteilung von Arbeitsgenehmigungen für ausländische Arbeiter zutage. Vor diesem Hintergrund kam es zur Wiederverwendung der Durchführungsrichtlinien vom 19. Juni 1936, die ebenso wie die VOüAA von Friedrich Syrup, dem damaligen Präsidenten der Reichsanstalt für

⁵⁰ In der bisherigen Forschung wird dies mit der Einführung der Arbeitspflicht der DPs in der britischen Zone und der sich daraus ergebenden Notwendigkeit einer gesetzlichen Regelung für die DPs begründet. Vgl. Herbert/Hunn/Hoffmann (Anm. 12), S. 823-826.

⁵¹ Vgl. Christoph Kleßmann, Die doppelte Staatsgründung. Deutsche Geschichte 1945–1955, Göttingen 1982, S. 66-78.

⁵² Zum Vansittartismus, der Person Robert Gilbert Vansittart und seinem Verständnis von Deutschland und dem Nationalsozialismus vgl. Jörg Später, Vansittart. Britische Debatten über Deutsche und Nazis 1902–1945, Göttingen 2003.

⁵³ Dies schlug sich insbesondere bei der Praxis der Entnazifizierung in der britischen Zone nieder. Vgl. dazu Justus Fürstenau, Entnazifizierung. Ein Kapitel deutscher Nachkriegspolitik, Berlin 1969, S. 103-133, Ian D. Turner, British denazification policy. Origins and Development, in: Ders. (ed.), Reconstruction in Post-War Germany. British occupation policy and the Western Zones. 1945–55, Oxford/Providence/München 1989, S. 242-267, Clemens Vollnhals, Entnazifizierung. Politische Säuberung und Rehabilitierung in den vier Besatzungszonen 1945–1949, München 1991, S. 24-34.

⁵⁴ Udo Wengst, Rahmenbedingungen, in: Ders., Geschichte (Anm. 1), S. 54-59. Schmuhl (Anm. 14), S. 366-371.

Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung, sogar nach 1933 erlassen worden waren.⁵⁵

5. Der Umgang mit der NS-Vergangenheit und die symbolische Bedeutung Friedrich Syrups in der Arbeitsverwaltung nach 1945

Dass die Wiederverwendung der VOüAA und darüber hinaus der Durchführungsrichtlinien trotz des Zeitpunkts ohne gründliche inhaltliche Überprüfung beschlossen wurde, hing meiner Ansicht nach nicht zuletzt auch mit dem Umgang mit der NS-Vergangenheit in der Arbeitsverwaltung und der symbolischen Rolle Friedrich Syrups dabei zusammen. Dies zeigt sich vor allem in der Debatte um die Wiedereinstellung eines Arbeitsverwaltungsbeamten, nämlich Walter Stothfangs, beim Zentralamt für Arbeit in der britischen Zone.⁵⁶

Stothfang war unter dem NS-Regime in der Reichsanstalt ab 1935 acht Jahre lang als persönlicher Referent Syrups tätig und wurde im April 1943 zum persönlichen Referenten Fritz Sauckels ernannt, der seit 1942 als Generalbevollmächtigter für den Arbeitseinsatz amtierte. Wegen dieser Tätigkeit kritisierte Walter Auerbach, der damalige Vizepräsident des Zentralamts, Stothfang als „Vertreter des Sauckel-Systems der Zwangsarbeit“ und protestierte bei Julius Scheuble, dem Präsidenten des Zentralamts, gegen dessen Wiedereinstellung.⁵⁷

Stothfang selbst versuchte durch mehrere handschriftliche Briefe an Scheuble, seine berufliche Tätigkeit und seine politische Haltung während der NS-Zeit zu erklären, und bat Scheuble damit um seine Wiedereinstellung in der Arbeitsverwaltung. Dabei sprach er zwar von Schuldbewusstsein angesichts der schwerwiegenden Folgen seiner Tätigkeit als Verwaltungsbeamter während der NS-Diktatur, glaubte aber auch, durch seine langjährigen unter Syrup gesammelten beruflichen Erfahrungen und die Tatsache legitimiert zu sein, dass er sich bei seiner Berufstätigkeit stets Syrup zum Vorbild genommen und in seinem Geist gehandelt habe. So hob Stothfang Syrup als eine Idealfigur hervor, die seine Wertvorstellungen als Berufsbeamter verkörpert habe, und versuchte, sich durch Sympathiebekundungen gegenüber Syrup klar von „aktiven“ und nicht nur nominellen Nationalsozialisten wie zum Beispiel Sauckel abzugrenzen und sich selbst als einen innerhalb der Verwaltung kompetent und unpolitisch agierenden Berufsbeamten darzustellen.⁵⁸

Die politische Rechtfertigung der eigenen Berufstätigkeit während der NS-Zeit durch Beru-

⁵⁵ LAM Nordrhein-Westfalen (NRW) an BMA, 20.2.1951; Vermerk des BMA, 26.5.1951; LAM NRW an BMA, 6.6.1951; Bundesministerium des Innern (BMI) an BMA, 22.6.1951; BMA an LAM NRW, 10.7.1951; Vermerk des BMA, 19.9.1951 u.a., BArch B 149/6258.

⁵⁶ Zur Biographie Walter Stothfangs und den Debatten um seine Wiedereinstellung in der Arbeitsverwaltung vgl. Yasuna Hashimoto, Sengo Nishidoitsu no gaikokujinrôdôshaseisaku. Nachi jidai to no seidoteki, jinteki na Renzokusei to Hirenzokusei [Die Ausländerarbeitspolitik in der frühen Bundesrepublik. Institutionelle und personelle Kontinuitäten und Diskontinuitäten der NS-Zeit], Working Paper for JSPS – DFG Japanese-German Graduate Externship, Series vol. 15, Tokyo 2013, S. 11-14. Münzel (Anm. 15), S. 532-536.

⁵⁷ Walter Auerbach an Julius Scheuble, 31.1.1948, BArch Z 40/312.

⁵⁸ Walter Stothfang an Julius Scheuble, 17.9.1946, 26.9.1946, 30.6.1949, ebd.

fung auf langjährige Erfahrungen als persönlicher Referent Syrups wurde auch von Unterstützern Stothfangs angeführt, die sich im Hintergrund für seine Wiedereinstellung einsetzten. Dazu zählen zum Beispiel Julius Scheuble selbst und Kurt Classen. Scheuble schlug als Präsident des Zentralamts bei Besprechungen mit der britischen Militärregierung mehrmals die Wiedereinstellung Stothfangs vor und betonte dabei ebenfalls dessen berufliche Erfahrungen als Syrup-Referent und seine dabei erworbenen fachlichen Kenntnisse und Fähigkeiten.⁵⁹ Classen, der von 1920 bis zum Ende des Zweiten Weltkriegs ununterbrochen im Reichsarbeitsministerium und nach 1945 auch im Zentralamt beschäftigt war, empfahl Scheuble in einem persönlichen Schreiben die unbedingte Wiedereinstellung Stothfangs und begründete dies ebenso wie Scheuble selbst.⁶⁰

Dies machte deutlich, dass Syrup auch nach 1945 in der Arbeitsverwaltung dahingehend ein besonderes Ansehen hatte und als symbolische Figur galt, dass er nicht als aktiver Nationalsozialist eingeschätzt wurde, sondern vielmehr als Persönlichkeit, die unter dem NS-Regime „Schlimmeres zu vermeiden“ versucht und „sich alles in allem um die deutsche Arbeitsverwaltung verdient gemacht“ habe und daher als politisch unbelastet angesehen werden müsse.⁶¹ Tatsächlich jedoch hatte er mehrere verantwortungsvolle Positionen im NS-Zwangsarbeitersystem übernommen und diente dem NS-Regime vor allem durch seine Mitwirkung an den Kriegsvorbereitungen im Vierjahresplan und an der gesetzlichen Regelung der nationalsozialistischen Arbeitseinsatzpolitik von deren Anfang bis in die Kriegszeit hinein.⁶² Dies jedoch wurde nach 1945 von keiner Seite thematisiert. Bei Kriegsende wurde Syrup im sowjetischen Speziallager Nr. 7 in Sachsenhausen interniert und verstarb dort wenige Wochen später. Somit konnte oder musste seine politische Belastung durch seine Tätigkeit nach 1933 nicht mehr in Frage gestellt werden.⁶³

⁵⁹ Besprechung bei der Manpower Division zwischen Mr. Cullingford und Präs. Scheuble am 29.10.1947, 29.1.1948, 6.2.1948, BArch Z 40/321.

⁶⁰ [Kurt] Classen an Julius Scheuble, 12.2.1948, BArch Z 40/312.

⁶¹ Zitat in: Nürnberger/Maier (Anm. 26), S. 16-17, vgl. auch Maier, Friedrich Syrup (Anm. 26), S. 137. Auf die symbolische Bedeutung Syrups nach 1945 deutet auch hin, dass eine Straße in der Stadt Koblenz, in der ursprünglich die Hauptstelle der Bundesanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung errichtet werden sollte, 1952 nach ihm benannt wurde. Die Friedrich-Syrup-Straße besteht bis heute, ist aber wohl – abgesehen von lokalen, seit März 2017 geführten Debatten in Koblenz um ihre Umbenennung – bis heute für viele unbekannt geblieben. Insofern kann sie als ein über sieben Jahrzehnte nach Kriegsende vergessener „Erinnerungsort“ der deutschen Arbeitsverwaltung angesehen werden, an dem sich deren Umgang mit der NS-Vergangenheit nach 1945 widerspiegelt und der somit neben den Kontinuitäten des vielfach aus der NS-Zeit stammenden Führungspersonals „einen Schatten auf die Frühgeschichte des Hauses“ wirft. Vgl. Maier, Anfänge (Anm. 11), S. 146-148. D.s. (2012), S. 140. Das auf das BMA bezogene Zitat in Münzel (Anm. 15), S. 550.

⁶² Vgl. Maier, Friedrich Syrup (Anm. 26), S. 138.

⁶³ Dies zeigt sich auch in einem weithin bekannten Werk zur Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland aus dem Nachlass Syrups, das 1957 vom ehemaligen ersten Präsidenten der Bundesanstalt für Arbeit, Julius Scheuble, herausgegeben wurde. Bei der Bearbeitung des Nachlasses beschränkte sich Otto Neuloh auf den Zeitabschnitt von 1839 bis 1939, während Scheuble in seinem Geleitwort Syrup als einen der bedeutenden Mitgestalter deutscher Sozialpolitik darstellte, dessen Tätigkeiten in der NS-Zeit jedoch unerwähnt ließ und lediglich die Verstrickung der von ihm geleiteten Reichsanstalt mit dem Nationalsozialismus kurz bedauerte. Somit rückte die NS-Belastung Syrups kaum ins Bewusstsein. Vgl. Otto Neuloh (Bearb.), Julius Scheuble (Hg.), Friedrich Syrup: Hundert Jahre staatliche Sozialpolitik 1839–1939, Stuttgart 1957, S. 5-6.

Hierzu trugen wohl auch die Nachkriegsverhältnisse in der Arbeitsverwaltung bei, in der viele von Syrup ehemaligen Mitarbeitern, die schon vor 1933 und bis 1945 ununterbrochen bei der Arbeitsverwaltung tätig gewesen waren, erneut Ämter übernahmen. Darüber hinaus leistete Syrup unabhängig von seiner NS-Belastung hervorragende Beiträge zur Entwicklung der Sozialpolitik sowie zum Auf- und Ausbau der Arbeitsverwaltung in Deutschland. Zudem baute die deutsche Arbeitsverwaltung nach 1945 in organisatorischer und struktureller Hinsicht auf Gesetzen auf, die Syrup während der Weimarer Zeit mit ausgearbeitet hatte.⁶⁴ Daher konnten eine Herabwürdigung Syrups und Zweifel oder Kritik an seiner Mitwirkung am NS-Regime und eine entsprechende politische Belastung den Neubeginn der deutschen Arbeitsverwaltung bzw. ihr Vertrauen im In- und Ausland gefährden. An dieser Stelle lässt sich die Wiederverwendung der VOüAA und ihrer Durchführungsrichtlinien auch durch eine solche mit Syrup verbundene Zuschreibung nach 1945 begründen. Denn es blieb bei den Diskussionen darüber innerhalb der Arbeitsverwaltung außer Acht, von wem die VOüAA und ihre Durchführungsrichtlinien ausgearbeitet bzw. erlassen worden waren. Ebenso fand ihre Zweckmäßigkeit, die sie für die NS-Arbeitseinsatzpolitik besessen hatten, keine Aufmerksamkeit. In den Vordergrund gestellt wurde stattdessen „der Zeitpunkt ihrer Inkraftsetzung“ als Beleg dafür, dass die Bestimmungen kein nationalsozialistisches Gedankengut in sich trugen und dass die fragwürdige Einwilligung der Militärregierung, ihnen weiterhin Gültigkeit zu verleihen, ihre Berechtigung hatte. So wurde auf eine inhaltliche Überprüfung von vornherein verzichtet. Dahinter kommt nicht nur die oben geschilderte Nachkriegssituation, sondern auch die symbolische Bedeutung Friedrich Syrups zum Vorschein, die damals als Möglichkeit einer Abgrenzung vom Nationalsozialismus und einer Verknüpfung mit der Zeit davor genutzt wurde.

Schlussfolgerung

Insgesamt lässt sich daraus folgende Schlussfolgerung ziehen: Die Wiederverwendung der VOüAA, die in der bisherigen Forschung oft als „das nationalsozialistische Sonderrecht für Ausländer“ betrachtet wurde, ist in Wirklichkeit nicht als ein solches anzusehen, da Sinn und Zweck der VOüAA, nämlich die Zentralisierung der staatlichen Verfügungsmacht zur Kontrolle über die Ausländerbeschäftigung, nur unter Berücksichtigung der Fortentwicklung der vorangegangenen Verordnungen der 1920er Jahre zu erfassen sind.⁶⁵ Ebenso zeigte sich in personeller Hinsicht, dass sich Syrup schon von Beginn der Verrechtlichungsprozesse an im gleichen Geist dafür einsetzte, in dem er schließlich als Reichsarbeitsminister die VOüAA erließ. Zugleich stimmte sein

⁶⁴ Als Beispiel hierfür nannte Scheuble das Arbeitsnachweisgesetz von 1922 sowie das Gesetz über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung von 1927. Ebd.

⁶⁵ Zitat in: Herbert/Hunn/Hoffmann (Anm. 12), S. 818.

Plan der zentralen Regulierung des Arbeitsmarkts durch staatliche Maßnahmen auch mit der nationalsozialistischen Arbeitseinsatzpolitik und den damit verbundenen staatlichen Zwangsmaßnahmen überein. So diente die VOüAA unter dem NS-Regime weiterhin als grundsätzliche Vorschrift für die Ausländerbeschäftigung durch die Arbeitsverwaltungsbehörden.

Nach 1945 wurde die VOüAA zunächst einmal für ungültig bzw. gegenstandslos erklärt, wie es bei der Entnazifizierung bzw. der Überarbeitung des deutschen Arbeitsrechts 1946/47 geboten war. Hingegen wurde die Wiederaanwendung der VOüAA im Bundesarbeitsministerium trotz der zwischen den Abteilungen laut werdenden unterschiedlichen Meinungen mit der Begründung gerechtfertigt, dass die VOüAA nie außer Kraft gesetzt, sondern wegen Schwierigkeiten bei ihrer Durchführung lediglich temporär ausgesetzt worden und außerdem ihre Rechtmäßigkeit durch den Zeitpunkt ihres Inkrafttretens vor Beginn der NS-Zeit sowie das Einverständnis der Hohen Alliierten Kommission gewährleistet sei. Somit begannen die Vorbereitungen durch die Landesarbeitsministerien zur erneuten Inkraftsetzung der VOüAA, ohne dass ihr Inhalt gründlich überprüft worden wäre.

Ausschlaggebend waren dabei einerseits die übereinstimmenden Interessen der deutschen Arbeitsverwaltung und der Militärregierungen unter den Verhältnissen der unmittelbaren Nachkriegszeit, möglichst umfassend und lückenlos den Arbeitsmarkt zu kontrollieren. Andererseits spiegelte sich hierin auch der Umgang mit der NS-Vergangenheit in der deutschen Arbeitsverwaltung nach 1945 wider, wobei diejenigen, die von der Weimarer Republik bis 1945 durchgehend in der Arbeitsverwaltung tätig gewesen waren, ihre beruflichen Erfahrungen in der NS-Zeit reflektierten, indem sie auch die Weimarer Zeit mit einbezogen, um ihre politische Belastung durch die Mitwirkung im NS-Apparat zu relativieren und ihre Weiterbeschäftigung in der Arbeitsverwaltung nach 1945 zu legitimieren. Damit verband sich, dass Syrup auch nach seinem Tod 1945 in der deutschen Arbeitsverwaltung weiterhin als Idealfigur galt, die zu positiven institutionellen Entwicklungen der Arbeitsverwaltung beigetragen habe und daher auch politisch zu rechtfertigen sei, während seine NS-Vergangenheit in Form von zahlreichen von ihm erlassenen Bestimmungen, die der NS-Arbeitseinsatzpolitik zugrundlagen, von kaum jemandem kritisch betrachtet wurde. Dementsprechend lässt sich meiner Ansicht nach die Wiederinkraftsetzung der aus der Feder Syrups stammenden VOüAA und ihrer Durchführungsrichtlinien in der BRD zu Beginn der 1950er Jahre – ohne ihre inhaltliche Überprüfung und trotz einiger Bedenken – auch aus einem solchen Umgang mit der NS-Vergangenheit innerhalb der Arbeitsverwaltung erklären, der sogar Konsequenzen für die Entwicklung der Ausländerarbeitspolitik in der späteren Bundesrepublik hatte.