

Mathias KREMPL, Wien

## „Eine wirkliche Menschenpflege“ Arbeitsmarktbehördliche Zwangsmaßnahmen nach dem Zweiten Weltkrieg in Österreich und Deutschland im Vergleich

„Eine wirkliche Menschenpflege“

*Coercive measures by the employment agencies after World War II in Austria and Germany in comparison*

*The coercive labor market measures after the Second World War, like the 'Arbeitspflicht', were taken over from the Nazi regime both in Germany and in Austria. However, it was clear that these instruments needed to be put on a new legal basis under Allied auspices and into the service of democracy – at least in the 'West'. The article attempts for the first time to put the development of this socio-political field in the 'Alpenrepublik', in West and in East Germany in a comparative perspective.*

**Keywords:** *Coercive measures (labor market) in comparison by country – employment office – public employment service – 'Rechts-Überleitung' – social policy and administrative law after WWII*

Während der Herrschaft des Nationalsozialismus waren Zwangsmaßnahmen zulasten von Arbeitskräften ein allgegenwärtiges Merkmal der Kriegswirtschaft.<sup>1</sup> Diese Zwangsbewirtschaftung gipfelte in einem Ausufernden der Zwangsarbeit von politisch und rassistisch Verfolgten in und außerhalb von Konzentrations- und sonstigen Lagern – auch unter maßgeblicher Mitwirkung der Arbeitsmarktbehörden.<sup>2</sup>

Einzelne arbeitsmarktbehördliche Zwangsmaßnahmen eigneten sich nach Ende des NS-Regimes prinzipiell – wie im Folgenden zu zeigen sein wird – sowohl aus Perspektive der Besatzungsmächte als auch der (entstehenden) nationalen Regierungen für politisch motivierte Zwecke wie insbesondere jene der Entnazifizie-

rung. Gerade im Bereich der Entnazifizierung scheint über Agenden mit unmittelbarem Sachbezug zu Arbeitsmarktfragen<sup>3</sup> insofern hinausgegangen worden zu sein, als im Dienste der Wiederherstellung einer demokratisch fundierten Zivilgesellschaft und im Interesse bestimmter, politischer Kräfte – nämlich v.a. der regierenden Parteien – gezielt NS-treue Kräfte geschwächt und damit genuin arbeitsmarktfremde Ziele verfolgt wurden. Diese im nachfolgenden Ländervergleich zu untersuchende Ausrichtung des behördlichen Handelns, welches im Bereich der Entnazifizierung kaum von primär arbeitsmarktpolitischen Erwägungen gekennzeichnet war, soll im Folgenden als parteipolitisch-ideologische Komponente des arbeitsmarktbehördlichen Handelns bezeichnet werden.

---

<sup>1</sup> Zur Entwicklung des NS-Arbeitsrechts im Überblick siehe etwa NEUSSER, Arbeitsrecht 283; mit besonderem Blick auf die „Ostmark“ MAYER-MALY, Arbeitsrecht. Das NS-Arbeitsrecht soll keinen Gegenstand dieses Beitrags bilden.

<sup>2</sup> Dazu grundlegend KREMPL, Arbeitsmarktverwaltung.

---

<sup>3</sup> DANIMANN, Arbeitsämter 44, etwa betont die in der Ersten Republik ausdifferenzierten Prinzipien der „Freiwilligkeit [und] Unparteilichkeit“ im staatlichen Vermittlungswesen.

Über die Rezeption des „Arbeitsplatzwechsel“-Regimes<sup>4</sup> als Teil dieses Systems liegt bereits eine Publikation des Verfassers vor. Im Folgenden soll nun der Wirkungsgeschichte des NS-Reglements in einer vergleichenden Perspektive nachgegangen werden, und zwar unter nachstehenden Fragestellungen: 1. Welchen arbeitsmarktpolitischen Stellenwert hatten die behördlichen Zwangsmaßnahmen im Hinblick auf die arbeitnehmerseitige Verpflichtung zur Begründung, Aufrechterhaltung und Auflösung von Beschäftigungsverhältnissen nach dem Zweiten Weltkrieg in Österreich und in Deutschland im Vergleich? 2. Wie stark kamen dabei jeweils parteipolitisch-ideologische Komponenten, wie insbesondere jene der Entnazifizierung, zum Tragen? 3. Inwiefern spiegelte sich in diesem Bereich eine unterschiedliche Besatzungspraxis wider?

Für die Untersuchung wurden der aktuelle Forschungsstand<sup>5</sup> zu Deutschland und Österreich sowie für letzteres auch Archivalien herangezogen.

## 1. Ideologische Instrumentalisierung der Arbeitsämter in Österreich

Die aus dem Nationalsozialismus stammenden Mittel der „Dienstpflicht“<sup>6</sup> und des „Arbeitsplatzwechsel“-Regimes<sup>7</sup> sowie die „Wirtschaftssäuberungs“-Reglements<sup>8</sup> stellten jene drei Bereiche dar, welche den Kern der Zwangsmaßnahmen im hier interessierenden Zusammenhang bildeten. Der nach dem Krieg herrschende akute Arbeitskräftemangel war ein immanentes Problem und v.a. bei den Wiederaufbauarbeiten dramatisch. Die steigende Arbeitslosigkeit nach dem Krieg betrug auch 1947 nur 1,7 Prozent, erreichte Anfang der 1950er Jahre ihren Höhepunkt von 8,7 Prozent und pendelte sich erst zu Beginn der 1960er Jahre auf Vollbeschäftigungsniveau (ca. 4 Prozent) ein.<sup>9</sup>

Besonders diese volkswirtschaftliche Misere führte zum Entschluss der Staatsregierung, an der überkommenen einschlägigen Rechtslage zunächst festzuhalten. Durch das Rechts-Überleitungsgesetz<sup>10</sup> (R-ÜG) wurden die NS-Instrumente formal zum Bestandteil der österreichischen Rechtsordnung und in weiterer Folge im Verwaltungs- und Gesetzgebungsweg entsprechend den demokratischen Erfordernissen adaptiert.

<sup>4</sup> „Verordnung über die Beschränkung des Arbeitsplatzwechsels“ (dRGBl. I 1939 S. 1685); dazu ausführlich KREMPL, Arbeitsplatzwechsel.

<sup>5</sup> Grundlegende ältere Literatur zu Österreich: HAMMERL, Wirtschaftssäuberungsgesetz; HELLER, Nationalsozialistengesetz; HOFMANN, KELLER, Arbeitspflichtgesetz; MAHNIG, Wirtschaftssäuberungsgesetz; PITTERMANN, Wirtschaftssäuberungsgesetz. Neuere Forschungen zu Österreich: BERG, Arbeitspflicht; KREMPL, Arbeitsamt; KREMPL, Arbeitsplatzwechsel; SCHUSTER, WEBER, Entnazifizierung; STIEFEL, Entnazifizierung. Deutschland (ältere Literatur): HOLLING, Rechtsgrundlagen; SIEBRECHT, Kontrollrat-Befehl. Aktuelle Studien mit Deutschlandbezug: SCHMUHL, Arbeitsmarktpolitik; UHLIG, Arbeit; ZANK, Ostdeutschland.

<sup>6</sup> „Verordnung zur Sicherstellung des Kräftebedarfs für Aufgaben von besonderer staatspolitischer Bedeutung“ (dRGBl. I 1938 S. 652 und 1939 S. 206). Später gingen die Grundzüge der Dienstpflicht im Arbeitspflichtgesetz (BGBl. 63/1946) auf.

<sup>7</sup> „Verordnung über die Beschränkung des Arbeitsplatzwechsels“ (dRGBl. I 1939 S. 1685); dazu grundlegend KREMPL, Arbeitsplatzwechsel.

<sup>8</sup> „Wirtschaftssäuberungsgesetz“ (StGBI. 160/1945).

<sup>9</sup> Kammer für Arbeiter und Angestellte Wien (Hg.), Handbuch 276.

<sup>10</sup> StGBI. 6/1945; dazu allgemein BRAUNEDER, Verfassungsgeschichte 259.

## 1.1. Arbeitspflicht und beschränkter „Arbeitsplatzwechsel“ als Erbe der NS-Zeit

Zur Entschärfung der massiv durch die NS-Ideologie geprägten Dienstpflicht ergingen zunächst Bestimmungen, um dem Reglement ein relativ zeitgemäßes Gepräge zu geben. Im Fall von Oberösterreich<sup>11</sup> erfolgte dies noch vor der Nationalratswahl vom 25. November 1945<sup>12</sup> und weitgehend unabhängig von der Staatsregierung und dem Staatsamt für soziale Verwaltung (StAsV).<sup>13</sup> Zwar wurde die Regierung Renner schon am 20. Oktober 1945 anerkannt und damit formal deren Einfluss auf das gesamte Staatsgebiet ausgedehnt;<sup>14</sup> allerdings zeigt die Quellenlage, dass das Sozialministerium noch Mitte 1946 über die Tätigkeit der Unterinstanzen außerhalb der Sowjetzone nicht restlos informiert war.<sup>15</sup>

Ein Blick auf die einzelnen Bestimmungen<sup>16</sup> zeigt, dass hierbei grundlegende Mechanismen des späteren Arbeitspflichtgesetzes vorweggenommen wurden. Maßgaben wie der beschränkte sachliche Anwendungsbereich v.a. in der Lebensmittelproduktion, die Verpflichtbarkeit nur von Beschäftigungslosen, die vorwie-

gende Heranziehung ehemaliger Nationalsozialisten und Nationalsozialistinnen sowie die Mitwirkung der landwirtschaftlichen Interessenvertretungen (Landwirtschaftskammer, Bezirksbauernkammern) bei der Bedarfsfestlegung zielten darauf ab, den repressiven Charakter der vormaligen NS-Dienstpflicht zu reduzieren.

Aufgrund der unbefriedigenden Überlieferungslage ist es – wie auch in anderen arbeitsmarktbehördlichen Bereichen – schwierig, flächendeckende Angaben zur Praxisbedeutung in dieser frühen Phase zu machen. Einzelne Quellenbestände lassen aber durchaus stichhaltige Rückschlüsse zu, die auf die verhältnismäßig große Bedeutung dieser Materie hindeuten. So wurden durch die Kärntner Arbeitsämter (AÄ) seit Kriegsende bis Juli 1946 insgesamt 1.943 Verpflichtungen vorgenommen.<sup>17</sup> Schmidt schreibt außerdem, dass „die vier Besatzungsmächte [...] sofort [nach Kriegsende] eine bedeutende Zahl von Mitarbeitern“<sup>18</sup> beanspruchten.

Die Erkenntnis, dass auch zu Beginn des Jahres 1946 die „Lage des Arbeitsmarktes [...] durch einen starken Mangel an Facharbeitskräften der verschiedensten Berufsgruppen“<sup>19</sup> gekennzeichnet war, verbunden mit der an der Dienstpflicht haftenden „Erinnerung an die Gewaltmethoden des nationalsozialistischen Arbeitseinsatzes“,<sup>20</sup> führte zum Bedürfnis nach einer Neuregelung der Arbeitspflicht-Materie. Der als Regierungsvorlage eingebrachte Entwurf zum Arbeitspflichtgesetz<sup>21</sup> (APfG) trat schließlich am 19. April 1946 in Kraft und blieb bis Ende 1948 in Geltung.<sup>22</sup> Zugleich wurde das einschlägige

<sup>11</sup> OÖLA, BHSchaerding, Sch. 155, 1945, Präs/Arb 109, GZ IIIa (A) 516/45, Erlass des Landesarbeitsamts Oberösterreich (LAA OÖ) an die Arbeitsämter (AÄ) betreffend „Verordnung der O.Ö. Landesregierung vom 12.11.1945 betreffend Heranziehung von Arbeitskräften zu Notarbeiten (Notarbeitsverordnung), hier: Durchführungsbestimmungen“ (15. 11. 1945). Die Archivalien geben keine direkte Auskunft über den Verordnungstext und die Fundstelle. Der Erlass macht aber fundierte Rückschlüsse möglich.

<sup>12</sup> VOCELKA, Geschichte 319.

<sup>13</sup> Der Einflussbereich der Provisorischen Staatsregierung war ja 1945 im Wesentlichen auf die Sowjetische Besatzungszone beschränkt (RAUCHENSTEINER, Besatzung 20; VOCELKA, Geschichte 317).

<sup>14</sup> WALTER, MAYER, KUCSKO-STADLMAYER, Bundesverfassungsrecht 36; BRAUNEDER, Verfassungsgeschichte 259.

<sup>15</sup> KREMPL, Arbeitsamt 181f., m.w.N.

<sup>16</sup> GZ IIIa (A) 516/45.

<sup>17</sup> ÖStA, AdR, BMSV/SP, Kart. 32, GZ 22.058/46, Ein Jahr LAA Kärnten (Juli 1946) 6.

<sup>18</sup> Zahlenangaben macht SCHMIDT, Arbeitsmarktverwaltung 136, diesbezüglich nicht.

<sup>19</sup> 29 BlgNR, V. GP, EB, 5.

<sup>20</sup> Ebd.

<sup>21</sup> „Bundesverfassungsgesetz vom 15. Februar 1946 über die Sicherstellung der für den Wiederaufbau erforderlichen Arbeitskräfte (Arbeitspflichtgesetz)“ (BGBl. 63/1946).

<sup>22</sup> BGBl. 8/1947 und 10/1948.

NS-Recht aufgehoben.<sup>23</sup> Da das APfIG Grundrechte – wie insbesondere jenes auf die Freiheit der Erwerbstätigkeit<sup>24</sup> – berührte und die Privatautonomie<sup>25</sup> einschränkte, erging es im Verfassungsrang.

Ähnlich der aus Oberösterreich bekannten Übergangsregelung<sup>26</sup> war die sachliche Anwendbarkeit auf die vordringlichsten Bereiche – „Ernährungssicherung“ (wie v.a. landwirtschaftliche Produktion) und „Wiederaufbau“<sup>27</sup> (z.B. Baustoffherstellung) – sowie die „Dringlichkeitsvorhaben der Besatzungsmächte“<sup>28</sup> beschränkt. Verpflichtet werden konnte grundsätzlich eine große Bandbreite an Arbeitskräften, v.a. auch Erwerbstätige. Die Ausnahmen in § 1 Abs. 2 betrafen besonders die Altersgrenzen (Männer jenseits des 16. bzw. 55. Lebensjahrs, Frauen des 16. bzw. 40. Lebensjahres), verschiedene Gruppen von Frauen (wie Mütter, den Haushalt führende und berufstätige Frauen) und AusländerInnen. Für die von der Arbeitspflicht erfassten Personen galt eine Reihenfolge, nach welcher vorrangig ehemalige NationalsozialistInnen heranzuziehen waren, gefolgt von Beschäftigungslosen und Männern bis zum 30. Lebensjahr.

<sup>23</sup> § 15 APfIG.

<sup>24</sup> Art. 6 StGG-ARStB; zu den Hinweisen von Regierungsseite auf Entschärfungsmaßnahmen wie die Verpflichtungs-Entscheidung durch paritätische Ausschüsse siehe 29 BlgNR, V. GP, EB, 6; zur Verfassungsüberleitung allgemein BRAUNEDER, Verfassungsgeschichte 259; zum verfassungsrechtlich gewährleisteten Recht auf die Freiheit der Erwerbstätigkeit im Überblick WALTER, MAYER, KUCSKO-STADLMAYER, Bundesverfassungsrecht 756–761.

<sup>25</sup> Zur Privatautonomie im Bereich staatlicher Arbeitsvermittlung allgemein KREMPPL, Arbeitsamt 44, im Zusammenhang mit den NS-Zwangsmaßnahmen ebd. 150.

<sup>26</sup> LAA-Erlass GZ IIIa (A) 516/45.

<sup>27</sup> § 1 Abs. 1 APfIG; HOFMANN, KELLER, Arbeitspflichtgesetz 37.

<sup>28</sup> Kundmachung des Bundesministeriums für Handel und Wiederaufbau (GZ 57.009/46); HOFMANN, KELLER, Arbeitspflichtgesetz 37. Kundmachung im Volltext ebd. 81f.

Die primäre Heranziehung von „Ehemaligen“ – und zwar in der ursprünglichen Fassung von „Illegalen“ (also in der Verbotszeit zwischen 1933 und 1938 aktiven NationalsozialistInnen) wie „Legalen“ gleichermaßen – ist ein eindeutiger Hinweis auf den Entnazifizierungszweck als Hauptmotiv neben arbeitsmarktimmanenten Fragen.<sup>29</sup> Damit ist insofern klar von politischen Beweggründen auszugehen, als diese Entnazifizierung im Zuständigkeitsbereich der Arbeitsmarktbehörden von ganz bestimmten politischen Kräften, nämlich sowohl von den Regierungsparteien als auch von den Besatzungsmächten, gezielt forciert wurde. Mit dem Nationalsozialistengesetz<sup>30</sup> (NSG) 1947 – und damit ein Jahr vor der der „Minderbelastetenamnestie“<sup>31</sup> – wurden diese Maßnahmen auf die „Belasteten“ eingeschränkt,<sup>32</sup> worunter insbesondere NSDAP-Funktionäre und -Funktionärinnen sowie SS-Angehörige fielen.<sup>33</sup>

Das Verpflichtungsverfahren fand ausschließlich vor den Arbeitsmarktbehörden statt. Der jeweilige Arbeitgeber bzw. die Arbeitgeberin hatte bei dem nach dem Betriebssitz zuständigen Arbeitsamt (AA) einen Antrag auf die Zuteilung von Arbeitskräften im Verpflichtungswege einzubringen.<sup>34</sup> Dieses hatte nach Berücksichtigung der persönlichen Verhältnisse<sup>35</sup> und nach Anhörung<sup>36</sup> der zu verpflichtenden Arbeitskraft die Verpflichtung per Bescheid auszusprechen. Gegen die arbeitsamtliche Entscheidung konnte Einspruch bei einem paritätischen Ausschuss erhoben werden, in dem neben dem Landesarbeitsamts-Leiter (LAA-Leiter) als Vorsitzendem

<sup>29</sup> BERG, Arbeitspflicht 182f; in diesem Sinne auch SCHMIDT, Arbeitsmarktverwaltung 139.

<sup>30</sup> BGBl. 25/1947; zu diesem Gesetz allgemein siehe STIEFEL, Entnazifizierung 107.

<sup>31</sup> BGBl. 99/1948.

<sup>32</sup> § 2 Abs 1 lit. a APfIG idFd NSG; AMS NÖ/LGSt, LAA Wien, Jahresbericht für das Berichtsjahr 1947 (1948) 7.

<sup>33</sup> § 17 Abs. 2 Verbotsgesetz (StGBI. 13/1945) idF NSG.

<sup>34</sup> § 4 APfIG.

<sup>35</sup> § 5 Abs. 1 leg. cit.

<sup>36</sup> § 7 Abs. 1.

sowohl männliche als auch weibliche Mitglieder der Interessenvertretungen der Arbeitgeber- und -nehmerInnen vorgesehen waren.<sup>37</sup> Diese Organisationsstruktur stand ganz im Zeichen der Sozialpartnerschaft.<sup>38</sup>

Zur Umsetzung des Gesetzeszwecks wurden Strafvorschriften festgelegt, wonach bei Verstößen gegen das APfIG die Bezirksverwaltungs- bzw. Bundespolizeibehörden Verwaltungsstrafen bis zu 5.000,- Schilling bzw. Arrest bis zu drei Monaten<sup>39</sup> verhängen konnten. Davon unabhängig konnte der AA-Ausschuss bei Verstößen gegen die Arbeitspflicht Lebensmittelzuteilung für höchstens vier Wochen kürzen oder entziehen. Schließlich wurde insofern eine umfassende Meldepflicht statuiert, als sämtliche Personen mit Aufenthalt im Bundesgebiet – also nicht nur vom APfIG Erfasste – zur Meldung beim Arbeitsamt verpflichtet werden konnten.<sup>40</sup>

Ein Gesamtüberblick über die Praxisbedeutung des APfIG ist hier nur in Grundzügen möglich. Nach Einschätzung von BMSV-Experten wie Dr. Franz Keller erfüllte das Gesetz schon insofern „seine Aufgabe, als es durch sein bloßes Bestehen [...] auf eine freiwillige Arbeitsannahme [hin]wirkt[e]“.<sup>41</sup> In Niederösterreich wurden 1947 insgesamt 643 Arbeitsverpflichtungen ausgesprochen, wovon der Großteil (517) „Belastete“ betraf und lediglich in 10 Fällen Frauen.<sup>42</sup> Insgesamt dürften in Österreich nach einer groben Schätzung einige Tausend Arbeitskräfte nach dem Arbeitspflichtgesetz verpflichtet wor-

den sein, was jedenfalls für eine doch beachtliche Bedeutung der Materie spricht.

Der zweite Bereich, in dem umfassend auf NS-Zwangsmittel rekurriert wurde, betraf die Arbeitsplatzwechselverordnung<sup>43</sup> (APIWVO). Das zugrundeliegende Reglement verlangte sowohl beim Abschluss von Arbeitsverträgen als auch bei deren einseitiger Auflösung eine arbeitsamtliche Genehmigung.<sup>44</sup> Nach der Rechts-Überleitung der Materie regelte ein Erlass<sup>45</sup> die Anwendung und legte insbesondere die Zuständigkeit paritätischer AA-Ausschüsse sowie insofern Entnazifizierungsmaßnahmen in diesem Bereich fest, als bei einem allfälligen Arbeitskräfteabbau primär „Ehemalige“ heranzuziehen waren. Festzuhalten ist, dass auch diese Maßnahme in der Praxis eine nicht unerhebliche Rolle spielte. Mit der Abschaffung<sup>46</sup> der APIWVO zu Jahresende 1947 erfolgte erstmals die ersatzlose Beseitigung repressiven NS-Rechts im Bereich der Arbeitsmarktverwaltung. Die Abschaffung des „Arbeitsplatzwechsels“ stellte schließlich insofern wieder die in der zeitgenössischen Forschungsliteratur geforderte Verfassungskonformität her,<sup>47</sup> als fortan auch in diesem Bereich die verfassungsrechtlich gewährleistete Erwerbsfreiheit sichergestellt war.

## 1.2. „Wirtschaftssäuberung“ als neue arbeitsmarktbehördliche Aufgabe

Die „Wirtschaftssäuberung“ stellte schließlich das dritte Kerngebiet dar, in dem im Österreich der frühen Nachkriegszeit Zwangsmaßnahmen

<sup>37</sup> § 7 Abs. 3.

<sup>38</sup> Ausführlich zur Sozialpartnerschaft bei TÁLOS, Sozialpartnerschaft; im Überblick etwa BRUCKMÜLLER, Sozialgeschichte 436–438.

<sup>39</sup> § 14 Abs. 1.

<sup>40</sup> § 13.

<sup>41</sup> ÖStA, AdR, BMSV/SP, Kart. 171, GZ 23.813/48, Arbeitskräftekonferenz in Rom – Kongressmaterial, darin: Memorandum der österreichischen Delegation bei der „Conférence de la Main d’Oeuvre“ in Rom, zur Tagesordnung der Kommissionen 1 und 2 (31. 1. 1948) 2f.

<sup>42</sup> AMS NÖ/LGSt, LAA W, Jahresbericht für das Berichtsjahr 1947 (1948) 6.

<sup>43</sup> „Verordnung über die Beschränkung des Arbeitsplatzwechsels“ (dRGBl. I 1939 S. 1685); KREML, Arbeitsplatzwechsel.

<sup>44</sup> §§ 1 und 4 APIWVO.

<sup>45</sup> ÖStA, AdR, BMSV, SP, Kart. 3, GrZ 50.035/45, GZ 50.283/45, Erlass des StAsV an die LAÄ betreffs Errichtung paritätischer Ausschüsse bei den Landesarbeitsämtern zur Mitwirkung bei Anträgen auf Lösung von Dienstverhältnissen (14. 7. 1945).

<sup>46</sup> BGBl. 134/1947.

<sup>47</sup> GÜRTLER, Arbeitsplatzwechselverordnung 191.

im hier interessierenden Sinn in Anwendung gebracht wurden. Schon das im Juni 1945 in Kraft getretene „Verbotsgesetz“<sup>48</sup> bestimmte ohne nähere Details, dass „Illegale“ nicht „im wirtschaftlichen Leben [...] in führender Stellung tätig sein [konnten]“.<sup>49</sup> Im Zuge von dessen inhaltlicher Ausführung<sup>50</sup> trat am 23. September 1945 das „Wirtschaftssäuberungsgesetz“ (WSG)<sup>51</sup> in Kraft, welches zunächst nur im Einflussbereich der Provisorischen Staatsregierung in der Sowjetischen Besatzungszone (v.a. Niederösterreich, Burgenland, Mühlviertel) wirksam wurde. Im restlichen Staatsgebiet entfaltete es erst nach seiner Genehmigung durch den Alliierten Rat vom 5. Februar 1946<sup>52</sup> am darauffolgenden Tag<sup>53</sup> seine Wirksamkeit und galt bis zur „Nationalsozialistenamnestie“ 1957.<sup>54</sup> Dass das Gesetz insofern problematisch war, als durch den „ungeheuer weit[en Personenkreis] [...] eine große Unsicherheit in das Wirtschaftsleben hineingebracht“<sup>55</sup> wurde (so der parteilose Staatssekretär Dr. Georg Zimmermann, Ressortleiter des Staatsamtes für Finanzen), kam schon in der Kabinettsratssitzung vom 12. September 1945 zur Sprache; allerdings überwog letztendlich die Notwendigkeit der Entnazifizierung.

Das WSG in seiner ursprünglichen Fassung betrieb in erster Linie die ArbeitgeberInnen zur Entlassung „Illegaler“ bzw. Kündigung „legaler“ ehemaliger NationalsozialistInnen.<sup>56</sup> Im Hinblick auf den persönlichen Anwendungsbereich bezog sich das WSG einerseits auf das Verbotsgesetz und andererseits auf das Arbeiterkammergesetz 1945,<sup>57</sup> nahm aber bestimmte Gruppen von ArbeitnehmerInnen wie Ärzte und Ärz-

tinnen sowie RechtsanwaltsanwärterInnen aus, da für diese eigene Reglements vorgesehen waren.<sup>58</sup> Den NSDAP- u.ä. Mitgliedschaften stellte das WSG jene Fälle gleich, in denen ein sonstiges besonderes Nahverhältnis zum Nationalsozialismus, etwa durch Betätigung, bestand.<sup>59</sup> Ursprünglich konnten die der ArbeitgeberInnen-seite eingeräumten Rechte nur innerhalb einer Frist von sechs Wochen nach dem Inkrafttreten des Gesetzes wahrgenommen werden,<sup>60</sup> diese Frist wurde aber schließlich mehrmals verlängert.<sup>61</sup>

Die Arbeitsmarktbehörden als zentrale staatliche Stellen gemäß dem WSG übernahmen dabei in dreierlei Hinsicht Kernfunktionen: Erstens konnten die bei den Landesarbeitsämtern (LAÄ) einzurichtenden Kommissionen die Dienstverhältnisse entsprechend dem WSG gestalten, wenn dies durch die ArbeitgeberInnen-seite unterblieb.<sup>62</sup> Zweitens bedurfte die zivilrechtliche Wirksamkeit der Begründung des Arbeitsverhältnisses bei Neu- und Wiedereinstellung von „Ehemaligen“ die Zustimmung eines AA-Ausschusses.<sup>63</sup> Und drittens nahmen die Arbeitsmarktbehörden Rechtsschutzfunktion wahr.<sup>64</sup> Im Übrigen waren bei den Arbeitsmarktbehörden – ähnlich wie bei den aus dem Nationalsozialismus rezipierten Materien der Arbeitspflicht und des „Arbeitsplatzwechsels“ – paritätische Ausschüsse vorgesehen.

Das Nationalsozialistengesetz aus 1947 behielt diese Systematik grundsätzlich bei. Neu war allerdings v.a. der geänderte Personenkreis durch den Grundmusterwechsel des Verbotsgesetzes von den „Illegalen“ zu den „Belasteten“, wobei die Möglichkeiten der Entlassung und Kündi-

<sup>48</sup> StGBI. 13/1945.

<sup>49</sup> § 15 leg. cit.

<sup>50</sup> MAHNIG, Wirtschaftssäuberungsgesetz 14.

<sup>51</sup> StGBI. 160/1945.

<sup>52</sup> STIEFEL, Entnazifizierung 194.

<sup>53</sup> HELLER, Nationalsozialistengesetz 334.

<sup>54</sup> BGBl 82/1957.

<sup>55</sup> ENDERLE-BURCEL, JEŘÁBEK, Kabinett Figl I, 3, 33.

<sup>56</sup> §§ 3f. WSG.

<sup>57</sup> StGBI. 95/1945.

<sup>58</sup> HAMMERL, Wirtschaftssäuberungsgesetz 61.

<sup>59</sup> § 4 Abs. 2 WSG.

<sup>60</sup> § 11 leg. cit.

<sup>61</sup> BGBl. 39/1946, 41/1946, 80/1946 und 158/1946.

<sup>62</sup> § 10 Abs. 1; PITTERMANN, Wirtschaftssäuberungsgesetz 38.

<sup>63</sup> § 13; PITTERMANN, Wirtschaftssäuberungsgesetz 49.

<sup>64</sup> § 8 Abs. 6 und § 10 Abs. 1; PITTERMANN, Wirtschaftssäuberungsgesetz 38.

gung weiterhin gegeben waren.<sup>65</sup> Während die Entlassung weiterhin generell möglich war, kam die Kündigung besonders für „Minderbelastete“ in Betracht, die Leitungsfunktionen<sup>66</sup> inne hatten („Berufsverbote“<sup>67</sup>). Mit der „Minderbelasteten-amnestie“<sup>68</sup> 1948 fielen die Maßnahmen gegen diese Personengruppe weg.

Insgesamt verloren ca. 37.000 Arbeitskräfte ihren Arbeitsplatz in der Privatwirtschaft nach dem WSG.<sup>69</sup> Außerdem belegen zahlreiche Judikate des Verfassungsgerichtshofs die große Bedeutung dieser Maßnahmen.<sup>70</sup> Bilanzierend kann an dieser Stelle festgehalten werden, dass mit dem WSG primär politisch-ideologische Zwecke verfolgt wurden. Denn bei dieser Materie kam der von Regierungsseite angestrebte Umbau des Sozialgefüges – durch die Maßregelung von NationalsozialistInnen im Wirtschaftsleben – unter Rückgriff auf das arbeitsmarktbehördliche Instrument der „Wirtschaftssäuberung“ noch klarer zum Ausdruck, als dies etwa bei der Arbeitspflicht gegeben war. Demgegenüber traten genuin arbeitsmarktorientierte Aspekte, welche besonders die Rezeption der aus dem „Dritten Reich“ übernommenen Zwangsmaßnahmen maßgeblich prägten, in den Hintergrund.

## 2. Ansätze einer Neuauflage der Zwangsinstrumente unter Allierter Besatzung in Deutschland

Die quantitativ teilweise sehr hohen Anforderungen von Arbeitskräften durch die Besatzungsmächte<sup>71</sup> sowie der – verglichen mit Österreich – vielerorts deutlich gravierendere Wiederaufbaubedarf durch die massiven Zerstörungen<sup>72</sup> ließen keinen Zweifel an einer massiven Arbeitskräftenachfrage in den ersten Nachkriegsjahren in Deutschland. Nach der Währungsreform<sup>73</sup> (Juni 1948) kletterte jedoch dann die Arbeitslosigkeit in Westdeutschland bis 1950 auf einen Höchststand von 12 Prozent, eine nachhaltige Erholung des Arbeitsmarktes auf Vollbeschäftigungsniveau trat erst ab Ende der 1950er-Jahre<sup>74</sup> ein. In der Deutschen Demokratischen Republik (DDR) wiederum stand dem notorischen Arbeitskräftedefizit im langfristigen Schnitt eine erhebliche „verdeckte Arbeitslosigkeit“<sup>75</sup> im Ausmaß von ca. 15 Prozent gegenüber, da die Betriebe zur Vermeidung von erhöhten Planvorgaben für die jeweils nächste Periode die Produktivität künstlich gering hielten.

Es verwundert angesichts des zunächst krassen Arbeitskräftemangels nicht, dass eine Rezeption der NS-Zwangsmittel auch in Deutschland stattfand. Eine erste Welle der Aufhebung einzelner NS-Rechtsgrundlagen erfolgte dort im Rahmen des Besatzungsrechts;<sup>76</sup> die einschlägigen arbeitsmarktbehördlichen Regelungen (Dienstpflicht, „Arbeitsplatzwechsel“) waren aber von dieser Abschaffung nicht erfasst und wurden – ähnlich wie in Österreich – zunächst rezipiert.<sup>77</sup>

<sup>65</sup> §§ 3–4 WSG idF. NSG.

<sup>66</sup> § 4 leg. cit.

<sup>67</sup> STIEFEL, Entnazifizierung 195.

<sup>68</sup> BGBl. 99/1948.

<sup>69</sup> STIEFEL, Entnazifizierung 195f. Wie nachhaltig diese Maßregelungen waren, kann hier nicht beurteilt werden.

<sup>70</sup> Nachfolgend angeführte Entscheidungen befassen sich etwa mit Kündigungs- oder Entlassungsfragen nach WSG: VfSlg 2.022/1950, 2.050/1950, 2.051/1950, 2.111/1951, 2.267/1952, 2.591/1953, 2.605/1953, 2.606/1953, 2.809/1955, 2.883/1955 und 3.010/1956.

<sup>71</sup> Dazu weiter unten.

<sup>72</sup> BERG, Arbeitspflicht 185.

<sup>73</sup> WALTER, Wirtschaftsgeschichte 242–249.

<sup>74</sup> SCHMUHL, Arbeitsmarktpolitik 408–410.

<sup>75</sup> Ebd. 393.

<sup>76</sup> „Kontrollratsgesetz Nr. 1 betreffend die Aufhebung von NS-Recht“, in Kraft getreten am 20. 9. 1945.

<sup>77</sup> Zur Weitergeltung der NS-Dienstpflicht etwa bei SIEBRECHT, Kontrollrat-Befehl 257f.

Parallel dazu ergingen in den einzelnen Besatzungszonen für die einschlägigen Zwangsmittel gänzlich neue Rechtsgrundlagen.

## 2.1. Versuch einer umfassenden Neuregelung der Zwangsinstrumente

Hinweise auf die Anwendung der Dienstpflicht sowie des „Arbeitsplatzwechsel“-Regimes aus der NS-Zeit bestehen in Deutschland jedenfalls für die drei westlichen Besatzungszonen,<sup>78</sup> wobei hierzu die Praxisbedeutung nicht näher quantifiziert werden kann. Abgesehen davon ergingen auf Länderebene unter Autorisierung der Besatzungsmächte Übergangsregelungen wie die „Anordnung über Arbeitsrecht und Arbeitseinsatz“<sup>79</sup> des Arbeitsamtes Limburg (US-Zone) vom 8. August 1945.

Mit dem im Gesetzesrang<sup>80</sup> in Kraft getretenen Kontrollratsbefehl Nr. 3 vom 17. Jänner 1946 erfolgte „ein erster – und zugleich letzter – Versuch, für das verbleibende Restdeutschland [...] ein einheitliches Mindestrecht für Arbeitsrecht und Arbeitslenkung zu schaffen.“<sup>81</sup> Dieser Befehl folgte insofern einem sowjetischen Muster, als er „weitgehend an [...] Zonenbefehle der Sowjetischen Militäradministration [in Deutschland] (SMA[D]) anschloss.“<sup>82</sup> Einen wichtigen Stellenwert nahmen dabei die Zwangsmaßnahmen v.a. der Arbeitspflicht<sup>83</sup> und des „Arbeitsplatzwechsel“-Reglements<sup>84</sup> ein. Als besonders unverhältnismäßig werden in der Forschungsli-

teratur die Strafdrohungen eingeschätzt,<sup>85</sup> die auch an Verstöße gegen die umfassende Registrierungspflicht den Entzug der Lebensmittelkarten knüpfte.<sup>86</sup>

Für die westlichen Besatzungszonen erklärte die Alliierte Hohe Kommission 1951 den Kontrollratsbefehl Nr. 3 für unwirksam,<sup>87</sup> nachdem die Teilung Deutschlands im Jahr 1948 erfolgt ist und die Fortgeltung des Besatzungsrechts im Besatzungsstatut<sup>88</sup> aus 1949 allgemein festgelegt wurde. Mit dem Außerkrafttreten des Kontrollratsbefehls Nr. 3 in Westdeutschland wurde für dieses Gebiet „der Abschluß einer Ära reglementierender Arbeitsmarktpolitik“<sup>89</sup> besiegelt und entsprechend der bereits im August 1947 von Erdmann Graack<sup>90</sup> eingemahnten Wiedererrichtung eines freien Arbeitsmarktes ein wesentlicher Schritt getan.

In der sowjetischen Besatzungszone (SBZ) bzw. der DDR erfolgte die Restriktion des Zwangseinsatzes wesentlich fließender. Allerdings bemühte man sich schon Mitte 1948 – skurriler

<sup>78</sup> Ebd.

<sup>79</sup> Zit. n. ebd.

<sup>80</sup> Z. 1 lit. c Kontrollratsdirektive Nr. 51, „Akte der Gesetzgebung und andere Akte des Kontrollrats“, vom 29. 4. 1947.

<sup>81</sup> SIEBRECHT, Kontrollrat-Befehl 258; Verordnungstext abgedruckt bei Hauptverwaltung Arbeit und Sozialfürsorge der Deutschen Wirtschaftskommission für die Sowjetische Besatzungszone (Hg.), Sozialfürsorge. Jahrbuch Bd. 1. 1945/47 (Berlin 1947) 375–377.

<sup>82</sup> Ebd.; in diesem Sinne auch SCHMUHL, Arbeitsmarktpolitik 367.

<sup>83</sup> Z. 18 KRB 3.

<sup>84</sup> Z. 16 leg. cit.

<sup>85</sup> SCHMUHL, Arbeitsmarktpolitik 368; SIEBRECHT, Kontrollrat-Befehl 258.

<sup>86</sup> HOLLING, Rechtsgrundlagen 6.

<sup>87</sup> Aufgrund der Tatsache, dass der Alliierte Kontrollrat seit 1948 nicht mehr zusammentrat, konnte der Kontrollratsbefehl Nr. 3 „nicht aufgehoben werden“ (SIEBRECHT, Kontrollrat-Befehl 260).

<sup>88</sup> Z. 7 leg. cit. (Amtsblatt der Hohen Alliierten Kommission in Deutschland 1 1949 S. 13); zum Besatzungsstatut im Überblick etwa bei WILLOWEIT, Verfassungsgeschichte 373f.

<sup>89</sup> SIEBRECHT, Kontrollrat-Befehl 260; in diesem Sinn auch ROTTENECKER, SCHNEIDER, Arbeitsverwaltung 130.

<sup>90</sup> Auf die von Graack in diesem Zusammenhang formulierte Forderung nach „individuelle[r] Auslese, Vertiefung in den Einzelfall und eine[r] wirkliche[n] Menschenpflege“ (Erdmann GRAACK, Individuelle Arbeitsvermittlung, eine der Hauptaufgaben der Arbeitsämtern, in: Arbeitsblatt für die britische Zone 1, 1947, 267, zit.n. SCHMUHL, Arbeitsmarktpolitik 371 und UHLIG, Arbeit 278) nimmt das Zitat im Haupttitel dieses Beitrags Bezug. Graack galt als „der Alte Mann der Arbeitsvermittlung aus der Zeit vor 1914“ (UHLIG, Arbeit 278).



Weise just mit der erstmaligen Kundmachung<sup>91</sup> von bislang fehlenden Ausführungsbestimmungen zur Materie – um eine Einschränkung der zwangsweisen Arbeitsplatzbesetzung.<sup>92</sup> In weiterer Folge kam es in der DDR aber zu keiner ausdrücklichen Distanzierung von arbeitsmarktbehördlichem Zwang im Arbeitsplatzmanagement; „[d]irekte Zwangsmaßnahmen, die auf eine Einschränkung der freien Arbeitsplatzwahl abzielten, waren zwar nach der Verfassung und dem Gesetz [der DDR] möglich, verboten sich aber zunehmend mit Rücksicht auf den Bestand der Fürsorgediktatur.“<sup>93</sup> Jedenfalls bestehen in der jüngeren Forschungsliteratur Hinweise, dass noch im Jahr 1952 eine unbekannte Zahl von Arbeitsverpflichtungen vorgenommen wurde.<sup>94</sup> Besonders problematisch am Kontrollratsbefehl Nr. 3 war, dass dazu durch den Kontrollrat keine Ausführungsbestimmungen ergingen und die Einzelheiten für die Arbeitsmarktbehörden aufgrund der sehr rudimentären Regelungen überaus vage blieben.<sup>95</sup> Aus diesem Grund wurden so wichtige dogmatische Fragen wie jene des persönlichen Anwendungsbereichs der Arbeitspflicht nicht restlos geklärt. Dies zeigt sich besonders in der Diskussion, ob die Verpflichtungen nur zulasten von Arbeitslosen ausgesprochen werden konnten<sup>96</sup> oder ob auch Erwerbstätige<sup>97</sup> zu verpflichten waren. In Bezug auf die primäre Heranziehung ehemaliger NationalsozialistInnen fehlte ebenso eine Festlegung im Kontrollratsbefehl Nr. 3. Davon abgesehen ergingen einzelne Anweisungen seitens der Besatzungsmächte bzw. behördeninterne Erlässe,

die eine primäre Zuweisung dieser Arbeitskräfte zu schwerer Arbeit wie Trümmerbeseitigung anordneten. Es ist davon auszugehen, dass dabei auch arbeitsmarktbehördlicher Zwang ausgeübt wurde; in diesem Zusammenhang bestehen überdies Hinweise auf eine Heranziehung von „Ehemaligen“ „ohne legale Formalität“.<sup>98</sup>

Erst verhältnismäßig spät ergingen auf der Ebene der einzelnen Besatzungszonen entsprechende Ausführungsbestimmungen zum Kontrollratsbefehl Nr. 3,<sup>99</sup> was sich etwa innerhalb der britischen Besatzungszone insofern als verhängnisvoll erwies, als dort „im Hungerjahr 1946, offenbar auf Weisung der Militärregierung, in großem Umfang Arbeitsverpflichtungen ausgesprochen [wurden], in erster Linie für den Ruhrbergbau, später auch für die damaligen Hamburger Großbauten.“<sup>100</sup>

Spät erfolgte die dogmatische Ausgestaltung in der SBZ, wo die zentrale Verordnung<sup>101</sup> der Deutschen Wirtschaftskommission mit Detailregelungen zu Ausnahmen<sup>102</sup> (z.B. Haushalt führende Frauen und Mütter) und Verfahrensbestimmungen (Rechtsmittel<sup>103</sup>) erst im Juni 1948 erging. Wichtiges Motiv für die Verordnung war die Einschränkung der bis dahin in der SBZ rechtlich nur rudimentär begrenzten Arbeitseinweisungen;<sup>104</sup> in diesem Zusammenhang spricht Zank davon, dass mit dieser Verordnung „den Arbeitsämtern zum ersten Mal in der SBZ-Geschichte Grenzen gezogen wurden“.<sup>105</sup> Holling

<sup>91</sup> „Verordnung über die Sicherung und den Schutz der Rechte bei Einweisung von Arbeitskräften“ (ZVOBl. 22/1948, S. 255ff.), dazu weiter unten.

<sup>92</sup> SCHMUHL, Arbeitsmarktpolitik 372.

<sup>93</sup> Ebd. 386.

<sup>94</sup> ROTTENECKER, SCHNEIDER, Arbeitsverwaltung 135.

<sup>95</sup> SIEBRECHT, Kontrollrat-Befehl 258.

<sup>96</sup> Für diese Lesart – in Bezug auf die Sowjetzone – v.a. ZANK, Ostdeutschland 105, m.w.N.; für die Westzonen etwa MAI, Kontrollrat 381.

<sup>97</sup> HOLLING, Rechtsgrundlagen 6f.

<sup>98</sup> UHLIG, Arbeit 279; in diesem Sinn auch SCHMUHL, Arbeitsmarktpolitik 379f.

<sup>99</sup> Etwa die VO Nr. 54 der britischen Militärregierung zur Arbeitspflicht aus dem Monat Oktober 1946; SIEBRECHT, Kontrollrat-Befehl 259.

<sup>100</sup> SIEBRECHT, Kontrollrat-Befehl 259.

<sup>101</sup> „Verordnung über die Sicherung und den Schutz der Rechte bei Einweisung von Arbeitskräften“ (ZVOBl. 22/1948, S. 255ff., Fundstelle zit.n. ZANK, Ostdeutschland 107); VO-Text abgedruckt in Arbeit Und Sozialfürsorge 12 (1948) 220–222.

<sup>102</sup> § 10 leg. cit.

<sup>103</sup> §§ 27–30 leg. cit.

<sup>104</sup> DONAU, Arbeitseinweisung 219.

<sup>105</sup> ZANK, Ostdeutschland 107.

betont hinsichtlich der fraglichen Bindungswirkung der Entscheidung der bei den Arbeitsämtern eingerichteten Berufungsausschüsse den Widerspruch zwischen der lediglich beratenden Funktion gem. Kontrollratsdirektive<sup>106</sup> Nr. 29 und davon abweichenden Ausführungsbestimmungen, etwa nach der Dienstanweisung der Deutschen Verwaltung für Arbeit und Sozialfürsorge (DVAS),<sup>107</sup> die eine Bindungswirkung anordneten.<sup>108</sup> Die Frage nach der einschlägigen Verwaltungspraxis muss leider unbeantwortet bleiben.

Auf Länderebene ergingen schließlich in den beiden westdeutschen Ländern Hessen<sup>109</sup> und Württemberg-Baden<sup>110</sup> Ausführungsgesetze, die allerdings nach der Einschätzung von Siebrecht schon „viel zu spät [kamen], um noch eine nennenswerte Bedeutung zu erlangen.“<sup>111</sup>

Neben der britischen Zone, wo 1947 insgesamt 32.223 Arbeitsverpflichtungen erfolgten (1,3 Prozent aller Arbeitsplatzbesetzungen),<sup>112</sup> wurde v.a. auch in der SBZ umfassend Gebrauch von der Arbeitspflicht gemacht. Am „rigorosesten wurde dabei in den ersten Nachkriegsmonaten vorgegangen. Wie selbst Arbeitsämter angaben [...], wurden Personen auf der Straße abgefangen. Andere Berichte besagen, daß Menschen aus Zügen heraus zwangsverpflichtet worden seien.“<sup>113</sup> Es ist deshalb nicht verwunderlich, wenn – wie etwa Anfang 1949 – innerhalb der SBZ-Arbeitsämter Wettbewerbe zur Reduktion

der unpopulären Arbeitsverpflichtungen ausge­tragen wurden.<sup>114</sup> Gegenüber der relativ großen Bedeutung der Arbeitspflicht in der sowjetischen und britischen Zone nahm dieses Instrument in den Zonen der USA sowie Frankreichs generell einen eher untergeordneten Stellenwert ein.<sup>115</sup>

Wenig verwunderlich ist, dass trotz des Fehlens einer von Beginn an klaren Regelung tatsächlich auch – zumindest in der SBZ – Erwerbstätige zwangsverpflichtet wurden.<sup>116</sup> Insgesamt wurden dort im Jahr 1947 ca. 320.000 Personen verpflichtet; dieser Anteil entsprach 9,8 Prozent aller Vermittlungen bzw. ungefähr 5 Prozent aller Arbeitskräfte.<sup>117</sup> Gerade der Umstand, dass dort bereits für das Jahr 1946 vergleichbar hohe Verpflichtungszahlen anzunehmen sind,<sup>118</sup> ist vor dem Hintergrund mangelnder Rechtssicherheit durch das Fehlen von Ausführungsbestimmungen zum Kontrollratsbefehl Nr. 3 besonders bedauerlich.

Zank betont auch die fundamentale Rolle der SMAD selbst beim konkreten Anforderungsvolumen. Im Jahr 1946 wurden auf Anweisung der SMAD ca. 86.000 Arbeitskräfte länderübergreifend transferiert; diese Zahl entsprach 88 Prozent des überregionalen Ausgleichs, welcher der deutlich kleinere Anteil von 12 Prozent gegenüber stand, die auf Anordnung der zivilen DVAS – dem zuständigen Sozialressort auf SBZ-Ebene – transferiert wurden.<sup>119</sup> Wenngleich aus

<sup>106</sup> Kontrollratsdirektive Nr. 29 bzgl. der „Errichtung von Beratungsausschüssen bei den Arbeitsämtern“ (16. 5. 1946).

<sup>107</sup> Vom 16. 5. 1947 [sic!].

<sup>108</sup> Die Relevanz dieses von HOLLING, Rechtsgrundlagen 9, im Zusammenhang mit dem „Arbeitsplatzwechsel“ (dazu allgemein weiter unten) erläuterten Spannungsverhältnisses ist auch für die Arbeitspflicht anzunehmen.

<sup>109</sup> „Arbeitspflichtgesetz“ vom 26. 6. 1947.

<sup>110</sup> „Arbeitsverpflichtungsgesetz“ vom 18. 8. 1947 (RBl. WB 1946 S 71).

<sup>111</sup> SIEBRECHT, Kontrollrat-Befehl 259.

<sup>112</sup> UHLIG, Arbeit 278.

<sup>113</sup> ZANK, Ostdeutschland 104.

<sup>114</sup> Ebd. 108. Solche Wettbewerbe, welche unter den einzelnen Behörden ausgetragen wurden, sollten beim Behördenpersonal ein Umdenken in diesem Fall weg von der Verpflichtung und hin zur Vermittlung fördern und wurden auch etwa zur verstärkten Heranziehung von weiblichen und kriegsversehrten Arbeitskräften veranstaltet (Arbeit Und Sozialfürsorge 12 (1949) 271f.).

<sup>115</sup> SIEBRECHT, Kontrollrat-Befehl 259. Grundsätzlich zum zonenweise unterschiedlich starken Zwangseinsatz SCHMUHL, Arbeitsmarktpolitik 369.

<sup>116</sup> ZANK, Ostdeutschland 105.

<sup>117</sup> Ebd. 106.

<sup>118</sup> Ebd.

<sup>119</sup> Ebd. 107.

diesen Angaben die jeweiligen Anteile der Arbeitsverpflichtungen nicht eindeutig hervorgehen, lassen sie doch kaum Zweifel an der dominanten Rolle der sowjetischen Besatzungsmacht bei den Anforderungen. Dies wird insbesondere auch an dem Umstand deutlich, dass die SMAD „am 21. und 22. Oktober [1946] [...] eine größere Zahl von [zivilen] Arbeitern, inkl. ihrer Familien, für eine Arbeitsleistung von zwei bis fünf Jahren in die Sowjetunion“<sup>120</sup> verpflichtete.

Im Hinblick auf die APIWVO steht fest, dass auch diese Materie gemäß dem Kontrollratsbefehl Nr. 3 erst mit dem Kündigungsschutzgesetz<sup>121</sup> aus 1951 ausdrücklich außer Kraft gesetzt wurde.<sup>122</sup> Allerdings erfolgte bereits mit dem gem. Grundgesetz<sup>123</sup> (GG) aus dem Jahr 1949 dezidiert gewährten Grundrecht der freien Berufswahl insofern eine Liberalisierung, als fortan das arbeitsamtliche Zustimmungsverfahren bei Einstellung von und Vertragsauflösung durch ArbeitnehmerInnen hinfällig wurde; bezüglich der Vertragsauflösung durch die ArbeitgeberInnen blieb das Zustimmungserfordernis aufrecht, womit eine Rechtslage gegeben war, die insbesondere auch in der landesarbeitsgerichtlichen Rechtsprechung von 12 Bundesländern der BRD mehrfach bestätigt wurde.<sup>124</sup> Weniger dynamisch verhielt sich die Entwicklung des reglementierten „Arbeitsplatzwechsels“ in der SBZ, wo – zumindest im Lichte der zeitgenössischen Literatur unter Berufung auf den Kontrollratsbefehl Nr. 3 – nicht nur an der im Nationalsozialismus entwickelten Rechtslage festgehalten

wurde, sondern darüber hinaus auch die einvernehmliche Vertragsauflösung der arbeitsamtlichen Zustimmung bedurfte.<sup>125</sup>

Quantitative Angaben auf die Praxis zum „Arbeitsplatzwechsel“ liegen nach derzeitigem Forschungsstand nicht vor; allerdings ist die soeben erwähnte Judikatur zum GG als Hinweis auf die Bedeutung dieser Materie zu werten. Spätestens seit dem GG misst Siebrecht dem „Arbeitsplatzwechsel“-Reglement in Westdeutschland allgemein eine sehr untergeordnete Praxisbedeutung bei,<sup>126</sup> was aber wohl nicht ausschließt, dass die Arbeitsämter tätig wurden, wenn sie auch in den meisten Fällen dem Willen der Arbeitsvertragsparteien entsprochen haben dürften.

## 2.2. „Wirtschaftssäuberung“ durch die Arbeitsmarktbehörden

Entnazifizierungsmaßnahmen spielten in den dargestellten zentralen Rechtsgrundlagen des besetzten Nachkriegsdeutschlands nur eine untergeordnete Rolle. So regelte das „Gesetz Nr. 104 [...]“<sup>127</sup> in der US-Zone etwa auch die Entfernung ehemaliger NationalsozialistInnen aus beruflichen Machtpositionen, allerdings nicht unter arbeitsmarktbehördlicher Ägide. „Ehemalige“ durften nach diesem Gesetz nur „in gewöhnlicher Arbeit beschäftigt“<sup>128</sup> werden. Die Vollziehung oblag speziellen unabhängigen Kammern, deren Mitglieder nach Vorschlag der politischen Parteien vom „Minister für politische

<sup>120</sup> MAI, Kontrollrat 379.

<sup>121</sup> dBGBl. I 1951 S. 499.

<sup>122</sup> SIEBRECHT, Kontrollrat-Befehl 260; SCHMUHL, Arbeitsmarktpolitik 366.

<sup>123</sup> Art. 12 „Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland“ (dBGBl. 1949 S. 1, in Kraft getreten am 24. 5. 1949, Art. 145 Abs. 2).

<sup>124</sup> SIEBRECHT, Kontrollrat-Befehl 260. Lediglich nach der Rechtsprechung der beiden Landesarbeitsgerichte in Frankfurt/Main und Stuttgart war seit dem GG die Anwendung der APIWVO auch bei der Vertragsauflösung durch die ArbeitgeberInnen – und damit generell – unzulässig.

<sup>125</sup> HOLLING, Rechtsgrundlagen 8f. Er nimmt diese Rechtslage – in seinem vor dem GG publizierten Beitrag – unter Berufung auf Erlässe nationaler Sozialresorts in der britischen (Erlass des Präsidenten des Zentralamtes für Arbeit, GZ IIa 5.5551/47, 15. 3. 1947) und US-amerikanischen Zone (Erlass des Bayerischen Arbeitsministers, GZ IIa 5.318-574, 13. 10. 1947), wo eine Zustimmungspflicht bei „jeder [Art von] Arbeitsplatzwechsel“ betont wurde, dezidiert auch für Westdeutschland an.

<sup>126</sup> SIEBRECHT, Kontrollrat-Befehl 260.

<sup>127</sup> „Gesetz Nr. 104 zur Befreiung von Nationalsozialismus und Militarismus“ vom 5. 3. 1946 (RBl. WB 1946 S 71).

<sup>128</sup> Art. 58–61 leg. cit.

Befreiung“ ernannt wurden, dem auch die Dienstaufsicht oblag.<sup>129</sup> Die Arbeitsämter konnten in diesem Zusammenhang lediglich „jede ‚nicht gewöhnliche‘ Arbeit eines Belastete beanstande[n]“. <sup>130</sup> Allgemein wurde nach einer Einschätzung von Schmuhl die arbeitsamtliche Tätigkeit als eine Säule der Entnazifizierung von den politischen Akteuren im Nachkriegsdeutschland für „untauglich“<sup>131</sup> befunden.

### 3. Schlussfolgerungen zum Ländervergleich

Die beiden – bzw. mit Blick auf die deutsche Teilung drei – hier betrachteten Staaten vereint nicht nur das soeben überwundene NS-Regime und die Alliierte Besatzung; vielmehr lassen sie sich mit Blick auf die im 20. Jahrhundert ausgestalteten sozialpolitischen Grundzüge – wie etwa auch Frankreich – den „konservativen Wohlfahrtsstaaten“ zuordnen.<sup>132</sup> Im Detail betrachtet bestanden jedoch beträchtliche Unterschiede.

So waren in den hier betrachteten arbeitsmarktpolitischen Instrumenten Österreichs von der ersten Nachkriegsstunde an politisch-ideologische Komponenten stark vorherrschend und prägten die Entnazifizierung der Privatwirtschaft. Denn in allen drei dargestellten Hauptbereichen – der Arbeitspflicht, des „Arbeitsplatzwechsels“ und der „Wirtschaftssäuberung“ – wurde bei den Zwangsmitteln ein besonderes Augenmerk auf ehemals nationalsozialistische Arbeitskräfte gelegt. Dies kam sowohl in den Übergangsregelungen zur Arbeitspflicht<sup>133</sup> und zum „Arbeitsplatzwechsel“<sup>134</sup> als auch in den neuen Gesetzen (APfIG, WSG) zum Ausdruck. Der somit in Österreich wichtige arbeitsmarkt-

behördliche Anteil an der Entnazifizierung verdankte sich wohl dem sozialpolitischen Stellenwert dieser Behörden als Schnittstellen zwischen Staat und Bevölkerung.

In Deutschland hingegen wurde der gesellschaftlichen Umgestaltung mit Hilfe der Arbeitsämter ein eher untergeordneter Platz eingeräumt. Insbesondere Schmuhl betont, dass dort diese Stellen „mit der Doppelaufgabe, den Wiederaufbau der Wirtschaft anzukurbeln und zugleich den Umbau der Gesellschaft mit voranzutreiben, überfordert“<sup>135</sup> waren. Der hier angestellte Vergleich zeigt, dass bei den dargestellten zentralen Zwangsinstrumenten in Deutschland der Zweck einer politisch-ideologischen Umpolung der Arbeitskräfte durch arbeitsmarktbehördliche Instrumente kaum nachweisbar ist. In diesem Zusammenhang ist der Einschätzung Schmuhls beizupflichten, wonach die arbeitsamtliche Tätigkeit für Entnazifizierungszwecke nach den NS-Verstrickungen in den „Arbeitsinsatz“ von den politischen Akteuren im Nachkriegsdeutschland schlechthin als ungeeignet betrachtet wurde.<sup>136</sup>

In Österreich zeigte sich weiters die Tendenz einer raschen Zentralisierung durch die Provisorische Staatsregierung und in weiterer Folge eine von den Besatzungsmächten relativ eigenständige Arbeitsmarktpolitik, die bald bundesweit einheitliche Maßnahmen zeitigte.<sup>137</sup> Gewiss waren die Maßnahmen aus dem Jahr 1945, wie insb. jene gemäß WSG, mangels einer Anerkennung der Regierung durch die Westmächte zunächst nur in der österreichischen Sowjetzone effektiv; in dieser Phase gereichte besonders die Erlassform<sup>138</sup> – mangels öffentlicher Kund-

<sup>129</sup> Art. 24–28.

<sup>130</sup> UHLIG, Arbeit 279.

<sup>131</sup> SCHMUHL, Arbeitsmarktpolitik 379.

<sup>132</sup> ESPING-ANDERSEN, Welfare Capitalism 27.

<sup>133</sup> GZ IIIa (A) 516/45, Erlass des LAA OÖ.

<sup>134</sup> GZ 50.283/45, Erlass des StAsV.

<sup>135</sup> SCHMUHL, Arbeitsmarktpolitik 382.

<sup>136</sup> Ebd. 379.

<sup>137</sup> Zur Gesetzgebungsbefugnis gemäß den beiden Kontrollabkommen siehe NEUHOLD, HUMMER, SCHREUER, Völkerrecht 572f.

<sup>138</sup> GZ 50.283/45, Erlass des StAsV.

machung<sup>139</sup> – etwa im „Arbeitsplatzwechsel“-Bereich der Rechtssicherheit zu erheblichem Nachteil. Auch mahnten die Alliierten in Österreich im Zusammenhang mit den zahlreichen Vetos zum Nationalsozialistengesetz ihre sozialpolitische Gestaltungsmacht ein und zeigten so die Grenzen österreichischen Regierungshandelns auf. Doch insgesamt war hier eine baldige Ausdifferenzierung der eingriffsintensiven Reglements mit dem Ergebnis einer relativ zufriedenstellenden Rechtssicherheit möglich.

Demgegenüber blieben in Deutschland zentrale Fragen wie jene des persönlichen Anwendungsbereichs der Arbeitspflicht und der Bindungswirkung von Rechtsmittelentscheidungen bis zuletzt seitens des Kontrollrats ungeklärt. Die nationalen Stellen wiederum hatten im gegenständlichen Zeitraum angesichts des strikten Besatzungsstatus nicht die Macht, eigenständig aktiv zu werden. Denn die oberste Regierungsgewalt im Gesamtdeutschland der ersten Nachkriegsjahre wurde durch den Alliierten Kontrollrat ausgeübt,<sup>140</sup> und insofern waren die Mechanismen einer gesamtstaatlichen Sachpolitik äußerst schwerfällig. Eine besonders wenig dynamische Entwicklung ist für die SBZ zu konstatieren, wo die Ausführungsbestimmungen zum für die Arbeitspflicht und den „Arbeitsplatzwechsel“ einschlägigen, aus Anfang 1946 stammenden Kontrollratsbefehl Nr. 3 erst Mitte 1948 ergingen.

Und schließlich kam es in Österreich deutlich früher zu einer Abschaffung jener Zwangsmittel, welche die allgemeine Bevölkerung betrafen. Die APIWVO fiel hier Ende 1947 weg, das APfIG ein Jahr später. Deutlich länger galten die Entnazifizierungsmaßnahmen gemäß dem WSG, die zwar für die „Minderbelasteten“ ebenfalls 1948 aufgehoben wurden, zur Gänze aber – also

in Bezug auf die „Belasteten“ – erst mit dem NSG 1957 außer Kraft traten.

In der Bundesrepublik dagegen wurde das Außerkrafttreten des Kontrollratsbefehls Nr. 3 erst im Jahr 1951 angeordnet. Für die DDR steht im Lichte des aktuellen Forschungsstandes fest, dass eine wirkliche Distanzierung von der „Pflicht zur Arbeit“<sup>141</sup> nie vorgenommen wurde. Dies stimmt mit dem Befund überein, wonach mit der Schaffung demokratischer Strukturen<sup>142</sup> und der Erholung des Arbeitsmarktes auch die Beseitigung der arbeitsmarktbehördlichen Zwangsmittel einhergegangen ist. Diese Annahme des Autors ist – vorbehaltlich der länger geltenden WSG-Maßnahmen – sowohl für Österreich, wo die baldige Errichtung einer gewählten Zentralregierung von alliierter Seite zugelassen wurde, zu bestätigen, als auch für die BRD, dort allerdings mit entsprechenden Verzögerungen. In der DDR hingegen, wo eine antidemokratische und durch Enteignungen und Einparteienherrschaft gekennzeichnete, umfassende sozioökonomische Umwälzung stattfand,<sup>143</sup> vermisst man daher auch ein klares Bekenntnis zur Abschaffung der arbeitsmarktbehördlichen Zwangsmittel, wenn diese auch in der sozialpolitischen Praxis ab Mitte der 1950er-Jahre kaum mehr eine Rolle gespielt haben mochten.

<sup>139</sup> WALTER, MAYER, KUCSKO-STADLMAYER, Bundesverfassungsrecht 297.

<sup>140</sup> ZIPPELIUS, Verfassungsgeschichte 151.

<sup>141</sup> SCHMUHL, Arbeitsmarktpolitik 384.

<sup>142</sup> Zur Wahrnehmung öffentlicher Funktionen durch demokratisch berufene deutsche Stellen zunächst auf Gemeinde-, Kreis- und Landesebene sowie zur Entstehung von Landesverfassungen zwischen 1946 (US-Zone) und 1952 (Hamburg) siehe ZIPPELIUS, Verfassungsgeschichte 152f., m.w.N.

<sup>143</sup> WANGLER, Bürgerschaft des inneren Friedens. Sozialpolitik 276.

## Korrespondenz:

Mag.iur. Mag.phil. Mathias Kremppl  
 Universität Wien, Rechtswissenschaftliche Fakultät  
 Institut für Rechts- und Verfassungsgeschichte  
 Schottenbastei 10-16  
 1010 Wien  
 mathias.kremppl@univie.ac.at

## Abkürzungen:

AA/AÄ	Arbeitsamt/Arbeitsämter
AMS/LGSt	Arbeitsmarktservice/ Landesgeschäftsstelle
APIWVO	Arbeitsplatzwechselverordnung („Verordnung über die Beschränkung des Arbeitsplatzwechsels“, dRGBI I 1939 S. 1685)
BHSchaerding	Bezirkshauptmannschaft Schärding (OÖLA)
BMsV/SP	Bundesminister(-ium) für soziale Verwaltung/ Sektion III (Sozialpolitik)
dBGBI.	Bundesgesetzblatt (Bundesrepublik Deutschland)
DDR	Deutsche Demokratische Republik
dRGBI.	Reichsgesetzblatt (Deutsches Reich)
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (dBGBI 1949 S. 1)
GrZ	Grundzahl
GZ	Geschäftszahl
KRB 3	Kontrollratsbefehl Nr. 3
LAA/LAÄ	Landesarbeitsamt/ Landesarbeitsämter
NÖ	Niederösterreich
NS	Nationalsozialismus
OÖ	Oberösterreich
Präs/Arb	Präsidium/Arbeit (OÖLA)
RBl. WB	Regierungsblatt für Württemberg- Baden
RM	Reichsmark
R-ÜG	„Rechts-Überleitungsgesetz“ (StGBI 6/1945)
S	Seite
SBZ	Sowjetische Besatzungszone
Sch.	Schachtel
SMAD	Sowjetische Militäradministration in Deutschland
StAsV	Staatsamt für soziale Verwaltung

VfSlg	Sammlung der Erkenntnisse und wichtigsten Beschlüsse des Verfassungsgerichtshofes
WSG	Wirtschaftssäuberungsgesetz (StGBI 160/1945)
ZVOBl.	Zentralverordnungsblatt (Sowjeti- sche Besatzungszone, Deutschland)

## Literatur:

- Matthew Paul BERG, Arbeitspflicht in Postwar Vienna: Punishing Nazis vs. Expediting Reconstruction, 1945–48, in: *Austrian History Yearbook* 37 (2006) 181–207.
- Wilhelm BRAUNEDER, Österreichische Verfassungsgeschichte (Wien <sup>11</sup>2009).
- Ernst BRUCKMÜLLER, Sozialgeschichte Österreichs (München <sup>2</sup>2001).
- Franz DANIMANN, Die Arbeitsämter unter dem Faschismus (Wien 1966).
- W. DONAU, Rechtssicherheit bei Arbeitseinweisung, in: *Arbeit Und Sozialfürsorge* 12 (1948) 219f.
- Gertrude ENDERLE-BURCEL, Rudolf JEŘÁBEK (Hgg.), Protokolle des Ministerrates der Zweiten Republik. Kabinett Leopold Figl I, Bd. 3, Protokolle des Kabinettsrates 12. September 1945 bis 17. Dezember 1945 (Wien 2003).
- Gøsta ESPING-ANDERSEN, *The three Worlds of Welfare Capitalism* (Princeton <sup>3</sup>1993).
- Hans GÜRTLER, Arbeitsplatzwechselverordnung und Freiheit der Erwerbsbetätigung, in: *ÖJZ* (1947) 191–193.
- Josef HAMMERL, Das Wirtschaftssäuberungsgesetz, in: *ÖJZ* (1946) 61–63.
- Hauptverwaltung Arbeit und Sozialfürsorge der Deutschen Wirtschaftskommission für die Sowjetische Besatzungszone (Hg.), *Sozialfürsorge. Jahrbuch Bd. 1. 1945/47* (Berlin 1947).
- Ludwig HELLER (Hg.), *Das Nationalsozialistengesetz. Das Verbotsgesetz 1947. Die damit zusammenhängenden Spezialgesetze* (Wien 1947).
- Gustav HOFMANN, Franz KELLER, *Das Arbeitspflichtgesetz und die einschlägigen Vorschriften mit eingehenden Erläuterungen und einem Sachregister* (Wien 1946).
- Werner HOLLING, Die Rechtsgrundlagen der Arbeitseinweisung und die Zustimmung des Arbeitsamtes bei Arbeitsplatzwechsel, in: *Arbeit Und Sozialfürsorge* 1/2 (1948) 6–9.

- Kammer für Arbeiter und Angestellte Wien (Hg.), Wirtschafts- und sozialstatistisches Handbuch 1945–1969 (Wien 1970).
- Mathias KREMPL, Arbeitsamt und Staatsgewalt. Arbeitsmarktbehördliche Organisation und Sachfragen im politischen Wandel, in: Mathias KREMPL, Johannes THALER, Arbeitsmarktverwaltung in Österreich 1917–1957. Bürokratie und Praxis (2015).
- Ders., Die Arbeitsmarktverwaltung in der „Ostmark“ von 1938 bis 1945 (phil. Dipl.-Arb., Univ. Wien 2011).
- Ders., Macht und Ohnmacht des Arbeitsamtes? Die Reglementierung des „Arbeitsplatzwechsels“ im Nationalsozialismus und deren umstrittene Rolle in der österreichischen Nachkriegszeit, in: BRGÖ 1 (2015) 58–75.
- Anton MAHNIG (Hg.), Wirtschaftssäuberungsgesetz 1947 unter Berücksichtigung der einschlägigen Bestimmungen des Nationalsozialistengesetzes mit Erläuterungen und einem Sachregister (Wien <sup>2</sup>1947).
- Gunther MAI, Der Alliierte Kontrollrat in Deutschland 1945–1948. Alliierte Einheit – Detusche Teilung? (= Quellen und Darstellungen der Zeitgeschichte 37, München–Wien 1995).
- Theo MAYER-MALY, Nationalsozialismus und Arbeitsrecht, in: Ulrike DAVY u.a. (Hgg.), Nationalsozialismus und Recht. Rechtssetzung und Rechtswissenschaft in Österreich unter der Herrschaft des Nationalsozialismus (Wien 1990) 173–191.
- Hanspeter NEUHOLD, Waldemar HUMMER, Christoph SCHREUER (Hgg.), Österreichisches Handbuch des Völkerrechts, Bd. 1 (Textteil) (Wien <sup>4</sup>2004).
- Gerold NEUSSER, Art. Arbeitsrecht, in: Albrecht CORDES u.a. (Hgg.), Handwörterbuch zur deutschen Rechtsgeschichte, Bd. 1: Aachen–Geistliche Bank (Berlin <sup>2</sup>2008) 279–286.
- Bruno PITTERMANN (Hg.), Wirtschaftssäuberungsgesetz (Verfassungsgesetz vom 12. September 1945 über Maßnahmen zur Wiederherstellung gesunder Verhältnisse in der Privatwirtschaft) mit Erläuterungen (Wien 1946).
- Manfried RAUCHENSTEINER, Das Jahrzehnt der Besatzung als Epoche in der österreichischen Geschichte, in: Alfred ABLEITINGER, Siegfried BEER, Eduard G. STAUDINGER (Hgg.), Österreich unter alliierter Besatzung: 1945–1955 (Wien–Köln–Graz 1998) 15–39.
- Heribert ROTTENECKER, Jürgen SCHNEIDER, Geschichte der Arbeitsverwaltung in Deutschland (Stuttgart–Berlin–Köln 1996).
- Karl SCHMIDT, Geschichte der Arbeitsmarktverwaltung von ihren Anfängen an (Salzburg o.J.).
- Hans-Walter SCHMUHL, Arbeitsmarktpolitik und Arbeitsverwaltung in Deutschland 1871–2002 (Nürnberg 2003).
- Walter SCHUSTER, Wolfgang WEBER (Hgg.), Entnazifizierung im regionalen Vergleich (Linz 2004).
- Valentin SIEBRECHT, Vom Kontrollrat-Befehl Nr. 3 bis zur fünften Novelle. Blick zurück - aus Anlaß eines "Jubiläums", in: arbeit und beruf 9 (1979) 257–261.
- Dieter STIEFEL, Entnazifizierung in Österreich (Wien–München–Zürich 1981).
- Emmerich TÁLOS, Sozialpartnerschaft. Ein zentraler politischer Gestaltungsfaktor in der Zweiten Republik (Wien 2008).
- Otto UHLIG, Arbeit - amtlich angeboten. Der Mensch auf seinem Markt (Stuttgart 1970).
- Karl VOCELKA, Geschichte Österreichs. Kultur – Gesellschaft – Politik (Graz–Wien–Köln <sup>5</sup>2002).
- Rolf WALTER, Wirtschaftsgeschichte. Vom Merkantilismus bis zur Gegenwart (Köln–Weimar–Wien <sup>5</sup>2011).
- Robert WALTER, Heinz MAYER, Gabriele KUCSKO-STADLMAYER, Grundriss des österreichischen Bundesverfassungsrechts (Wien <sup>10</sup>2007).
- Dietmar WILLOWEIT, Deutsche Verfassungsgeschichte. Vom Frankenreich bis zur Wiedervereinigung Deutschlands (München <sup>7</sup>2013).
- Walter WANGLER, Bürgerschaft des inneren Friedens. Sozialpolitik in Geschichte und Gegenwart (Opladen–Wiesbaden 1998).
- Wolfgang ZANK, Wirtschaft und Arbeit in Ostdeutschland 1945–1949. Probleme des Wiederaufbaus in der Sowjetischen Besatzungszonewirtschaft (München 1987).
- Reinhold ZIPPELIUS, Kleine deutsche Verfassungsgeschichte. Vom frühen Mittelalter bis zur Gegenwart (München <sup>7</sup>2006).