

Sammelrez: Geschichte der Sozialpolitik

Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung; Bundesarchiv (Hrsg.): *Grundlagen der Sozialpolitik*. Baden-Baden: Nomos Verlag 2002. ISBN: 3-7890-7314-8; 1.227 S.

Wengst, Udo: *1945-1949 - Die Zeit der Besatzungszonen. Sozialpolitik zwischen Kriegsende und der Gründung zweier deutscher Staaten*. Baden-Baden: Nomos Verlag 2002. ISBN: 3-7890-7315-6 und 3-7890-7316-4; 1189 S. und 681 S.

Rezensiert von: Uwe Kaminsky, Fließner Kulturstiftung Düsseldorf

Ein ehrgeiziges Projekt, dessen erste schwergewichtigen Produkte vorliegen, geht seinen Weg. Ein kompetenter wissenschaftlicher Beirat mit den Historikern Hans Günter Hockerts und Gerhard A. Ritter, dem Soziologen Franz-Xaver Kaufmann, dem Juristen Hans F. Zacher, dem Archivar Hartmut Weber und dem Ministerialdirektor des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung, Peter Rosenberg, der zeitweise noch verstärkt wurde durch den damaligen Präsidenten des Bundesarchivs, Friedrich P. Kahlenberg, und den Historiker Jürgen Kocka hat dieses „Herkulesprojekt“ einer Geschichte der deutschen Sozialpolitik seit 1945 konzipiert. Die Genannten beteiligen sich selbst tatkräftig daran. Dieses Forschungs- und Dokumentationsprojekt ist auf elf Bände angelegt, die chronologisch aufeinander folgen, wobei die Bände zwei bis elf jeweils Doppelbände mit je einem Darstellungs- und einem Dokumentenband werden sollen. Dabei wird die Sozialpolitik in beiden deutschen Staaten jeweils in einer einheitlichen Reihung beschrieben. Diese sieht vor, dass es zu Beginn um die gesellschaftspolitischen Rahmenbedingungen, dann um die Denk- und Handlungsfelder, die Analyse der Politikfelder, die Probleme, die Akteure, die Ideen in den Entscheidungsprozessen und deren Ergebnisse und Wirkungen gehen soll. Es werden jeweils 17 Sachbereiche parallel für West und Ost von der Arbeitsverfassung über das Gesundheitswesen, die Bildungspolitik, die Wohnungspolitik, die Vermögenspolitik bis zur internationalen Sozialpolitik Behandlung finden. Angesichts der Eigenart der

Wirtschafts- und Sozialpolitik der DDR wird bei der Arbeitsmarktpolitik eher von der Arbeitskräftegewinnung und -lenkung und statt von Vermögenspolitik von betrieblicher Sozialpolitik gehandelt. Eine Besonderheit, ja Exklusivität des Projektes liegt in der auch für die westdeutschen Akten verfügbaren Aufhebung der sonst üblichen Schutzfrist (für staatliche Überlieferung der DDR sowie Sachakten des Archivs der Parteien und Massenorganisationen der DDR gilt dies ohnehin). Hier wird man gespannt sein dürfen, wie sich dies auf die Darstellungen der letzten beiden Doppelbände (ab 1971) auswirken wird.

Hier interessieren zunächst nur die vorliegenden Bände 1, 2/1 und 2/2.

Band 1

Im ersten Band werden die Grundlagen der Sozialpolitik aus verschiedenen Perspektiven geklärt. Die Herausgeber schreiben im Vorwort des ersten Bandes zwar nur von einer „deutschen Sozialstaatgeschichte seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs“, betonen aber die Multiperspektivität des Ansatzes. Franz-Xaver Kaufmann eröffnet mit einer Begriffsgeschichte der Sozialpolitik seit dem 19. Jahrhundert und Hans Günter Hockerts erläutert die gewählte Periodisierung und Bandaufteilung. Als erster historischer Beitrag gibt Michael Stolleis einen Überblick der Geschichte der Sozialpolitik vom Mittelalter bis zum Ende des Zweiten Weltkriegs. Dem schließt sich je ein Überblick über die Sozialpolitik in der Bundesrepublik Deutschland und in der DDR von Hans F. Zacher und Manfred G. Schmidt an. Kaufmann wiederum schließt den Band mit einem resümierenden Beitrag über den deutschen Sozialstaat im internationalen Vergleich ab, ein Beitrag, der mittlerweile in überarbeiteter Form als Monografie erschienen ist.¹

Alle Beiträge sind höchst informativ, wenn gleich in ihnen – Handbuchbeiträgen entsprechend – doch die resümierenden Elemente aus der vorhandenen Literatur dominant sind. Dies sei gerade im Vergleich zum Band 2/1 gesagt, der für die Zeit 1945 bis 1949 besonders für den ostdeutschen Teil doch mit einer Vielzahl genuiner Quellenverweise be-

¹ Kaufmann, Franz-Xaver, *Varianten des Wohlfahrtsstaats. Der deutsche Sozialstaat im internationalen Vergleich*, Frankfurt am Main 2003.

stückt ist. Michael Stolleis weist nach einer kurzen Skizzierung von christlicher Armenpflege und Fürsorge auf die „historischen Wachstumsringe“ (S. 203) sozialer Sicherung aus Kaiserreich, Erstem Weltkrieg, Weimarer Republik und NS-Zeit hin, um mit einem Ausblick über die Langzeitperspektiven der sozialen Sicherung zu enden. Dabei betont er den weiter bestehenden Mix der aus unterschiedlichen historischen Schichten stammenden Formen sozialer Sicherung (Familien- und Nachbarschaftshilfe, karitative Spezialfürsorge, Sozialversicherung), die zunehmende Externalisierung der Sicherungen gegen materielle Risiken von Krankheit, Unfall, Invalidität, Alter und Arbeitslosigkeit und die Rückwirkungen auf die Politik. Er verweist vor allem auf deren wirtschafts- und innenpolitischen Stabilisierungseffekt, der vor den historischen Folgen des Weimarer Sparkurses eine spezifisch deutsche Dramatik besitzt.²

Der mit rund 350 Seiten umfangreichste Beitrag des Juristen Hans F. Zacher ist begriffsgeschichtlich orientiert und bietet zugleich einen rechtsgeschichtlichen Durchgang der Sozialpolitik der Bundesrepublik von 1949 bis zum „Stand der Dinge“ (S. 650). Dieser Gesamtdurchgang durch das Thema für die Bundesrepublik liest sich wie das Programm für das gesamte Projekt, nur eben aus rechtsgeschichtlicher Perspektive, was durch Verweise auf noch zu schreibende Beiträge in späteren Bänden unterstrichen wird. Auch hier gilt: „Der Stoff der Probleme ist ebenso unendlich wie die Gestalt denkbarer Problemlösungen.“ (S. 651) Zacher sieht den allgemeinsten Nenner für die Ausbreitung des Sozialen über alle Problemfelder in der „Macht des Mittelwählers“ (ebd.), der das stärkste Interesse habe, „die soziale Forderung nach ‚mehr Gleichheit‘ mit dem Vorbehalt der Ungleichheit zu einem Prinzip der Meistbegünstigung zu verbinden“ (ebd.). Die Aussagen Zachers bleiben so richtig wie allgemein.

Sehr viel konkreter sind die Darlegungen Manfred G. Schmidts über die Sozialpolitik der DDR, die von einem „erweiterten politisch-institutionalistischen Ansatz“ (S. 693) her geschrieben sind, was sie enger am beobachtbaren Material orientiert und die Wechselwirkungen von institutionellen Rahmenbedingungen und sozialpo-

litischen Entscheidungen sowie deren Ergebnissen beschreiben lässt. Der Pfad der DDR-Sozialpolitik führte „zu einem umfassenden Wohlfahrtsstaat auf Pump“ (S. 793), der am Missverhältnis zwischen ehrgeizigem Anspruch und mäßiger Wirtschaftskraft zugrunde ging. Franz-Xaver Kaufmanns abschließender internationaler Vergleich der Wohlfahrtsstaatlichkeit der Sowjetunion, der USA, Großbritanniens, Schwedens, Frankreichs und Deutschlands versucht eine Verbindung von historischem und institutionellem Vergleich. Er verdeutlicht dabei die historischen Spezifika des deutschen Wohlfahrtsstaates und räumt auch mit Vorurteilen auf, die in aktuellen Spardiskussionen immer wieder die Runde machen. Er verweist auf die hohe Effizienz des deutschen Sozialleistungssystems, sei es die Grundsicherung durch Sozialhilfe, die im internationalen Raum relativ erfolgreiche Dämpfung der „Kostenexplosion im Gesundheitswesen“ (S. 971) seit 1970 oder die korporatistische Ordnungsstruktur, die allerdings auf kommunaler Ebene auch zu Defiziten im Kinderbetreuungsbereich und bei der Vereinbarkeit von Familie und Berufstätigkeit insbesondere für Frauen führt. Alles in allem stellt der Band trotz der angesprochenen Längen und Überschneidungen in verschiedenen Beiträgen einen guten Einstieg dar und wird mit einem umfangreichen Anhang mit einem Gesamtquellen- und Literaturverzeichnis, einem Personenregister (besonders ergänzt mit einem Verzeichnis der Bundesminister, Staatssekretäre sowie Präsidenten der Bundesanstalt für Arbeit), einem Sach- wie Geografischen Index erschlossen.

Band 2/1

Der zweite Band der Reihe „Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945“ befasst sich mit der Zeit zwischen dem Kriegsende und der doppelten Staatsgründung. Er umfasst als einziger Band der ganzen Reihe eine zusammengefasste Darstellung der Verhältnisse in allen vier Besatzungszonen, wohingegen ab dem Band 3 die Sozialstaatsgeschichte der beiden deutschen Staaten in getrennten Bänden beschrieben werden soll.

Der Bandverantwortliche Udo Wengst

² Die Darstellung hat mittlerweile Eingang gefunden in Stolleis, Michael, Geschichte des Sozialrechts in Deutschland. Ein Grundriß, Stuttgart 2003.

leitet mit je einem Beitrag über die politischen, rechtlichen, sozialen, ökonomischen und kulturellen Rahmenbedingungen einerseits und die sozialpolitischen Denk- und Handlungsfelder andererseits ein. In den nachfolgenden 18 Spezialbeiträgen zu den Themen Arbeitsverfassung, Arbeitsrecht, Arbeitsmarkt, Arbeitslosenversicherung, Arbeitskräfte lenkung, Organisation des Rechts auf Sozialleistungen, Preisgestaltung und -politik, Alterssicherung, Gesundheitswesen, Unfallversicherung, Hilfen für Behinderte, Sozialhilfe/Fürsorge, Familien- und Jugendpolitik, Bildungspolitik, soziales Entschädigungsrecht, Ausländerbeschäftigung und -integration, soziale Dienste, Wohnungspolitik, Vermögenspolitik in den Westzonen bzw. betriebliche Sozialpolitik in der SBZ und internationale Sozialpolitik werden die sozialpolitischen Hauptfragen behandelt.

Diese können hier aus Platzgründen nicht erschöpfend besprochen werden, einige Beispiele mögen genügen, um einen Eindruck von der Leistung der Autoren und Autorinnen und den Schwierigkeiten der Felder zu geben. Der Politik- und Verwaltungswissenschaftler Dieter Grunow und der Erziehungswissenschaftler Thomas Olk handeln über „Soziale Infrastruktur und Soziale Dienste“. Grunow resümiert nach einer sehr ausgiebigen definitorischen Vorübung die Wiederherstellung der Rahmenbedingungen in den Westzonen, die vor 1933 gegolten hatten. Dabei hebt er als Akteure die kommunalen Verwaltungsstellen wie die kirchlichen und außerkirchlichen Wohlfahrtsverbände hervor, welche die Nachkriegsnot zu steuern hatten. Sein Beitrag bleibt seltsam blass und in seinen konkreten historischen Bezügen arm, insbesondere wenn man ihn mit dem nachfolgenden Text von Thomas Olk über die SBZ vergleicht. Beide haben ihre Beiträge aus der vorhandenen Literatur geschrieben, wobei Olk zumindest in Einzelfällen auf im Dokumentenband 2/2 publizierte Dokumente hinweist. Olks Beitrag ist zudem der einzige des gesamten Bandes, in dem die Kirchen bzw. die konfessionellen Wohlfahrtsverbände explizit erwähnt und behandelt werden und dies nur für den Ostteil Deutschlands. In den anderen Beiträgen fällt deren Engagement bis auf kursorische Erwähnungen systematisch aus,

auch wenn man sie doch z.B. im Bereich „Internationale Hilfen als Internationale Sozialpolitik“ (S. 959ff.) zumindest vermuten würde.

Hervorgehoben werden sollen die Beiträge über den Ausgleich von Kriegs- und Diktaturfolgen bzw. das soziale Entschädigungsrecht der Autoren Wolfgang Rüfner, Michael Schwartz und Constantin Goshler. Sie zeichnen differenziert die Lage der Kriegsoffer, Flüchtlinge/Vertriebenen und Evakuierten in den einzelnen Zonen nach und kontextualisieren diese politisch. So war der Lastenausgleich im Westen nur verschoben, und in der sowjetzonalen Perspektive handelte es sich um ein temporäres Übergangsphänomen, das mit der politisch definierten Integration der „Umsiedler“ und Kriegsfolgegeschädigten in der Gesamtgesellschaft verschwinden sollte.

Im Ergebnis resümiert Wengst, dass „der Gründung zweier Staaten in Deutschland im Jahr 1949 eine sozialpolitische Teilung vorausgegangen war“ (S. 986). Aus den von Hans Günter Hockerts Ende der 1990er-Jahre unterschiedenen drei Wegen deutscher Sozialstaatlichkeit die durch Kontinuität, Beziehungs- und Wirkungsgeschichte miteinander verbunden sind, zeichneten sich bereits in der Zeit der Besatzungszonen die beiden sozialpolitisch unterscheidbaren Wege der Bundesrepublik und der DDR ab. Große Kontinuitätslinien bestanden anfänglich in den Feldern Arbeitsrecht, Arbeitsmarktpolitik, Unfallversicherung, Fürsorge, soziale Infrastruktur und soziale Dienste, Wohnraumbewirtschaftung und Ausländerrecht. Bald setzte jedoch eine Auseinanderentwicklung in diesen Feldern ein, die nicht immer nur von den Besatzungsmächten beeinflusst, sondern auch unterschiedlichen Politikrichtungen in der SBZ und den Westzonen geschuldet war. Manche Sonderentwicklungen in der französischen Zone auf die hinzuweisen bleibt, sollen dabei nicht zum Zentrum gemacht werden.

Im Beispielfall Arbeitsrecht leuchtet die Divergenz in Form der Entwicklung zur Tarifautonomie in den Westzonen – das wegweisende Tarifvertragsgesetz für die Britische und Amerikanische Zone datiert bereits vom 9. April 1949 – und umgekehrt in der SBZ zur Unterwerfung der Tarifpartner un-

ter die eingeführten Planungsregime direkt ein. Arbeitsmarktpolitik war in allen Zonen zunächst Arbeitskräftelenkung, doch in den Westzonen setzte sich Ende der 1940er-Jahre eine „pfaddominierte“ Entwicklung durch, was eine Weiterverfolgung der Bismarckschen Versicherungstradition mit an den Lohn gekoppelten Versicherungsleistungen bedeutete, wohingegen in der SBZ das Instrument der Zwangseinweisung nur langsam durch Anreizsysteme ersetzt wurde. In den Bereichen der Fürsorge und des Gesundheitswesens war in den Westzonen die Anknüpfung an Ordnungen aus der Zeit der Weimarer Republik mit der Festschreibung der Prinzipien Individualität und Subsidiarität feststellbar, wohingegen in der SBZ die Vereinheitlichung (z.B. der Krankenversicherung) und Nivellierung als Hinwendung zur „produktiven“ Fürsorge sich auswirkte. Insgesamt, so fasst Wengst zusammen, waren die wesentlichen sozialpolitischen Fragen im dann entstehenden westdeutschen Teilstaat noch offen und je nach politischer Konstellation gestaltbar. In der SBZ dagegen war mit der Machtfrage zugunsten der SED auch die Instrumentalisierung der Sozialpolitik hinsichtlich der Dirigierung, der Monopolstellung der Freien Deutschen Jugend und der Einordnung in deren Interessen vorherbestimmt.

Es fällt auf, dass die Kapitel über die SBZ zum Teil genuine Forschungsleistungen, herausgearbeitet aus den Quellen, darstellen, wohingegen die Beiträge über die Westzonen vor dem Hintergrund einer meist besseren und älteren Literaturlage diese eher zusammenfassen. Insgesamt erfüllen alle Einzelbeiträge jedoch ihre Funktion, einen guten Überblick über die sozialpolitischen Entwicklungen in der Nachkriegszeit zu geben. Dennoch leiden die Beschreibungen der sehr disparaten Entwicklungen in den unterschiedlichen Zonen zum Teil darunter, dass in den jeweiligen Spezialgebieten den einzelnen Autoren eine unterschiedlich ausführliche Vorgesichte wichtig erschien. Dies führt nicht nur zu Redundanzen zum ersten Band der Reihe, sondern auch zwischen den etwas unscharf abgegrenzten Sachgebieten. Hinzu kommt, dass oftmals jeweils eigene umfangreiche Begriffsdefinitionen eingeführt werden, die im Verlauf der zu beschreibenden Entwicklungs-

geschichte zuweilen ohne Bezüge bleiben. Die Aufblähung der ‚Sozialstaatsbibel‘ (die rund 1.200 Seiten waren nur in kleiner Schrift auf Dünndruckpapier zwischen zwei Buchdeckel zu bringen) ist die mittelbare Folge.

Band 2/2: Dokumente

Im zugeordneten Dokumentenband finden sich 277 Dokumente in chronologischer Ordnung, welche die Textbeiträge des Bandes 2/1 veranschaulichen, belegen und punktuell entlasten sollen. Bei der Auswahl aus den Vorschlägen der Autorinnen und Autoren hat Udo Wengst darauf geachtet, dass möglichst viele unveröffentlichte Quellen berücksichtigt wurden und viele verschiedene Quellenarten von Ministerialüberlieferungen, Gesetzen, Reden, Flugschriften bis zu Zeitungsartikeln Abdruck fanden. Alle Dokumente sind durch ein vorangestelltes Kopfregeleingeleitet, das auf die Institution bzw. Personen, den jeweiligen Gegenstand und Ort wie Datum der Entstehung verweist. Die Dokumente sind nicht editorisch bearbeitet. Durch Hinweise im Band 2/1 auf die jeweilige Dokumentennummer ist eine Kontextualisierung aus dem jeweiligen Sachthema heraus möglich. Ein direkter Rückbezug der Dokumente auf den Text des Bandes 2/1 wäre hier wünschenswert gewesen, um auch den Zugang vom Dokument zum kommentierenden Text zu gewährleisten und damit die Dokumente in ihren interpretatorischen Zusammenhängen wahrnehmen zu können. Dies wäre jedoch wohl nur das Tüpfelchen auf dem „I“ einer sehr gelungenen Quellendokumentation gewesen.

Abschließend lässt sich positiv resümieren, dass dieses Nachschlagewerk Zugänge aus unterschiedlichen Perspektiven auf die Sozialpolitik in Deutschland während der Zeit der Besatzungszonen ermöglicht, ein Umstand, der die kritisierte Redundanz ein wenig aufhebt. Insgesamt lassen die nun folgenden Bände viel Hoffnung, dass nach dem skizzierten Projektumriss und definitorischen Vorübungen die Beschreibung und Dokumentation der Geschichte der Sozialpolitik beider deutscher Staaten im Detail erfolgen wird.

HistLit 2004-2-032 / Uwe Kaminsky über Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung; Bundesarchiv (Hrsg.): *Grundlagen*

der Sozialpolitik. Baden-Baden 2002, in: H-Soz-Kult 15.04.2004.

HistLit 2004-2-032 / Uwe Kaminsky über
Wengst, Udo: 1945-1949 - *Die Zeit der Besatzungszonen. Sozialpolitik zwischen Kriegsende und der Gründung zweier deutscher Staaten*. Baden-Baden 2002, in: H-Soz-Kult 15.04.2004.