

## Kontinuitäten und Diskontinuitäten der deutschen Sozialpolitik bis 1945

**Veranstalter:** Unabhängige Historikerkommission zur Aufarbeitung der Geschichte des Reichsarbeitsministeriums in der Zeit des Nationalsozialismus, Berlin

**Datum, Ort:** 11.12.2014–12.12.2014, Berlin

**Bericht von:** Sören Eden / Alexander Klimo, Unabhängige Historikerkommission zur Aufarbeitung der Geschichte des Reichsarbeitsministeriums in der Zeit des Nationalsozialismus, Berlin

Die erste Tagung der Unabhängigen Historikerkommission zur Aufarbeitung der Geschichte des Reichsarbeitsministeriums<sup>1</sup> fragte nach den Kontinuitäten und Diskontinuitäten der deutschen Sozialpolitik, die in vier Panels - „Familie und Gesundheit“, „Wohlfahrtspolitik, Ausgrenzung, Eugenik“, „Arbeits- und Tarifpolitik“ sowie „Planungseuphorie und -utopie“ - auf der zweitägigen Tagung diskutiert wurde.

Eröffnet wurde die Tagung von WINFRIED SÜSS (Potsdam) mit seinem Vortrag über die Gesundheitspolitik im Nationalsozialismus, der Deutschen Demokratischen Republik und der Bundesrepublik. Dabei beleuchtete er die Gemeinsamkeiten und Unterschiede auf dem gesundheitspolitischen Feld der beiden deutschen Diktaturen und der Bundesrepublik. Aus den Wurzeln der Weimarer Gesundheitspolitik haben sich unterschiedliche gesundheitspolitische Leitbilder in den Nachfolgestaaten entwickelt. Während laut Süß in der Bundesrepublik darauf verzichtet wurde, staatliche Steuerungsinstrumente zur Beeinflussung der Gesundheitspolitik zu (re)aktivieren, ist es in den beiden deutschen Diktaturen zu umfassenden „Ziel- und Funktionsüberlagerungen“ gekommen. Die DDR-Führung verfolgte vor allem zwei Ziele: Reproduktion der Bevölkerung sowie Reproduktion der Arbeitskraft. Das NS-Regime verfolgte das Ziel, das Arbeitskräftepotential der Bevölkerung zu wecken und zu erhöhen. Mit Hilfe der Ärzteschaft sollten diese Ziele erreicht werden. Doch auch zwischen den Diktaturen lassen sich Unterschiede feststellen. Die DDR legte, in Konkurrenz zur Bundesrepublik, vor allem Wert darauf, Ungleichheiten

in der Zuteilung von Gesundheitschancen abzubauen, während das NS-Regime das Gut ‚Gesundheit‘ nach rassistischen Kriterien ungleich verteilte. Während die beiden deutschen Diktaturen in der Dezentralisierung der Gesundheitspolitik ein Steuerungsdefizit erblickt hätten, sei dies der Weg, den die Bundesrepublik auf gesundheitspolitischem Feld bewusst gewählt hatte. Bezüglich der Kontinuitätslinien stand das Reichsarbeitsministerium mit seinen Akteuren auf der Spitzenebene für die Kontinuität des deutschen Sozialversicherungssystems.

NICOLE KRAMER (Frankfurt am Main) betonte in ihrem Vortrag, dass Sozialpolitik immer auch Geschlechterpolitik sei. Dies sei darauf zurückzuführen, dass einerseits sozialpolitische Programme Vorstellungen von Geschlechterverhältnissen widerspiegeln, andererseits präge Sozialpolitik auch stets Geschlechterverhältnisse und -identitäten. Dies zeige sich auch dadurch, dass die „deutsche Sozialpolitik auf Lohnarbeit und die berufsorientierte männliche Normalbiografie ausgerichtet“ war und ist. An drei Fallbeispielen von frauen- und familienpolitischen Programmen und Regelungen diskutierte Nicole Kramer Kontinuitäten und Diskontinuitäten deutscher Sozialpolitik. Ihr erstes Fallbeispiel widmete die Referentin der Invaliden- und Altersversicherung von 1889. Da Frauen bei der Heirat die Erstattung von eingezahlten Beiträgen in die Rentenversicherung beantragen konnten, wurden somit staatliche Anreize zur Reproduktion von tradierten Geschlechterrollen gefördert. Auch durch die Sonderregelungen für erwerbstätige Schwangere und Wöchnerinnen – ihr zweites Fallbeispiel – wurden sozialpolitische Aspekte für diesmal bevölkerungspolitische Zielvorstellungen genutzt, sollte doch durch den sich entwickelnden Mutterschutz das generative Verhalten der Bevölkerung gefördert werden. In ihrem dritten Fallbeispiel betonte die Referentin die Möglichkeiten, die sich mit dem Ausbau des Sozialstaates für Frauen ergaben, indem diese vor allem in der Wohlfahrtspflege neue Beschäftigungsmöglichkeiten fanden.

<sup>1</sup>Unabhängige Historikerkommission zur Aufarbeitung der Geschichte des Reichsarbeitsministeriums in der Zeit des Nationalsozialismus: <<http://www.historikerkommission-reichsarbeitsministerium.de>> (17.03.2015).

---

Kontinuitäten zeigten sich vor allem in der Unterrepräsentation von Frauen als Zielgruppen sozialpolitischer Programme. Dies werde vor allem am Beispiel der Rentenversicherung deutlich. Die aufkommende Frauenbewegung war Träger des Diskurses, der die bezüglich der Altersarmut problematische Ausrichtung der Sozialversicherung auf den männlichen Erwerbstätigen offenbarte.

In seinem Vortrag legte WILFRIED RUDLOFF (Kassel) dar, dass sich durch die Untersuchung der Fürsorgepraxis wesentliche Elemente und Eigenarten der NS-Sozialpolitik besonders deutlich aufzeigen lassen, bildete diese doch ein wichtiges „Einfallstor“ für die Leitpunkte der nationalsozialistischen Wohlfahrtspolitik. Ohne die Berücksichtigung der Zeit vor 1933 aber – so die These des Referenten – lässt sich dies nicht adäquat erfassen. Zunächst betonte Wilfried Rudloff, dass „Armutsbilder“ (Wahrnehmungen und Vorstellungen von Armut) stets das Ergebnis von Definitions- und Konstruktionsprozessen waren, die normativen, zeitgebundenen Vorstellungen von Armut entspringen sind. Und ebenso waren die Funktionsprinzipien „Eingriff und Leistung“ der Fürsorge den Rahmenbedingungen eines normativen Bezugsrahmens unterworfen, die im jeweiligen historischen Kontext unterschiedlich gewichtet wurden. Dies diskutierte der Referent anhand der Jugendfürsorge. Im Kaiserreich mehrten sich die Stimmen, die einer drohenden „Verwahrlosung“ von Jugendlichen eine mehr auf „Eingriffen“ beruhende Jugendwohlfahrt entgegenstellten. Das Weimarer „Reichsjugendwohlfahrtsgesetz“ stellte nun Erziehung in den „Rang eines staatlich zu sichernden Rechtsgutes“. Die NS-Fürsorgepolitik ordnete den normativen Bezugsrahmen neu. Die Interessen des Einzelnen wurden dem „Verfügungsanspruch der ‚Volksgemeinschaft‘“ untergeordnet, es wurde das Recht der „Volksgemeinschaft“ auf gesunden und erbtüchtigen Nachwuchs betont. Die sozialrassistische Trennung zwischen „erbgesunden“ und „erbkranken“ Jugendlichen zeigte ebenso ihre Auswirkungen in der Jugendfürsorge, die mit den Maßnahmen von „Inklusion und Exklusion“ für die Ausgestoßenen in vielen Fällen tödliche Konsequenzen hatte.

Am Beispiel der Hamburger Sozialverwal-

lung diskutierte UWE LOHALM (Hamburg), inwieweit eine staatliche bzw. kommunale Behörde an den Prozessen von Ausgrenzung und Verfolgung beteiligt war. Dabei betonte der Referent, dass das Wohlfahrtssystem aufgrund der Auswirkungen der Weltwirtschaftskrise bereits massiv überfordert gewesen war und dass sich aus dieser Erfahrung heraus entscheidende Akteure einem „grundlegenden Paradigmenwechsel“ öffneten. Vor allem Oskar Martini, Oberbeamter bei der Hamburger Wohlfahrtsbehörde, hatte sich diesem Wechsel nicht verschlossen. So sei nach Martini die unverändert gebliebene Gesetzgebung der öffentlichen Fürsorge „im Geiste des Nationalsozialismus anzuwenden“. Anhand der Situation von Juden und Sinti und Roma beschrieb der Referent die Auswirkungen der Hamburger Wohlfahrtspolitik. So zeigte die Hamburger Behörde ein hohes Maß an Aktivitäten, um die Unterstützungsleistungen für diese Gruppen stark einzuschränken und die eigene Politik in die Reichspolitik einzubetten. Zudem leistete die Behörde einen hohen Beitrag in der Verfolgung von „Asozialen“ und „Arbeitsscheuen“. Dabei fungierten die Anstalten, in denen „Arbeitsscheue“ und „Leistungsschwache“ eingewiesen wurden als Vorstufe des umfassenden NS-Lagersystems. Abschließend beleuchtete Uwe Lohalm die Situation für „Kranke, Sieche und Behinderte“, die ebenfalls durch die Wohlfahrtsbehörden, je länger der Krieg dauerte, immer stärker in den Sog der Euthanasie-Verbrechen hineingezogen wurden. Einer grundlegenden, demokratischen Neuausrichtung der Wohlfahrtsbehörden vor den 1960er-Jahren stand die hohe personelle Kontinuität des Beamten- und Angestelltenapparates entgegen.

UWE KAMINSKY (Bochum) legte in seinem Vortrag dar, wie sich die internationale „eschatologische Utopie des Sozialen“ des 19. Jahrhunderts zur Grundlage der Gesellschaftspolitik des ‚Dritten Reichs‘ entwickelte, die eine beispiellose Exklusion der als ‚erblich minderwertig‘ Stigmatisierten zur Folge hatte, die zugleich eine Grundbedingung für die Integration der deutschen Gesellschaft gewesen sei. Die Übertragung des ‚Darwinismus‘ aus der Biologie auf die Gesellschaft habe zwar im 19. und 20. Jahrhundert Befürwor-

ter in allen politischen Lagern und etlichen Nationen gefunden, handlungsleitend wurde die Eugenik jedoch erst nach dem Ersten Weltkrieg und infolge der Krisen der Weimarer Republik. Auch wenn 1931 und 1932 Entwürfe zu einem Sterilisationsgesetz in Preußen noch dem Prinzip der Freiwilligkeit verpflichtet waren, schien sich eine Zwangsregelung der eugenischen Sterilisation bereits abzuzeichnen. Mit dem Machtantritt der Nationalsozialisten 1933 konnte sich die Minderheitsgruppe durchsetzen, die eine ‚völkische Rassenhygiene‘ befürwortete. Sieht man von der Anpassungs- und Revisionsphase 1937-1939 ab, institutionalisierte und radikalisierte sich die staatliche Eugenik fortan. Mit ca. 400.000 Unfruchtbarmachungen überstieg die Opferzahl in Deutschland weit diejenige anderer Nationen wie etwa der USA oder Schweiz. Diese umfassende und flächendeckende Sterilisation sei als Hinweis für einen ‚breiten gesellschaftlichen Konsens‘ zu verstehen. Trotz bestimmter Verbindungslinien zwischen Eugenik und ‚Euthanasie‘ verneinte Kaminsky, dass die Eugenik zwangsläufig in der nationalsozialistischen Vernichtungspolitik münden musste.

JOHANNES BÄHR (Frankfurt am Main / Berlin) untersuchte den Wandel der Tarifpolitik anhand des Übergangs von der staatlichen Schlichtung der Weimarer Republik hin zu den 1933 installierten Treuhändern der Arbeit. Dabei rückte er sowohl das Personal als auch die Funktionen der beiden Akteure in den Fokus. Rekrutierten sich die Schlichter fast ausschließlich aus dem höheren Justiz- und Verwaltungsdienst, war für die Treuhänder vor allem ihre zum Teil langjährige NSDAP-Mitgliedschaft charakteristisch. Obwohl beide Akteure die Kompetenz besaßen, Tarifverträge bzw. -ordnungen verbindlich festzusetzen, entwickelten sie doch unterschiedliche Funktionen: Im Sinne der Wahrung des sozialen Friedens und der „Ausgestaltung der materiellen Regelungen“ hatten die Schlichter über das kollektive Arbeitsrecht gewacht. Die Treuhänder dagegen standen eher für ein staatszentriertes Arbeitsrecht, wobei die Arbeits- und Lohnbedingungen in der Praxis zunehmend von Unternehmern vorgegeben worden seien. Sei das Schlichtungswesen in der späten Weimarer Repu-

blik schließlich vor allem am Widerstand der Unternehmer gegen staatliche Interventionsmöglichkeiten gescheitert, so seien die Treuhänder von Anfang an wegen ihrer unzureichenden personellen Ausstattung überfordert gewesen und hätten ihre weitreichenden Kompetenzen kaum ausfüllen können.

Die Entwicklung der Allgemeinverbindlichkeitserklärung (AVE) am Beispiel des Baugewerbes machte sich KARL CHRISTIAN FÜHRER (Hamburg) zum Thema. Ursprünglich besonders von den Gewerkschaften gefordert, schloss die AVE 1918 eine Lücke im Tarifvertragssystem. Bis dahin hatten Tarifverträge nur für die Angehörigen derjenigen Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände gegolten, zwischen denen ein Tarifvertrag ausgehandelt worden war. Nunmehr konnten sich die Tarifparteien an das Reichsarbeitsministerium wenden, damit der Tarifvertrag für alle Betriebe in einer bestimmten Region und in einem bestimmten Berufszweig Gültigkeit erhalte. Die Wirkung der AVE hat sich laut Führer als beträchtlich erwiesen: Etwa die Hälfte aller unter dem Schutzschirm des Tarifsystems stehenden Arbeitnehmer verdankten dies den Allgemeinverbindlichkeitserklärungen. Insofern stärkte die Einführung der AVE die Selbstorganisation beider Tarifparteien. Dies sei offenkundig im Sinne des Reichsarbeitsministeriums gewesen, das zwischen 1919 und 1927 etwa 90 Prozent aller Anträge der Tarifparteien auf Allgemeinverbindlichkeitserklärung positiv beschied. Unter Reichsarbeitsminister Adam Stegerwald wurde jedoch ein Kurswechsel eingeleitet: Entsprechenden Anträgen im Baugewerbe auf AVE 1931/32 gab er nicht statt. Im Gegenteil: Der Manteltarifvertrag sei unter ihm aufgrund zahlreicher Ausnahmebestimmungen beinahe bedeutungslos geworden. In deutlicher Abkehr zur bisherigen Politik der Wahrung der Tarifautonomie nahm das Reichsarbeitsministerium die Lohnpolitik nun per Zwangsschlichtung zunehmend selbst in die Hand und leistete damit der späteren Tarifpolitik des „Dritten Reichs“ Vorschub. In der Praxis spielten die Tarifverträge 1931/32 im Baugewerbe ohnehin kaum noch eine Rolle.

THOMAS ETZEMÜLLER (Oldenburg) erklärte in seinem konzeptionell angelegten Vortrag, was unter *social engineering* zu ver-

---

stehen sei und welchen Mehrwert dieser Ansatz für die historische Forschung biete. Als zentralen Akteur stellte er den Experten in den Mittelpunkt, der getrieben gewesen war von der Furcht vor destruktiven Tendenzen der Moderne, die sich vor allem im Auseinanderklaffen von „Gesellschaft“ und „Gemeinschaft“ sowie im Begriff der „Krisis“ manifestierte. Vor dem Hintergrund dieses Kulturpessimismus‘ war für die Experten Nicht-Handeln keine Option, vielmehr musste ihrer Überzeugung nach die verloren gegangene, vermeintlich natürliche Ordnung der Gesellschaft wiederhergestellt werden. Eher Erziehung und Konditionierung als Gesetze und Anordnungen im Sinn griffen sie dabei paradoxerweise auf ein Instrumentarium zurück, das erst durch eben jene Moderne zur Verfügung gestellt wurde. Insgesamt gesehen sei *social engineering* zwar in der Tendenz „total“, aber nicht notwendigerweise „totalitär“. Vor diesem Hintergrund interpretierte Thomas Etzemüller das „Dritte Reich“ als die Extremform des *social engineering*. Er plädierte abschließend dafür, *social engineering* als heuristischen Begriff zu verstehen, der helfe, die Geschichte des 20. Jahrhunderts (neu) zu interpretieren.

Der die Tagung abschließende Beitrag von GABRIELE METZLER (Berlin) widmete sich anhand von fünf Stichpunkten Fragen nach der Kontinuität und Diskontinuität von sozialpolitischen Maßnahmen über Systemwechsel hinweg. Dies diskutierte sie am Beispiel des Sozialversicherungssystems, wobei sie unter anderem nach Ordnungsvorstellungen und Entwicklungslogiken fragte. Das Sozialversicherungssystem war erstens eng auf die Arbeitsgesellschaft und die Risiken der Industriegesellschaft fixiert. Die Ausweitung der Leistungen und des Berechtigtenkreises folgten stets der Logik der Veränderungen der Erwerbsgesellschaft, wie etwa am Beispiel der Angestellten-, Arbeitslosen- und Handwerkerversicherung ersichtlich würde. Zweitens war die Ministerialbürokratie der entscheidende Akteur der Sozialversicherung. Diese hätte sich in der NS-Zeit gegen die Pläne der Deutschen Arbeitsfront weitgehend durchgesetzt und trotz einiger Zugeständnisse an die DAF das Sozialversicherungssystem erhalten. Drittens betonte die Referentin die Marginali-

sierung der Sozialversicherung, die sich aufgrund der Ausrichtung auf die Arbeitsgesellschaft ergab. So wurden Nicht-Erwerbsfähige ins Abseits gedrängt, weil die Ordnungsvorstellungen vor allem den arbeitsfähigen Mann im Blick hatten. Viertens hatten sich im Nationalsozialismus die Ausgrenzungsmechanismen massiv verschärft, wozu der Bruch des Rechtsanspruches sowie die Etablierung eines völkischen Wohlfahrtsstaates zu Lasten der Ausgestoßenen zählten. Fünftens und letztlich betonte die Referentin, dass vor allem die Träger der Sozialversicherung für ihre Kontinuität standen. Insgesamt stehe die Sozialversicherung mit ihrem hohen Grad der Verrechtlichung –trotz rassistischer Grenzziehungen und Änderungen gerade zu Beginn der NS-Zeit – für die Kontinuität dieses Bereiches der deutschen Sozialpolitik.

In der abschließenden Podiumsdiskussion griffen die Diskutanten die Ergebnisse der Vorträge auf und setzten sie in Beziehung zur Rolle des Reichsarbeitsministeriums. Debattiert wurden besonders das Selbstverständnis der Beamten, die Konflikte zwischen dem Ministerium und der Deutschen Arbeitsfront sowie der internationale Kontext, in dem sich das Reichsarbeitsministerium bewegte.

Die Tagung hat große Bereiche der deutschen Sozialpolitik von den frühen Anfängen im 19. Jahrhundert bis in die Zeit der Bundesrepublik und der Deutschen Demokratischen Republik beleuchtet. Dabei wurde deutlich, welche beeindruckende Forschung in den letzten 30 Jahren geleistet worden ist. Mit Hilfe veränderter Fragestellungen und Perspektiven und unter Berücksichtigung neuer Methoden kann diese weitergeführt werden. So gilt es, jene Potenziale freizulegen, die etwa in der Erforschung der wechselseitigen Austauschprozesse zwischen den verschiedenen Akteuren und Herrschaftsebenen, der Rolle nachgeordneter Behörden unterhalb der Ministerialebene, der „konkreten Sozialpolitik vor Ort“ oder der internationalen Dimensionen und transnationalen Verflechtungen von Sozialpolitik liegen.

#### **Konferenzübersicht:**

Michael Wildt (Berlin) / Rüdiger Hachtmann (Potsdam), Begrüßung

Thorben Albrecht (Bundesministerium für

Arbeit und Soziales), Grußwort

*Panel 1: Familie und Gesundheit*

Moderation: Alexander Nützenadel (Berlin)

Winfried Süß (Potsdam), Drei Wege aus der Weimarer Republik. Deutsche Gesundheitspolitik im 20. Jahrhundert zwischen Demokratie und Diktatur

Nicole Kramer (Frankfurt am Main), Sozialpolitik als Geschlechterpolitik: Zwischen Frauenfrage und Familienförderung

Kommentar: Marc von Miquel (Bochum)

*Panel 2: Wohlfahrtspolitik, Ausgrenzung, Eugenik*

Moderation: Ulrike Schulz (Berlin)

Wilfried Rudloff (Kassel), Eingriff und Leistung: Jugendfürsorge seit dem 19. Jahrhundert

Uwe Lohalm (Hamburg), Öffentliche Wohlfahrtsverwaltung als nationalsozialistische Verfolgungsinstitution. Das Beispiel Hamburg

Uwe Kaminsky (Bochum), Eugenik als Sozialutopie und Gesellschaftspolitik. Exklusion aus der Volksgemeinschaft

Kommentar: Michael Wildt (Berlin)

*Panel 3: Arbeits- und Tarifpolitik*

Moderation: Kim Christian Priemel (Berlin)

Johannes Bähr (Frankfurt am Main / Berlin), Von der Zwangsschlichtung zu den Treuhändern der Arbeit

Karl Christian Führer (Hamburg), Staatliche Tarifpolitik oder Bewahrung der Tarifautonomie? Das Reichsarbeitsministerium und die Allgemeinverbindlichkeitserklärung von Tarifverträgen in der Weimarer Republik

Kommentar: Michael Schneider (Kalenborn)

*Panel 4: Planungseuphorie und -utopie*

Moderation: Heike Wieters (Berlin)

Thomas Etzemüller (Oldenburg), Zwischen Planungsutopie und Totalitarismus. *Social engineering* als Mikrophysik der Macht in der Moderne

Gabriele Metzler (Berlin), Planungsphantasien. Zur Entwicklung des Sozialstaats in

Deutschland

Kommentar: Konrad H. Jarausch (Chapel Hill)

*Podiumsdiskussion:* Karl Christian Führer (Hamburg) / Gabriele Metzler / Alexander Nützenadel / Ulrike Schulz (alle Berlin)  
Moderation: Rüdiger Hachtmann (Potsdam)

Tagungsbericht *Kontinuitäten und Diskontinuitäten der deutschen Sozialpolitik bis 1945*. 11.12.2014–12.12.2014, Berlin, in: H-Soz-Kult 30.03.2015.