

## Entwicklung der Sozialpolitik II: 1918–1940

### *1. Die Weimarer Republik als früher Wohlfahrtsstaat* (ABELSHAUSER 1987)

*a. Kontext.* (1) *Folgen von 1. WK und Inflation.* Krieg brachte 1,5 Mio. »Kriegsbeschädigte« u. 1,7 Mio. Hinterbliebene hervor (1924) sowie durch Zerstörungen u. Flüchtlinge akute Wohnungsnot. Inflation verstärkte die »neue Armut« durch Entwertung der Sozialversicherungsleistungen sowie der Kapitalvermögen. – (2) *Legitimitätsdefizit.* Konträre Interessen von Arbeiterschaft, »neuen Armen«, Großindustrie u. Landwirtschaft erschwerten die Entwicklung einer konsistenten Politik. – (3) *Staatliche Umverteilung.* Zunahme des Anteils Staatsausgaben/BIP von 17,7% (1913) auf 36,6% (1932). Einkommen aus Renten u. Pensionen stieg von 3,2% (1913) auf 19,6% (1932).

*b. Soziale Verfassungsrechte u. Institutionen.* (1) *Sozialrechte mit Verfassungsrang.* In bewusster Antwort auf Sowjet-Kongress in Russland (1918) Aufnahme von Sozialrechten in Weimarer Verfassung (RITTER 1991: 116): Pflicht u. Recht auf Arbeit bzw. Unterhalt; Garantie umfassender Sicherung (gegen Krankheit, Invalidität, Alter, Schutz von Mutterschaft); Schutz der Arbeitskraft, Arbeitsrecht; Ordnung des Wirtschaftslebens nach Grundsatz der Gerechtigkeit zur Gewährleistung eines menschenwürdigen Daseins für alle. – (2) Bereits Nov. 1918 wurde im Stinnes-Legien-Abkommen (Tarifparteien, ohne Staat!) die sog. *Zentralarbeitsgemeinschaft* (ZAG) geschaffen, die insbes. die Anerkennung von Gewerkschaften als Tarifpartner u. einvernehmliche Lösung von Tarifauseinandersetzungen vorsah; wenig effektiv, brach nach Ende der Inflation im Spätjahr 1923 zusammen (FELDMAN/STEINISCH 1985). – (3) Danach erhebliche Bedeutung der *staatlichen Zwangsschlichtung*: Schlichtungsbehörde intervenierte v. a. in Bergbau, Landwirtschaft u. Angestelltenschaft gegen tariflosen Zustand. 1924–1932 76000 Verfahren mit 4000 staatl. Verbindlichkeitserklärungen, die zunehmend an die Stelle von Vereinbarungen unter den Tarifparteien traten. Folgen: Minimalschutz von benachteiligten Arbeitsgruppen, doch verhärteten sich Arbeitskämpfe, da Tarifparteien nicht mehr auf Kompromissfindung angewiesen waren (Vermehrung von Aussperrungen; Angriff der Unternehmen auf staatl. Schlichtung im Ruhreisenstreit 1928/29; BÄHR 1989).

*c. Ausbau der Sozialversicherung: Arbeitslosenversicherung* (FÜHRER 1990; LEWEK 1992). Gesetz 1927, Finanzierung je ½ Arbeitnehmer u. Arbeitgeber; Leistung 35% des Lohns während 26 Wochen. Zusammenbruch in der Weltwirtschaftskrise 1931. In dieser Zeit auch radikale Leistungssenkung bei den anderen Sozialversicherungen u. Anschwellen der Fürsorgebedürftigen, so dass Gemeindefinanzen zerrüttet wurden. Die Leistungssenkungen waren nur teilweise Folge von Finanzproblemen, sondern auch des Übergangs zu einem autoritären Regime.

*d. Von der Armenfürsorge zur Wohlfahrtspflege* (SACHSE/TENNSTEDT 1980–92, Bd. 2). Nach 1. WK Ausbau u. Ausdifferenzierung der Fürsorge, wobei nicht mehr nur Armenfürsorge betrieben, sondern (allerdings ohne durchschlagenden Erfolg) als »abgehobene« Fürsorge die Lebenshaltung spezifischer Statusgruppen zu schützen gesucht wurde (d. h. Abgehen von »less eligibility«): (1) *Kriegshinterbliebenen- u. Kriegsbeschädigten-*

*fürsorge*: Heilbehandlung, Fürsorge insbes. für Kinder, Gewährung von Renten; Finanzierung hauptsächlich durch Reich. Mitwirkung der Betroffenen bei Verwaltung, artikuliert Interessenverbände. – (2) *Klein- u. Sozialrentnerfürsorge* für Inflationsopfer (1924 0,5 bzw. 2,6 Mio.): Ab 1922/3 Ergänzungsfürsorge von Fall zu Fall, wurde von ca. 1/3 der Rentenberechtigten in Anspruch genommen. – (3) *Kinder- u. Jugend-, Gesundheits- u. Wohnungsfürsorge*: Teilweise koordiniert durch Reichsverordnung über Fürsorgepflicht 1924. Bekämpfung von Armutskrankheiten (Tuberkulose, Darmerkrankungen); Linderung der Wohnungsknappheit durch massive staatl. (Kommunen, Länder, Reich) Förderung des Wohnungsbaus. – Gesamthft Verrechtlichung u. Professionalisierung der Fürsorge (1928 Sozialarbeiterin vom Reich anerkannter Beruf mit eigenem Ausbildungsgang); Zunahme des Gewichts des Reichs, aber unter kath. Einfluss im Reichsarbeitsministerium Beachtung des Subsidiaritätsprinzips (RUPPERT 1992). Daher Reibungen zwischen Reich, Länder u. Kommunen sowie konfessionellen u. staatlichen Institutionen.

## 2. Sozialpolitik in Faschismus und Nationalsozialismus [NS]

a. *Allgemeines*. Sozialpolitik in Faschismus u. NS stellte eine Herausforderung für andere nicht-sozialistische Länder dar durch das hohe Gewicht des Staats in Sozialversicherung u. Fürsorge sowie die beanspruchte Universalität der soz. Sicherheit über Erwerbsbevölkerung u. Risiken der Erwerbsarbeit hinaus: Familienschutz/Pronatalismus: Einführung Kindergeld F 1932, D 1935, I 1936, E 1938, GB 1945 ([BOCK/THANE 1991]); Freizeitgestaltung; Erfassung Selbständiger. Umfassender Anspruch der Sozialpolitik war Teil einer totalitären Durchherrschaft der Gesellschaft zwecks Generierung von Unterstützung für das Regime. Die Ausrichtung der NS-Sozialpolitik an der Gesundheit des »Volkskörpers« war rassistisch. Niedriges effektives Leistungsniveau.

b. *Faschismus in Italien (1922–45)* (GREGOR 1979, Kap. 8). 1926/27 Konsolidierung des Regimes u. mit der »Carta del lavoro« (1927) Ansätze zu einem staatskorporatist. Regime. Parallel Intensivierung der Sozialpolitik; Maßnahmen: (1) 1925 *Mutter- u. Kinderschutz*: Verbesserung der ärztlichen Versorgung (Geburt, Kind), finanzielle u. Nahrungsmittelhilfe; erreichte Rückgang der Säuglingssterblichkeit. – (2) Mit Postulat *umfassender Sozialversicherung* in der »Carta del lavoro« Aufbau staatl. Kranken-, Unfall u. Rentenversicherungen im Kapitaldeckungsverfahren. Erfasste wie vor 1922 primär Arbeiter u. Angestellte; führte zu Konzentration von Kapital beim Staat. – (3) 1926 *Opera nazionale dopolavoro*: Mitgliedergruppen in Fabriken u. Gemeinden unter Führung der faschistischen Partei mit Zielen Steigerung nat. Bewusstseins u. Steigerung der Arbeitsproduktivität. Organisation von Freizeitaktivitäten (Ausflüge, Konzerte, Sport, etc.); eines der umfassendsten u. populärsten Programme des Faschismus.

c. *Rassistische Kritik der Sozialpolitik (1930–33)*. Hintergrund: (1) *Sozialhygiene* ist eine im späten 19. Jh. aufkommende vielfältige Bewegung, welche die Verbesserung der Volksgesundheit durch Verbesserung der Umweltbedingungen (u. a. Wohnen) zum Ziel hat. Beziehungen zur sog. (2) *Eugenik*, d. h. der Anwendung humangenetischer Erkenntnisse auf die Bevölkerungs- u. Gesundheitspolitik mit dem Ziel, die Verbreitung positiver Erbanlagen zu fördern bzw. negativ bewertete Erbanlagen zu verhindern (BASH-

FORD/LEVINE 2010). Grundlagen für Interesse an »Qualität« des »Volkskörpers« u. seiner rationalen Fortpflanzung. Kritik an herkömmlicher Sozialpolitik: Durch nicht-diskriminatorische Unterstützung behindert sie die selbsttätige »Reinigung« des »Volkskörpers« von »Minderwertigen« → Umkippen von Sozialhygiene u. Eugenik in Rassismus.

*d. Maßnahmen in den ersten Jahren des NS-Regimes* (SACHBE/TENNSTEDT 1980–92, Bd. 3). (1) Nach Zerschlagung der Gewerkschaften Errichtung der *Deutschen Arbeitsfront* (DAF), die über keinerlei Befugnisse der Interessenvertretung mehr verfügte; diente v.a. der organisatorischen Erfassung, kulturellen u. soz. Betreuung sowie der fachlichen u. ideolog. Schulung. Mitgliederstärkste NS-Großorganisation (1942 25 Mio.). Abt. »NS-Gemeinschaft Kraft durch Freude« mit Angebot von Konzerten, Sport, Tourismus. – (2) *Sozialversicherung*: 1933–37 personelle Säuberung v. a. des Gesundheitspersonals (gegen 10%) u. Aufhebung der Selbstverwaltung zugunsten von staatl. Anstalten. Arbeitslosenunterstützung erfolgte ab 1937 unbefristet, war aber von periodischer Bedürftigkeitsprüfung abhängig (eher Fürsorge als Versicherung). In Krankenversicherung u. Rentenversicherung Ansätze zu Übergang von Arbeiter- zu Volksversicherung: 1938 obligator. Rentenversicherung für Handwerker; 1941 Ausweitung des Erfassungskreises der obligatorischen Krankenversicherung. Leistungen blieben aber auf dem tiefen Niveau der Weltwirtschaftskrise. – (3) *Fürsorge*: Aufbau der staatl. NS-Volkswohlfahrt (NSV), als Verein organisiert (1939 12,5 Mio. Mitglieder, 56% aller Haushalte) mit Hilfswerken für Winterhilfe (neben Umverteilung in Bevölkerung 1938/9 36% der öffentlichen Fürsorgeausgaben) sowie »Mutter und Kind« (Beratung, Erholungsurlaube): Durchherrschaft von Fürsorge u. Gesundheitswesen bildete die Basis für antinatalistische Eugenik: 1933–1944 rd. 400'000 Sterilisationen (BOCK 1986).

### 3. *Der New Deal in den USA ab 1933* (RAUCHWAY 2008)

*a. Kontext.* (1) *Weltwirtschaftskrise*. 1929–1933 Rückgang des realen BIP um 28,9%, in laufenden Preisen um 46,4%, Anstieg der Anzahl Arbeitsloser von 1,5 auf 12,8 Mio. – (2) *Die politische Koalition des New Deal*. Unter der charismatischen Führung von Franklin D. Roosevelt (Präs. 1933–1945) entstand in den 1930er u. 1940er J. eine Koalition von trad. Südstaatendemokraten, Großunternehmertum, organisierter Arbeiterschaft, Beamten u. reformorientierter städt. Mittelschicht der Ostküste; Dauer bis ca. 1980.

*b. Maßnahmen 1933–35.* (1) 1933 verschiedene *Bundesprogramme für Infrastrukturbauten* (wichtigstes Bsp.: Tennessee Valley Authority) sowie *Arbeitsbeschaffung* teils durch Bund, teils durch Unterstützung von Projekten von Gemeinden u. Staaten. Ergänzung um direkte *Arbeitslosenhilfe*. – (2) 1933 bundesstaatliche wirtschaftspolitische Stabilisierungsmaßnahmen, u. a. *National Industrial Recovery Act* bzw. *Administration* (NRA) mit Ziel der Regulierung von Preisen, Löhnen u. Wettbewerbsbedingungen; bis 1935 (Erklärung der Verfassungswidrigkeit) Ausarbeitung zahlreicher branchenspezifischer »Codes«. – (3) 1935 *National Labor Relations Act/Wagner Act*: Organisations- u. Verhandlungsfreiheit für Gewerkschaften, Streikrecht, nationale Schlichtungsbehörde. – (4) 1935 *Social Security Act*: Einführung einer Lohnsummensteuer zur Finanzierung einer Alters- u. Hinterbliebenenversicherung, einer Invalidenversicherung (OAS-DI) unter

Ausnahme der Landwirtschaft sowie der Old Age Assistance (OAA) bei hoher einzelstaatlicher Autonomie in Ausgestaltung; fiskalische u. regulatorische Stimulierung einzelstaatlicher Arbeitslosenversicherung (QUADAGNO 1988, Kap. 5/6). – (5) Ab 1932 Defizit des Bundesbudgets im Umfang von ca. 4% des BIP über mehrere Jahre.

c. *Beurteilung.* (1) Trotz späterer Ausbauschritte insbes. in den 1960er J. blieb die soziale Sicherung in den USA wenig entwickelt (niedriges Leistungsniveau; keine staatl. Krankenversicherung). Erklärt wird der Unterschied zu Europa durch (a) die Zersplitterung von Wirtschaft u. Interessenorganisationen sowie (b) durch die Eigenschaft der USA einer Einwanderungsgesellschaft, dank der der Abhängigenanteil ([Alte+Kinder]/Gesamtbevölkerung) lange gering war. – (2) Starke Dezentralisierung der Sozialpolitik bewirkte u. a., dass sich in den 1930er–1960er J. der Rassenunterschied in Klassenunterschiede bezüglich sozialer Leistungen transformierte; wichtige Quelle für Bürgerrechtsbewegung in den 1950er/1960er J.

#### *Literaturhinweise*

- RITTER (1991) wie 04.11.20; SACHSE/TENNSTEDT (1980–2012) wie 11.11.20.
- ABELSHAUSER, Werner (Hg.): *Die Weimarer Republik als Wohlfahrtsstaat* (Stuttgart: Steiner, 1987).
- BÄHR, Johannes: *Staatliche Schlichtung in der Weimarer Republik: Tarifpolitik, Korporatismus und industrieller Konflikt ...* (Berlin: Colloquium, 1989).
- BASHFORD, Allison und Philippa LEVINE (Hg.): *Oxford Handbook of Eugenics* (Oxford: Oxford University Press, 2010).
- BOCK, Gisela: *Zwangssterilisation im Nationalsozialismus: Studien zur Rassenpolitik und Frauenpolitik* (Opladen: Westdeutscher Verlag, 1986).
- BOCK, Gisela und Pat THANE (Hg.): *Women and the rise of the European welfare states, 1880–1950s* (London und New York: Routledge, 1991).
- FELDMAN, Gerald und Irmgard STEINISCH: *Industrie und Gewerkschaften 1918–1924: die überforderte Zentralarbeitsgemeinschaft* (Stuttgart: DVA, 1985).
- FÜHRER, Karl Christian: *Arbeitslosigkeit und die Entstehung der Arbeitslosenversicherung in Deutschland 1902–1927* (Berlin: Spiess, 1990).
- GORDON, Colin: *New deals: business, labor, and politics in America, 1920–1935* (Cambridge: Cambridge University Press, 1994).
- GREGOR, A. James: *Italian Fascism and developmental dictatorship* (Princeton: Princeton University Press, 1979).
- LEWEK, Peter: *Arbeitslosigkeit und Arbeitslosenversicherung in der Weimarer Republik 1918–1927* (Stuttgart: Steiner, 1992).
- QUADAGNO, Jill: *The transformation of old age security: class and politics in the American welfare state* (Chicago und London: Chicago University Press, 1988).
- RAUCHWAY, Eric: *The Great Depression and the New Deal: a very short introduction* (Oxford: Oxford University Press, 2008).
- RUPPERT, Karsten: *Im Dienst am Staat von Weimar: Das Zentrum als regierende Partei in der Weimarer Demokratie 1923–1930* (Düsseldorf: Droste, 1992).