

Sozialreform in Deutschland

Einige Anmerkungen zum Verhältnis von wissenschaftlichen (Vereins-)Initiativen und politischer Herrschaft seit dem 19. Jahrhundert*)

Von Prof. Dr. Florian Tennstedt, Kassel

Mehr als 30 Jahre „Zeitschrift für Sozialreform“, das ist eine stattliche Anzahl für eine der wenigen sozialpolitischen Zeitschriften in Deutschland, die unabhängig von Verbänden ist, und gibt Anlaß zu einem allgemeinen Rückblick auf die Entwicklung von Sozialpolitik und Sozialreform in Deutschland.

Die Geschichtsschreibung zur Sozialpolitik war, so sie überhaupt unternommen wurde, immer sehr stark „staatsorientiert“ ausgerichtet und auf die Sozialversicherung fokussiert.¹⁾ Dieses war notwendig und geschah mit einem gewissen Recht, denn zumindest in Preußen-Deutschland war Sozialpolitik stark mit politischer Herrschaft und entsprechender Gesetzgebung verbunden. Die bedeutendste Innovation bestand darin, daß das Versicherungsprinzip mit Rechtsanspruch und Selbstverwaltung zwangsweise auf die arbeitende Bevölkerung, das Proletariat ausgedehnt wurde. Dieser Prozeß fand in der Kaiserlichen Botschaft vom 17. November 1881 sein politisches Programm.²⁾

Was kann in diesen säkularen Prozessen eine wissenschaftliche Zeitschrift bewirken? Was kann deren „Rolle“ sein, zumal dann, wenn sie unabhängig sein will und soll? Der jüngst erschienene Sammelband des Münchner Historikers *Rüdiger vom Bruch* gibt dazu einige wichtige und aufschlußreiche Hinweise. Vor allem macht er deutlich, daß die sozialpolitische Gesetzgebung nur ein Teil aus dem breiten Spektrum „Sozialreform und Sozialpolitik“ ist. Konzeptionell haben vielfach die *bürgerliche Vereinstätigkeit* (mit entsprechenden Zeitschriften!) und *Wissenschaft* den Boden vorbereitet, auf dem der Gesetzgeber dann erfolgreich tätig werden konnte. (Das gilt im übrigen auch, wenngleich dies von den Autoren des Bandes weniger beachtet wird, für die Sozialrechtsprechung.)

Darüber hinaus gab und gibt es den *Raum der kommunalen Selbstverwaltung*, in dem sozialreformerische Ideen des Bürgertums schneller und unmittelbar, mitunter auch experimenteller und einzigartig, umgesetzt werden konnten.

Der Begriff „Sozialreform“ steht nicht zuerst für staatliche Entscheidungen und Institutionen, sondern zu einem erheblichen Teil gerade für eine soziale Bewegung, die vom (Bildungs-)Bürgertum ausging und sich, wenn sie erfolgreich sein wollte,

* Zugleich Rezension von: Rüdiger vom Bruch (Hg.), „Weder Kommunismus noch Kapitalismus“. Bürgerliche Sozialreform in Deutschland vom Vormärz bis zur Ära Adenauer, München: C.H. Beck Verlag 1985. Für Hinweise und Kritik danke ich Stephan Leibfried.

¹⁾ Vgl. zuletzt: Ritter, Gerhard A., Sozialversicherung in Deutschland und England. Entstehung und Grundzüge im Vergleich, München 1983; Hentschel, Volker K., Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland 1880-1980, Frankfurt 1984.

²⁾ Vgl. dazu das Sonderheft 11/12 1981 der Zeitschrift für Sozialreform zur Kaiserlichen Botschaft vom 17. Nov. 1881 (mit Faksimiles des Entwurfs).

meist mit anderen politischen und/oder konfessionellen Bewegungen verbinden mußte. Das Ziel der bürgerlichen Sozialreform war zunächst negativ bestimmt. Es lautete „Weder Kapitalismus noch Kommunismus“³⁾ – und im übrigen war meist strittig, mit welcher *Form* von Sozialpolitik eine neue, positive soziale Organisation auf nichtrevolutionärem Wege erreicht werden sollte. Sollte der bedrohlich anwachsende „vierte Stand“, die Arbeiterklasse⁴⁾, durch Ausweitung der Spielräume zur Selbsthilfe integriert werden oder aber dadurch, daß der Staat neue Bindungen und Sicherheiten anbot bzw. aufzwang?

Im übrigen ist es ebenso reizvoll wie sinnvoll, die bürgerliche Sozialreform im Zusammenhang mit anderen Sozialreformbewegungen und -faktoren zu betrachten und deren jeweilige vor- oder nachgeordnete Rolle bei der Entwicklung des Sozialstaats zu untersuchen. Bei den Bewegungen der bürgerlichen Sozialreform selbst wäre stärker zu unterscheiden zwischen einer nichtkonfessionellen, zunehmend „wissenschaftlichen“ Sozialreformbewegung und einer sehr vielfältigen konfessionellen Sozialreformbewegung. Daneben ist die inkorporierte Sozialreformbewegung zu beachten, d.h. Gewerkschaften einerseits, Arbeitgeberverbände andererseits. Sodann ist zu fragen, ob es auch eine davon mehr oder weniger unabhängige staatsinduzierte oder gar „bewegungsentleerte“ Sozialreform gab oder gibt. Die jeweiligen Konzepte, ihr Ursprung und die Übernahme in praktizierte Sozialpolitik bedürfen ebenso einer historischen Analyse wie die jeweiligen „Einflußmedien“, die die Gestaltung praktischer Politik prägen, also etwa die personellen Verknüpfungen, Vereine und Verbände bis hin zu Lobby, Zeitschriften, Tagungen, Beiräte u.a.

1. Die Startphase bürgerlicher Sozialreform 1844 bis 1871

Die Startphase der bürgerlichen Sozialreform beginnt im Vormärz, also in den Jahren, die durch Pauperismus und Frühindustrialisierung sowie Sekundärfolgen liberaler Reformen gekennzeichnet sind, am Vorabend der Revolution von 1848. Hier wirkte vor allem der Weberaufstand von 1844 aufrüttelnd und hatte die politische Dimension des Pauperismus deutlich gemacht. Die sozialistisch-kommunistischen Theoretiker wie Agitatoren begriffen Armut sozial, als gesellschaftlich bedingt und nicht mehr als „natürlich“. Sie sahen Armut damit hoffnungsvoll als Voraussetzung der sozialen Revolution, deren Träger das Proletariat sein sollte – das wiederum sahen gerade die bürgerlichen Sozialreformer als Gefahr an.⁵⁾

Sozialreform hieß fortan, sich von der Revolution abzuwenden, also den Umsturz des gesellschaftlichen und politischen Gefüges gerade zu vermeiden. Das schloß aber nicht aus, daß die eine oder andere sozialreformerische Forderung als revolutionäre verstanden oder gar als solche denunziert werden konnte – die argumentative Möglichkeit („Killerphrase“) blieb bis heute erhalten.

³⁾ So der Haupttitel des zu besprechenden Buches, der ein Zitat ist aus: Jentsch, Carl, *Weder Kommunismus noch Kapitalismus. Ein Vorschlag zur Lösung der europäischen Frage*, Berlin 1893.

⁴⁾ Zu dem Begriff „Arbeiterklasse“ jetzt der konzise Überblick von Kocka, Jürgen: *Lohnarbeit und Klassenbildung. Arbeiter und Arbeiterbewegung in Deutschland*, Bonn 1983.

⁵⁾ Vgl. dazu ausführlich: Tennstedt, Florian, *Vom Proleten zum Industriearbeiter. Arbeiterbewegung und Sozialpolitik in Deutschland 1800-1914*, Köln 1983.

Sozialreform ist leichter negativ als positiv zu definieren! Der Siegener Historiker *Jürgen Reulecke*, an der „Wiederentdeckung“ des Centralvereins für das Wohl der arbeitenden Klassen (1844 bis 1914) maßgeblich beteiligt, möchte sie, wobei er es sich etwas einfach macht, abgrenzen

von „Formen der Armenpflege einerseits und der sozialen Bewegung (im Wort-sinn der Zeit) andererseits“ und begrenzen auf „ein Bestreben, das auf partielle Veränderung der bestehenden sozialen und/oder ökonomischen Strukturen nach einem bestimmten gesellschaftlichen Leitbild hinausläuft – dies mit dem Ziel, bestehende Ungleichgewichte zwischen den gesellschaftlichen Gruppen auszugleichen und damit das soziale Gefüge als Ganzes wieder neu zu fundieren. Die Reformierung der politischen Verhältnisse tritt dahinter zurück, bzw. wird be-wußt ausgeklammert.“⁶⁾

Das wesentliche Mittel einer derartigen Sozialreform sollte die „sociale Politik“ sein, die zunächst publizistisch, d.h. durch Buch- und Zeitschriftenpublikationen, vorbereitet wurde.

Zuerst verdichteten sich diese sozialreformerischen Bestrebungen organisatorisch in dem Centralverein für das Wohl der arbeitenden Klassen, der 1844 gegründet wurde und der ursprünglich gedacht war als

„ein zunächst über Preußen, später aber auch über ganz Deutschland auszubreitendes Netz von Bezirks-, Kreis- und besonders Lokalvereinen für das Wohl der arbeitenden Klassen (. . .), dessen Mittelpunkt ein Zentralverein mit Sitz in Berlin sein sollte (. . .) Das Centralvereinsprogramm wies dabei den Lokalvereinen die eigentliche praktische Arbeit zu: sie sollten für die Errichtung von örtlichen Spar- und Prämienkassen, weiterhin von Kranken-, Invaliditäts-, Pensions- und Sterbekassen zuständig sein, Fortbildungsschulen für ‚Fabrikkinder‘ und Lehr-linge gründen und sich – z.B. durch öffentliche Vorträge – für die ‚Verbreitung gemeinnütziger Kenntnisse‘ im Volke einsetzen.“⁷⁾

Ein besonderer, hervorgehobener Sozialreformanteil dieses der „säkularisierten“ bürgerlichen Sozialreform zuzurechnenden Vereins im Sinne der Reuleckeschen Abgrenzung ist allerdings schwer auszumachen bzw. nur, wenn man Wahrnehmungen des konservativen Gegners überschätzt und andere, praktisch aufs gleiche hinauslaufenden Bestrebungen vernachlässigt. Es ist sehr fraglich, ob er neue, grundsätzliche Konzeptionen entwickelte, und ob er mehr erreichte als publizistisch-propagandistische Außerdarstellungen, die für die soziale Frage „aufgeschlossen“ machten und heute als historische Quellen nützlich sind.

Vor allem trat der Verein dadurch, daß er das Kassen- und Bildungswesen bevorzugte, in Konkurrenz zur ähnlich gerichteten Arbeiterpolitik des Staates, mögen auch die Vorschläge und Programme des Vereins in der Sache jeweils weitgehender gewesen sein, so etwa im Hinblick auf die Kassen für die Altersversorgung. Später entwickelte sich zudem eine Konkurrenz des Vereins zur sozialpolitischen „Rich-

⁶⁾ Reulecke, Jürgen, Die Anfänge der organisierten Sozialreform in Deutschland, in: Bruch, Rüdiger vom (Hg.), „Weder Kommunismus noch Kapitalismus“, 24.

⁷⁾ Ebenda, 29

„tung“ der Arbeiterbewegung. Richtig wirken konnte der Verein, wenn überhaupt, vor allem im kleinbürgerlichen Lager. Im übrigen blieb sein Programm unspezifisch und diffus, zumal der politische Ansprechpartner nicht klar definiert wurde. In den sechziger und siebziger Jahren benutzten und belebten industrielle Unternehmer den Verein „gleichermaßen als potentiell sozial befriedende Kraft wie als Möglichkeit, durch eigene Mitgliedschaft eine sozial aufgeschlossene Haltung nach außen zu dokumentieren.“⁸⁾

Der tiefere Grund dafür, daß der Centralverein vergleichsweise wenig einflußreich war, lag wohl darin, daß er seine Aktivitäten auf die arbeiterpolitischen Fragen des Wohles der arbeitenden Klassen konzentrierte bzw. begrenzte. Diese Fragen waren aber politisch so brisant, daß sie nicht unpolitisch vorangetrieben werden konnten. Hinzu kam, daß ein bürgerlicher Verein, der weder ganz auf Selbsthilfe noch ganz auf Staatshilfe setzen konnte, dann in seiner selbstgesetzten Anwalt- und Ratgeberrolle ohne stetige, gleichsam klassenmäßige Bündnispartner auf der politischen Ebene bleiben mußte, wobei die sozialpolitische Distanz und Heterogenität des politischen Liberalismus ein übriges bewirkte.

Der Verein kam 1876 nach gut dreißigjährigem Bestehen zu der selbstkritischen und deprimierenden Einsicht, „daß er trotz vieler Bemühungen nur sehr wenige handfeste Ergebnisse seiner Arbeit vorweisen konnte.“⁹⁾

Angesichts dieser nüchternen Bilanz ist es aber kaum vertretbar, in einer Geschichte der bürgerlichen Sozialreform vor 1870 dem Centralverein nahezu ausschließlich Raum zu gewähren. So richtig das von *Jürgen Reulecke* im einzelnen Mitgeteilte ist, so falsch wird dann noch der Gesamteindruck durch schlichtes Weglassen bzw. ins-Abseits-Definieren des „Rests“, der eigentlich erst das Ganze bürgerlicher Sozialreform ausmacht und nur von dessen Kenntnis bzw. Darstellung aus der „Stellenwert“ des Centralvereins einschätzbar ist.

Für die Jahre zwischen 1844 und 1871 muß man auch bürgerlich-liberalen Reformern in der Ministerialbürokratie und im Parlament, die die Arbeiterpolitik als (zaghafte) Arbeitsschutz- und (vor allem) Kassenpolitik vorantrieben, Namen und Raum geben.¹⁰⁾ Die bürgerlichen Sozialreformer sind zu nennen, die Sozialreform mit aktiver Professionspolitik verbanden. Etwa die Ärzte, die mit der Gesundheitspflege, der Hygiene, ins öffentliche Leben drängten, „Staat machen“ wollten, wengleich dies vorerst nur im Rahmen ihres Herrschaftsraumes, der bürgerlichen Selbstverwaltung, also in einzelnen Gemeindeverwaltungen gelang.¹¹⁾ Wie steht es mit den konfessionellen Aufbruchsbewegungen – der Inneren Mission Johann Hinrich Wicherns und dem Sozialkatholizismus? Entwickelten sie nicht auch, jedenfalls

⁸⁾ Ebenda, 50.

⁹⁾ Ebenda, 53 (Zitat nach dem Rechenschaftsbericht von 1876).

¹⁰⁾ Vgl. dazu Volkmann, Heinrich, Die Arbeiterfrage im preußischen Abgeordnetenhaus 1848-1869, Berlin 1968, den starken Anteil des Bürgertums in den leitenden Positionen der preuß. Beamtenschaft hat unlängst Hansjoachim Henning klar herausgearbeitet (Die deutsche Beamtenschaft im 19. Jahrhundert, Stuttgart 1984).

¹¹⁾ Vgl. dazu: Göckenjan, Gerd, Kurieren und Staat machen, Frankfurt/M. 1985, Huerkamp, Claudia, Der Aufstieg der Ärzte im 19. Jahrhundert. Vom gelehrten Stand zum professionellen Experten, Göttingen 1985, Krabbe, Wolfgang R., Kommunalpolitik und Industrialisierung. Die Entfaltung der städtischen Leistungsverwaltung vor dem Ersten Weltkrieg, Stuttgart 1985.

mittelbar, sozialreformerische Aktivitäten und Konzeptionen, und waren sie nicht auch über Vereinsaktivitäten hinausgehende neue soziokulturelle Bewegungen, die ernstgenommen werden müssen, nicht zuletzt wegen ihrer langfristigen Wirkungen?¹²⁾ Nahmen sie, über eine massive Schriftenproduktion und Gründung von „Liebeswerken“ hinaus, nicht vielfältigen (sozial-)politischen Einfluß? Fanden sie nicht, vor allem im katholischen Raum, auch einen unproblematischen Zugang zur Arbeiterbevölkerung und deren Interessen?

2. Sozialreform im Deutschen Kaiserreich 1871 bis 1918

Der Schwerpunkt bürgerlicher Sozialreform lag im Kaiserreich. Im Zentrum stehen der 1872 gegründete Verein für Sozialpolitik und die 1901 geschaffene Gesellschaft für Soziale Reform. Das nunmehr maßgebliche Prinzip der Sozialreform ist „Wissenschaft“, vertreten von Gebildeten. Ethisch fundiert sollen so Konzepte zur Sozialreform entwickelt, begründet und vorangetrieben werden. Zu den herkömmlichen caritativ-ethischen Motiven und politischen Nützlichkeitsabwägungen gesellt sich nun „der wissenschaftliche Nachweis der Notwendigkeit und der Möglichkeit der Sozialreform“¹³⁾ – der allerdings für sich allein genommen, soviel sei vorab bemerkt, kein entsprechendes politisches Durchsetzungspotential hatte.

Der „Verein für Sozialpolitik“ und die „Gesellschaft für Soziale Reform“ verstanden sich als „dritte Kraft“ jenseits vom Klassengegensatz und jenseits der mittlerweile formierten und parlamentarisch wirksamen politischen Parteien. Eine politische Kraft waren die Vereine selbst kaum, eher eine politisch interessante Plattform. Dafür ist, wenn man so will, vor allem die Bismarcksche Politik der Arbeiterversicherung verantwortlich. Sie war die „beherrschende“ Sozialreform und wurde weitgehend jenseits der Konzepte der Kathedersozialisten entworfen und durchgeführt. Die Perspektive (bildungs-)bürgerlicher Sozialreform und die Interessen staatlicher Macht, die mit eigenen sowie industriell induzierten Konzepten vorrangig war, klappten auseinander.

Von dieser konservativen Weichenstellung her, die in der staatlichen „Arbeiterpolitik“ erfolgte, hat sich die „neutrale“ bürgerliche Sozialreformbewegung nie wieder ganz erholt, mag es auch nach 1890 für „ihre“ Richtung wieder einigen Aufwind gegeben haben. Allerdings profitierte der bürgerliche Mittelstand mit seinen professionellen und konfessionellen „Sozialberufen“ und Institutionen ganz erheblich von den zwangsweise umgelenkten, marktentkoppelten Arbeiterbeiträgen, zugleich un-

¹²⁾ Rüdiger vom Bruch, der als Mitautor des Bandes sicher eine glücklichere Hand hatte als als Herausgeber, geht in seinem Beitrag über „Bürgerliche Sozialreform im deutschen Kaiserreich“ - rückblendend – mit darauf ein; im übrigen ist zu verweisen auf: Shanahan, William O., Der deutsche Protestantismus vor der sozialen Frage 1815-1871, München 1962; Kouri, Erkki I., Der deutsche Protestantismus und die soziale Frage 1870-1919, Berlin-New York 1984; Rauscher, Anton (Hg.), Der soziale und politische Katholizismus, 2 Bde. München 1982.

¹³⁾ Bruch, Rüdiger vom, Bürgerliche Sozialreform im Deutschen Kaiserreich, a.a.O., 63 (Zitat nach Hans Gehrigh). Der Beitrag ist die gegenwärtig beste und umfassendste Übersicht zum Thema, er informiert nicht nur über Bismarckära und Wilhelminische Zeit, sondern gibt, wie schon bemerkt, auch einige gute Rückblicke und Blicke nach vorn, die sich so bei den eigentlich dafür zuständigen Autoren der entsprechenden Aufsätze über diese Zeiträume nicht finden, geeignete Anknüpfungspunkte bietet dann erst wieder der Beitrag von Hockerts, der zudem auch auf genauer Akten- bzw. Archivalienkenntnis beruht.

terließ er nichts, um die Arbeiterschaft ihres eigenen Steuerungspotentials, etwa im Kassenwesen, zu berauben und es politisch zu denunzieren.¹⁴⁾

Der Zeitraum, in dem der Verein für Sozialpolitik bestrebt war, „durch sachbezogene Resolutionen Anstöße für staatlich initiierte Enquêtes und legislative Fixierungen (zu) vermitteln“, ist denn auch auf die siebziger und neunziger Jahre begrenzt.¹⁵⁾ Die verschiedenen Strömungen und Phasen des Vereins für Sozialpolitik arbeitet vom Bruch prägnant heraus. Er neigt dazu, weniger *Gustav Schmoller* als *Lujo Brentano* bzw. dessen Konzeption der Sozialpartnerschaft die nachhaltigste Bedeutung in der Geschichte bürgerlicher Sozialreform zuzuschreiben, gleichwohl arbeitet er auch genau heraus, daß *Schmoller* entscheidend den Verein für Sozialpolitik vor 1914 geprägt und darüber hinaus immer wieder maßgeblich den Vorrang der Wissenschaft in der ganzen Palette von Sozialreform bestimmt hat.

Im Vorkriegsjahrzehnt, also nachdem die Grundlagen des sozialpolitischen Kurses gelegt worden waren, gab dann die Gesellschaft für Soziale Reform den Kurs an; „für ‚den Verein für Sozialpolitik‘ anerkannte Schmoller ausdrücklich ihren Vorrang in der ‚direkten Beeinflussung der sozialen Gesetzgebung‘.“¹⁶⁾

Es ist schwierig und setzt noch viel Kärnerarbeit voraus, die praktische Wirksamkeit der Vereine einzuschätzen; ihnen einzelne Gesetzes- und Verwaltungsinitiativen konkret *zuzurechnen*, ist kaum möglich. Eine wesentliche, notwendige Bedingung ihrer Wirksamkeit waren publizistische Aktivitäten, die nicht zuletzt durch verlegerisches Entgegenkommen möglich wurden. Beide Vereine hatten eine eigene bzw. ihnen nahestehende Zeitschrift (*Schmollers Jahrbuch für Gesetzgebung, Verwaltung und Volkswirtschaft im Deutschen Reich* und *Conrads Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, bzw. Soziale Praxis*) sowie eine eigene Schriftenreihe, in denen der Boden für legislativ-administratives Handeln bereitet und dieses Handeln registriert, bewertet und vorangetrieben wurde.

Sieht man sich in den alten Akten und Bibliotheken der Ministerialbürokratie oder der seinerzeit gerade geschaffenen Organe der Rechtsprechung, Verwaltung und Aufsicht um, wird deutlich, daß diese wissenschaftlichen Veröffentlichungen zwar aufmerksam wahrgenommen und kommentiert wurden, vermutlich aber kaum die einzelnen Entscheidungen beeinflussten. Soweit ersichtlich, ist konkreter Einfluß, wenn überhaupt, so nur über einzelne Personen ausgeübt worden. Dabei geht es, vor allem bis zur Jahrhundertwende, um einzelne professorale und/oder industrielle politische Ratgeber, die bei einzelnen Entscheidungen oder zu Konferenzen und Besprechungen, zu denen die Ministerialbürokratie einlud, herangezogen wurden. Es geht aber auch, und dieses ist eher von grundsätzlicher Bedeutung und langfristi-

¹⁴⁾ Vgl. zu dieser bis heute anhaltenden mittelständischen Taktik: Zacher, Hans F. und Friedrich-Marczyk, Marion, *Krankenkassen oder nationaler Gesundheitsdienst?* Heidelberg 1980, dagegen u.a. Rohwer-Kahlmann, Harry, *Kompetenzen der gesetzlichen Krankenkassen zur Selbstabgabe von Heil- und Hilfsmittel – ein gesetzliches Institut zur „kalten Sozialisierung“ des Gesundheitsdienstes?*, Die Sozialgerichtsbarkeit, 1981, 133.

¹⁵⁾ Bruch, Rüdiger vom, *Bürgerliche Sozialreform*, 64, es wäre reizvoll, zu untersuchen, ob die vorwiegend von Max Weber „angezettelte“ Werturteilsdiskussion objektiv eine Flucht der „Jungen“ nach vorn war, d.h. daß diese aus der Not der nachgewiesenen geringen sozialpolitischen Wirksamkeit eine sozialwissenschaftliche Tugend machten.

¹⁶⁾ Ebenda 131.

ger Wirkung, um die „Ausbildung einer sozialwissenschaftlich qualifizierten und sozialpolitisch engagierten höheren Verwaltungsbeamtenschaft“,¹⁷⁾ deren zunehmendes (elitäres) Selbstbewußtsein paradoxerweise (?) dazu führte, daß sie sich zunehmend von ihren fachlichen qualitativen Ursprüngen abkoppelte. Auf seiten der Gelehrten des Vereins für Sozialpolitik müssen hier genannt werden *Gustav Schmoller*, *Adolf Wagner*, *Max Sering* und *Johannes Conrad*, auf seiten der Ministerialbeamten und Regierenden *Theodor Lohmann*, *Hugo Thiel*, *Johannes Miquel*, *Hans Hermann v. Berlepsch* und *Leo von Caprivi*. Im übrigen darf nicht übersehen werden, daß nicht nur die Wissenschaftler versuchten, die Beamten zu beeinflussen, sondern daß dieses auch umgekehrt der Fall war.

Ähnliche Verknüpfungen lassen sich bei der Gesellschaft für Sozialreform feststellen, die vor allem auch einige Praktiker der Sozialverwaltung der „mittleren Ebene“ einband und sich dann bemühte, mit den pragmatisch reformorientierten Freien Gewerkschaften zusammenzuarbeiten, also mit den progressiven Vertretern korporativer Sozialreform¹⁸⁾ – auch um den Preis verminderter „Einflußchancen im Gesetzgebungsprozeß“ und „schwächeren Rückhalts in Verwaltung, Regierung, bürgerlichen Parteien und Vereinen“. ¹⁹⁾ Die gewerkschaftlich-korporative Sozialreformbewegung wurde durch die Selbstverwaltung in der Arbeiterversicherung gestärkt, allerdings meist parallel (verstärkend?) zur Aufgabe gesellschaftlicher Gegenmachtpositionen. So kam es „zu teilweise eindrucksvollen, aber meist punktuellen Verflechtungen zwischen bürgerlicher Sozialreform und staatlicher Sozialpolitik in der Wohnungsfrage, im Arbeiterschutz, in der sozialen Fürsorge und im Bildungswesen“. ²⁰⁾

Eine größere praktische Wirksamkeit, bei gleichzeitigem Verzicht auf größere Entwürfe zur Gesellschaftsgestaltung, war vermutlich den fachspezifischen, mehr sektoral und auf der Ebene kommunaler Selbstverwaltung wirkenden Vereinen beschieden, wie dem Deutschen Verein für öffentliche Gesundheitspflege und dem Deutschen Verein für Armenpflege und Wohltätigkeit. Die rasch wachsenden Industriestädte und -regionen schufen zwar neuen Reichtum, aber auch neue Armut, produzierten neue Problemlagen, die sich teils aus den gewandelten Verkehrsformen, Lebens- und Arbeitsbedingungen, teils aus einer geänderten Sicht der Probleme ergaben. Hier boten die bürgerlichen Vereine, nicht zuletzt von unmittelbarer Konfrontation mit den Problemen getragen, passende Konzepte an, die gleichermaßen den Problemen wie dem bürgerlichen Selbstverständnis politisch gerecht wurden. Von Anfang an waren sie – vor allem der Deutsche Verein für öffentliche Gesundheitspflege – zwar professionspolitisch ausgerichtet, aber auch hochkooperativ gegenüber den Mitgliedern der bürgerlichen Stadtverwaltung, in deren Wir-

¹⁷⁾ Ebenda, 71.

¹⁸⁾ Neben den Arbeiten Rüdiger vom Bruch ist hier auf die grundlegende Monographie von Ursula Ratz, *Sozialreform und Arbeiterschaft. Die Gesellschaft für Soziale Reform und die sozialdemokratische Arbeiterbewegung von der Jahrhundertwende bis zum Ausbruch des Ersten Weltkrieges*, Berlin 1980, zu verweisen.

¹⁹⁾ Bruch, Rüdiger vom, *Bürgerliche Sozialreform*, 143.

²⁰⁾ Bruch, Rüdiger vom, *Wohlfahrtsstaat und bürgerliche Sozialreform in historischer Perspektive*, in: ders. (Hg.), *Weder Kommunismus noch Kapitalismus*, 10.

kungskreis die wissenschaftlich begründeten technokratischen Projekte recht gut paßten.²¹⁾

Eine dritte Komponente der Sozialreform bildeten die konfessionell ausgerichteten Vereine, der von der Inneren Mission ausgehende Verbandsprotestantismus wie der Sozialkatholizismus. Sie bauten traditionelle Formen der kirchlichen und bürgerlichen Wohltätigkeit in (kirchlich) ungebundener Form aus, führten soziale Kurse und Schulungen für Praktiker durch und schreckten auch vor eigenständigem, parteipolitischem und gewerkschaftlichem Engagement nicht zurück. Auffallend und wenig beachtet ist, daß dem Ideenkreis des Verbandsprotestantismus viele führende Praktiker der Sozialversicherung entstammten oder ihm verbunden waren, zu nennen wären *Theodor Lohmann*, *Otto Gaebel* und zahlreiche Geschäftsführer der gewerblichen Unfallversicherung.²²⁾ *Rüdiger vom Bruch* gebührt das Verdienst, zu all diesen Schattierungen der Sozialreform im Kaiserreich erstmals eine prägnante Gesamtschau zu bieten. Zu kurz kommt nur die Frauenbewegung, die maßgeblich an der Entstehung und Ausbreitung sozialer Berufsarbeit beteiligt war.²³⁾

3. Sozialreform in der Weimarer Republik 1919 bis 1930 (oder 1933?)

Gespannt ist man nun auf die Geschehnisse in der Weimarer Republik, deren Anfang durch das Ende der konstitutionellen Monarchie und die Absage an die politische Revolution gesetzt ist. Parlamentarismus und Wohlfahrtsstaat als politische Zielvorstellungen – das ist *die* Chance bürgerlicher Sozialreformer, falls sie politikfähige Konzeptionen zur Gesellschaftsgestaltung anbieten können und wollen, also mehr als politisch beliebig „abrufbare“ empirische und theoretische Beiträge zu einzelnen Gesetzgebungen. Werden die Protagonisten der „Gesellschaft für Soziale Reform“ nun zu den staatsorientierten sozialliberalen Gesellschaftsgestaltern?

Die sozialreformerischen Fortschritte der Weimarer Republik, die teilweise aber schon im 1. Weltkrieg, insbesondere mit dem Hilfsdienstgesetz von 1916, begannen, lagen vor allem auf dem Gebiet der institutionell-korporativen Anerkennung der Gewerkschaften und des kollektiven Arbeitsrechts. Insoweit waren wesentliche Sozialreformziele, die zwischen 1870 und 1914 entwickelt worden waren, vorläufig erreicht. Im übrigen waren aber die politischen Einflüsse der bürgerlichen Sozialreformer bald wieder recht bescheiden, sofern sie eigenständig entwickelt wurden. Die parlamentarische Demokratie mit ihrer Parteienvielfalt begrenzte zunächst „unparteiische“ Einflüsse strukturell stärker als der gelenkte Obrigkeitsstaat. Die

²¹⁾ Vgl. dazu Labisch, Alfons, u. Tennstedt, Florian, *Der Weg zum „Gesetz zur Vereinheitlichung des Gesundheitswesens vom 5. Juli 1934“*, 2 Bde., Düsseldorf 1986.

²²⁾ Zu Theodor Lohmann: Rothfels, Hans, *Theodor Lohmann und die Kampfjahre der staatlichen Sozialpolitik (1871–1905)*, Berlin 1927, zu Otto Gaebel: Tennstedt, Florian, *Das Reichsversicherungamt und seine Mitglieder – einige biographische Hinweise*, in: *Dt. Sozialrechtsverband e.V./Georg Wannagat (Hg.), Entwicklung des Sozialrechts, Aufgabe der Rechtsprechung*, Köln 1984, 54, und Gerhardt, Martin, *Ein Jahrhundert Innere Mission*, 2. Teil: *Hüter und Mehrer des Erbes*, Gütersloh 1948 (eine im Schrifttum zur Geschichte der Sozialpolitik bedauerlicherweise vernachlässigte Monographie).

²³⁾ Dazu jetzt Sachße, Christoph, *Mütterlichkeit als Beruf. Zur Entstehung sozialer Berufsarbeit in Deutschland*, Frankfurt/M. 1986.

„pluralistische Parteien- und Verbandsgesellschaft“ ließ der „bürgerlichen Vereinskultur“ keinen maßgeblichen „politischen“ Raum für ihre Entfaltung.²⁴⁾

Man bemerkt „Absinken, Umschichtungen, Verwässerungen und Umformungen von Motiven und Zielen jener bürgerlichen Sozialreform in den großen sozialen – und kirchlichen – Verbänden, in den Parteien und in der ständig umgestalteten staatlichen Sozialpolitik“.²⁵⁾ Die wissenschaftsorientierten bürgerlichen Sozialreformer waren vielfach nicht in der Lage, angesichts der geänderten politischen und ökonomischen Rahmenbedingungen neue, vorwärtstreibende Vorstellungen zur Sozialreform zu entwickeln und die politische Verantwortung zu übernehmen.

Dieses gelang dafür den *konfessionell* fundierten bürgerlichen und den *inkorporierten* Sozialreformern umso besser, letzteren vor allem in der Anfangszeit der Weimarer Republik, in der deren „Staatlichkeit“ umstritten und die Position der Ministerialbürokratie noch nicht (wieder) gefestigt war. Im übrigen sind die Geschehnisse in der Weimarer Republik daraufhin zu untersuchen, *inwieweit* der mit ihr verbundene Schub an Demokratisierung und Selbstverwaltung nicht auch bedeutete, daß die im Kaiserreich vornehmlich „private“ Sozialreformbewegung in einer neuen bürokratisierten Form „aufgehoben“ wurde, mit allen damit einhergehenden Vorteilen wie auch Verwerfungen.

Die Gewerkschaften, die vor 1914 vielleicht bürgerlicher Protektion, Sympathien und „Anleitung“ in mancher Hinsicht bedurften, hatten in der Weimarer Republik ein neues Selbstbewußtsein als politische Interessengruppen gewonnen, die sich um bürgerliche Sozialreformer nicht mehr zu scheren brauchten. Sie waren vor allem, wengleich mit nur geringem Erfolg, darum bemüht, gegenüber den in der Wirtschaftskrise stärker werdenden Arbeitgebereinflüssen ihre 1918/19 errungenen Positionen zu halten. In der Zeit zwischen 1923 und 1933 „stand die Frage nach der sozialpolitischen Leistungs- und Tragfähigkeit des wirtschaftlichen bzw. politischen Systems in der aktuellen Situation überhaupt zur Diskussion“.²⁶⁾

Sieht man nun von den grundlegenden Reformen im Bereich des Arbeitsrechts und der Stellung der Interessenverbände im Staate ab und auf die Sozialpolitik im engeren Sinn hin, also zur Ausgestaltung der Sozialversicherung und der Wohlfahrtspflege, dann gibt es vier interessante Tendenzen zu beobachten:

1. In der neuen durchschlagenden *ökonomischen* Interessenkonstellation verloren sich sozialreformerische Konzeptionen *unabhängiger* Gelehrter noch stärker als zwischen den politischen Interessengegensätzen des Deutschen Kaiserreiches, Einfluß erhielt „man“ nur im Huckepackverfahren bei Parteien und Interessengruppen. Hinzu kam ein Generationswechsel auf beiden Seiten, der alteingefahrene „Kontaktgleise“ störte.
2. Im Hinblick auf sozialreformerische Konzeptualisierung ist der *Sozialkatholizismus* führend, der die demokratische Republik anerkennt und den politischen

²⁴⁾ Bruch, Rüdiger vom, Wohlfahrtsstaat . . . , 11.

²⁵⁾ Ebenda.

²⁶⁾ Schulz, Günther, Bürgerliche Sozialreform in der Weimarer Republik, in: Bruch, Rüdiger vom (Hg.), *Weimarer Kommunismus* . . . , 194.

Katholizismus auf sozialem Gebiet fundiert. Von der katholischen Soziallehre aus wird durch gesetzgeberische Maßnahmen konkrete, mitunter pragmatische Gesellschaftspolitik gemacht. Die eher stille Vorbereitungspolitik des Volksvereins für das katholische Deutschland und das sozialpolitische Engagement des Zentrums während des Deutschen Kaiserreichs kommen nun zum Zuge. Die neue Generation der Ministerialbürokratie im (neuen) Reichsarbeitsministerium unter *Heinrich Brauns* und im preußischen Ministerium für Volkswohlfahrt unter *Heinrich Hirtsiefer* ist zentrumsorientiert.²⁷⁾ Sie ging nicht unbedingt durch Schmollers „preußische“ Schule, sondern durch die süddeutschen Staaten des Rheinlandes und Volksvereins. An (vergessenen?) Personen wären zu nennen: *Hermann Geib*, *Andreas Grieser*, *Erwin Ritter*, *Julia Dünner*, *Helene Weber*, *Heinrich Schopohl*, *Friedrich Sitzler*, *Hugo Schäffer* u.a. (Nicht zu vergessen ist, daß *Schmoller* selbst nur „Wahlpreuße“ war!) Solidarismus und Subsidiarität prägen den Ausbau der Wohlfahrtspolitik – unpassende Konzeptionen, etwa Vorstellungen wie die von *Wilhelm Polligkeit* und dem Deutschen Verein für öffentliche und private Fürsorge²⁸⁾ oder auch des SPD-Sozialpolitikers *August Karsten*, werden beharrlich und konsequent abgewehrt.²⁹⁾ Auf der anderen Seite kann der Verbandsprotestantismus (Innere Mission) aus paritätischen Gründen von diesen katholischen Vorgaben profitieren, ohne daß sich seine vielfach deutsch-nationalen Vertreter mit der Republik so identifizieren mußten wie die des Zentrums. Im Gegensatz zur Situation des Kaiserreichs erhielt er, soweit absehbar, wenig direkten Einfluß, wohl aber „staatsgeschützte“ Spielräume. Dafür war sicher, neben zentralistischen Bestimmungen der Reichsverfassung, auch maßgebend, daß die Kompetenz des Reichsarbeitsministeriums von 1922 bis 1936 sehr stark in den klassischen Fürsorgektor ausgeweitet wurde. Das Reichsarbeitsministerium konnte so *das* Wohlfahrtsministerium der Weimarer Republik werden. Erst 1936 gingen diese klassischen Fürsorgeangelegenheiten wieder an das Reichs- und Preußische Ministerium des Innern zurück und wurden stärker polizeimäßig betrieben (mit entsprechendem Aktivitätszuwachs der DAF).³⁰⁾

3. Die *Interessenverbände* nehmen, vermutlich stärker als im Deutschen Kaiserreich, lobbyistischen Einfluß. Über Beiträge und Vorstandspostionen kommt es zu ständiger Zusammenarbeit zwischen Bürokratie und Vereins- bzw. Verbandsexperten. Auch an finanzieller Förderung von genehmen Vereinsaktivitäten durch die Ministerien auf Reichs- und Landesebene fehlt es nicht. Diese neuen Verknüpfungen sind für den Bereich der Sozialpolitik bislang kaum untersucht.

²⁷⁾ Der politische Katholizismus in der Weimarer Republik ist recht gut erforscht, nicht hingegen der soziale Katholizismus. Die fundierteste Darstellung ist noch immer: Mockenhaupt, Hubertus, *Weg und Wirken des geistlichen Sozialpolitikers Heinrich Brauns*, Paderborn 1977, einige zusätzliche Hinweise bei Tennstedt, Florian, *Fürsorgegeschichte und Vereinsgeschichte, 100 Jahre Deutscher Verein in der Geschichte der deutschen Fürsorge*, Zeitschrift für Sozialreform, 1981, 72.

²⁸⁾ Vgl. dazu Tennstedt, Florian, *Fürsorgegeschichte* . . . , 88.

²⁹⁾ Vgl. dazu Leibfried, Stephan, *Existenzminimum und Fürsorge-Richtsätze in der Weimarer Republik*, in: *Jahrbuch der Sozialarbeit* 4 (1982), Reinbek 1981, 469.

³⁰⁾ Vgl. dazu Erlaß über die Abgrenzung der Zuständigkeit auf dem Gebiete der Wohlfahrtspflege vom 31.12.1935 (RGBl I 1936 S. 1) und den Ausführungserlaß für Preußen vom 31.12.1935 (RMBliV 1936, S. 37).

Erste Forschungsergebnisse liegen für das Gesundheitswesen vor, das seit 1880 zunehmend politisch aufgewertet wurde.³¹⁾

4. Die *sozial* orientierten Konzepte zur Sozialreform und Gesellschaftsgestaltung finden sich in der Weimarer Republik mit einer zunehmenden Alternative konfrontiert, nämlich *biologisch* bzw. rassenhygienisch *fundierten Ideen und Konzepten zur Gesellschaftsgestaltung*. Der im Kaiserreich begonnene Prozeß der Ausdifferenzierung neuer, alternativer bzw. „unsozialer“ Reformwissenschaften erlebt einen entscheidenden Aufschwung und findet zu ihm tragenden Vereinsbewegungen. Im Deutschen Kaiserreich handelte es sich insoweit noch mehr um eine sektiererisch-elitäre Bewegung von Außenseitern, die auf vergleichsweise schmaler Vereinsbasis ruhte und auf zwei Zeitschriften begründet war. Sie findet nun, nicht zuletzt bedingt durch die Bevölkerungsverluste des Ersten Weltkriegs, das national-„moralische“ Desaster der Niederlage des nationalen Staates und die ökonomischen Schwierigkeiten der „klassischen“ Sozialpolitik, zunehmend öffentliche Förderung. Die gesundheitsorientierte, später vor allem in der rassenhygienischen Interpretation auftretende Vereinsbewegung ist diejenige private Sozialreformbewegung „aus Kaisers Zeiten“, die in der Weimarer Republik neben und teilweise zusammen mit dem Sozialkatholizismus, die deutlichste staatliche Förderung, vor allem in Preußen, erfährt.³²⁾ Auch diese Bewegung ist dem bürgerlichen Sozialreformspektrum zuzuordnen.

In der Weltwirtschaftskrise und im Zeichen des Sozialabbaus unter den Präsidialkabinetten haben Konzepte biologischer Gesellschaftsgestaltung mit entsprechenden Ausgrenzungen zunehmend Konjunktur und drängen nach staatlicher Umsetzung: Volksgemeinschaft, Bevölkerungsschwund und Förderung positiver Auslese, Kampf den Minderwertigen sind die neuen Parolen, die im politischen Spektrum verbreitet sind, und eine *grundsätzliche* Abkehr von den Grundtendenzen bürgerlicher „sozialer“ Sozialreform bedeuten. In sozialpolitisch-sozialreformerischer Hinsicht sind die Jahre 1929/30 ein ähnlich starker Schnitt wie das Jahr 1933 – die Jahrzehnte der „sozialen Sozialreform“ sind vorbei. Nicht mehr das Hereinnehmen (Inklusion), sondern die Aussonderung (Selektion) wird zum (zunächst noch impliziten) Prinzip des Wohlfahrtsstaates.

Der Abbau von öffentlichen Sozialleistungen, auch an der untersten Grenze der Armenfürsorge, schwächte die Massenloyalität gegenüber dem parlamentarischen System zusätzlich, das durch die Präsidialkabinette schon angeschlagen war. In dieser Situation wurde die Nazipartei vom enttäuschten Fortschritts- und Vernunftglauben des bürgerlichen Systems begünstigt, von den Ängsten der Bauern vor Kollektivierung und schließlich von dem „Einstieg“ der reformistischen Arbeiterbewegung in die politische Verantwortung für einen nunmehr schnell zerschlagenen und wenig hilfreichen Wohlfahrtsstaat. Die Anhänger und

³¹⁾ Vgl. dazu Labisch, Alfons, u. Tennstedt, Florian, *Der Weg . . .* (wie Anm. 21) und Weindling, Paul, *Die Preußische Medizinalverwaltung und die „Rassenhygiene“*, *Zeitschrift für Sozialreform* 1984, 675; ders., *Weimar Eugenics: The Kaiser Wilhelm Institute for Anthropology, Human Heredity and Eugenics in Social Context*, *Annals of Science*, 1985, 303.

³²⁾ Ebenda u. Thomann, Klaus-Dieter, *Auf dem Weg in den Faschismus. Medizin in Deutschland von der Jahrhundertwende bis 1933*, in: Bromberger, Barbara u.a., *Medizin, Faschismus und Widerstand*, Köln 1985, 15.

Mitglieder der NSDAP denunzierten den „Wohlfahrtsstaat“ als Einrichtung für faule „Volksschädlinge“ und „Ballastexistenzen“, beschworen in emotionalen und ungezügelt Protesten biologistisch-volkhafte Politikentwürfe, die allerdings kaum ausdifferenziert waren. Umso besser und erfolgreicher konnten sich 1933 nach der Machtübernahme die gestandenen völkischen Rassenhygieniker für das konkrete policy-making andienern.

4. Präsidialdiktatur, Nationalsozialismus und Sozialreform

Die nationalsozialistische Machtübernahme 1933 war somit kein *umfassender* Kontinuitätsbruch gegenüber bürgerlicher Sozialreform. Sie stellt bis etwa 1938 eher deren zweite Etappe dar als einen Bruch.³³⁾ Die stärksten Einschnitte erfolgten auf dem Gebiet der inkorporierten Sozialreform, auf dem Gebiet der Gewerkschaftspolitik und des kollektiven Arbeitsrechts durch die Ausschaltung der Gewerkschaften aus der Sozialverfassung und die Transformation privater Verbände in öffentlich-rechtliche Formen („Verkörperschaftlichung“ von Vereinen etc.). Im übrigen blieben die sozialpolitischen Institutionen weitgehend erhalten.

Zunächst wurden weniger Institutionen zerschlagen als Personen mit Berufsverboten belegt und verfolgt und dadurch „Sozialpolitik“ an der zentralen Basis verändert. Diese Berufsverbote richteten sich gegen jüdische, sozialdemokratische und kommunistische Stelleninhaber.³⁴⁾ Infolge der primär „antimarxistischen“ und antisemitischen Stoßrichtung der NS-Machtergreifung einerseits und den breiten, bürokratisch fest verankerten, sozialpolitischen Aktivitäten des Zentrums während der Weimarer Republik andererseits betraf diese Berufsverbotspraxis allerdings weitgehend „nur“ Kassenärzte und (Orts-)Krankenkassen sowie die Arbeitsverwaltung, nicht so sehr dagegen Berufsgenossenschaften, Rentenversicherungen, Aufsichts- und Rechtsprechungsorgane und Ministerialinstanzen, deren Angehörige zu einem erheblichen Teil der NSDAP beitraten. Die NSDAP hatte ja auch sozialkonservative Ziele auf ihre Fahnen geschrieben bzw. an diese angeknüpft und sich als „Staatspartei“ zunehmend von der populistisch-revolutionären SA distanziert; die dazu angezettelte Mordaktion wurde von den „tragenden Kräften“ toleriert, weil die SA auch sie bedroht hatte. Dies alles erklärt ganz wesentlich Elemente der „Be-

³³⁾ Es ist ein Versäumnis des von vom Bruch herausgegebenen Sammelbandes, daß dieser nicht deutlich wird, vor allem der Beitrag von Gerhard Schulz „schöpft“ mehr oder weniger nur aus den „engen“ Studien von Ludwig Preller und der „Sozialen Praxis“ mit wenig eigenständigem Durchblick und Fortschritt; die Vorgeschichte „negativ-rassistischer“ Sozialreform fehlt.

³⁴⁾ Vgl. Leibfried, Stephan, u. Tennstedt, Florian, Berufsverbote und Sozialpolitik 1933. Die Auswirkungen der nationalsozialistischen Machtergreifung auf die Krankenkassenverwaltung und die Kassenärzte, 3. Aufl., Bremen 1981 u. Leibfried, Stephan, Stationen der Abwehr. Berufsverbote für Ärzte im Deutschen Reich 1933–1938, Bulletin des Leo Baeck Institutes, 1982, 3.

wahrung des traditionellen Aufbaus der deutschen Sozialversicherung³⁵⁾ und auch – zumindest bis zum Krieg – die weitgehende Erhaltung der materiellen Substanz deutscher Sozialpolitik für die deutschen Volksgenossen, obgleich programmatisch eine Abkehr von der Tradition bürgerlicher Sozialreform und dem Wohlfahrtsstaat stattfand.

Von den Protagonisten der Sozialreform auf Vereins- und Verbandsbasis wurden die allgemeiner orientierten Vereine, so die Gesellschaft für Sozialreform, der Volksverein für das katholische Deutschland und der Verein für Sozialpolitik „gestuft“ gleichgeschaltet bzw. nach und nach zur Auflösung genötigt. Allein vom Evangelisch-sozialen Kongreß blieb die „organisatorische Hülse“ über die Zeit des Dritten Reiches hinweg erhalten.³⁶⁾ Bei den meisten sozialistischer orientierten sozialreformerischen Vereinigungen blieb es bei Neubesetzungen, bei teilweise neuer ideologischer Ausrichtung. Fast durchgängig neu besetzt wurden Ausschuß- und Beiratspositionen, zudem wurden neue Beiräte geschaffen, etwa der für Bevölkerungs- und Rassenpolitik beim Reichsministerium des Innern.

Etwa 1938 setzt eine *neue Phase nationalsozialistischer Innenpolitik* ein, für die erste praktische Ansätze zu Brüchen mit der inhaltlichen Kontinuität erkennbar sind. Nun beginnt die eigentliche Phase der Machtübernahme im Sinne der inneren Ausgestaltung nach NS-Prinzipien. Die traditionellen Institutionen und Kompetenzen des Staates werden zunehmend zugunsten von Parteiorganisationen wie DAF und SS untergraben und abgebaut. Die 1933/34 vielfach vorgenommene personelle „Umpolung“ der „alten“ Institutionen mit NSDAP-Mitgliedern „bremst“ allerdings zunächst diese Bestrebungen. Die umfassendsten Pläne zu einer Sozialreform entwickelte die DAF, die durch die staatliche Tarifpolitik zunächst kein originäres Tätigkeitsfeld hatte.³⁷⁾

Im übrigen werden nach 1938 die gesellschaftlichen Ausgrenzungsprozesse verstärkt, die mit dem biologischen Gesellschaftsmodell begründet werden. Nach Kriegsausbruch wird die Sozialversicherung weiter ausgebaut und „exportiert“, im übrigen fielen jenseits des Reichsarbeitsministeriums, d.h. bei der inneren Reichs-

³⁵⁾ Prinz, Michael, „Sozialpolitik im Wandel der Staatspolitik“? Das Dritte Reich und die Tradition bürgerlicher Sozialreform, in: Bruch, Rüdiger vom (Hg.): „Weder Kommunismus . . .“, 219 (239). Dieser Artikel vernachlässigt wieder die Entwicklung im Bereich der Fürsorge- bzw. Wohlfahrtsgesetzgebung, von der systematisch verwaltungsmäßig betriebenen Antifürsorge bis zur Vernichtung schweigt er „logischerweise“ mehr oder weniger ganz. Auch nicht annähernd versucht er zu einer Bestimmung dessen vorzustoßen, was denn nun spezifisch nationalsozialistisch war, er „reserviert“ dieses Prädikat mehr oder weniger für die Bestrebungen der NSBO (Schuhmann/Brucker) und DAF (Robert Ley) und stellt diesen die konservative Ministerialbürokratie gegenüber, über deren Zentrumstradition (und daher Ausfall bei der Berufsverbotspraxis) nichts erwähnt wird. Prinz verschweigt, daß die regimestabilisierende Politik des RAM von Martin Bormann und Heinrich Himmler gestützt wurde. Die polykratische Struktur des Systems wird nicht deutlich, auch nicht die Machtausweitung der DAF gegenüber dem RAM nach 1938, Rivalitäten auf dem Gesundheitssektor bleiben „außen vor“. Auch bei diesem Artikel zeigt sich, daß es eine vertane Chance ist, daß der vom Herausgeber in seinen eigenen Beiträgen entwickelte *breite* Ansatz von den Mitautoren *nicht* verfolgt wurde; analytisch weiterführender: Leibfried, Stephan, Hansen, Eckhard u. Michael Heisig, *Geteilte Erde? Bedarfsprinzip und Existenzminimum unter dem NS-Regime: Zu Aufstieg und Fall der Regelsätze in der Fürsorge*, Neue Praxis 1984, 3.

³⁶⁾ Prinz, Michael, „Sozialpolitik im Wandel der Staatspolitik“?, 228.

³⁷⁾ Vgl. dazu jetzt Recker, Marie-Luise, *Nationalsozialistische Sozialpolitik im 2. Weltkrieg*, München 1985.

verwaltung und der SS alle Schranken: Verwaltungsmäßig betriebener Holocaust und Euthanasie offenbarten endgültig die inhumane Struktur der Rassenideologie als Gesellschaftsprinzip, sie waren aber gleichwohl von vornherein in der Sinnwelt eines auf permanenter Selektion aufbauenden Gesellschaftsmodells angelegt.

5. Sozialreform nach 1945 – ein Ausblick

Die Jahre nach 1945 bringen keinen neuen Auftakt oder gar Schub für diejenigen bürgerlichen Sozialreformer, die in unabhängigen Vereinen agieren. Die Vereine gibt es zwar, aber ihre große Zeit ist entgültig vorbei. Interessengeleitete, lobbyistisch ausgerichtete Verbände, die in Beiräten vertreten sind, und die Ministerialbürokratie mit ihrem Apparat beherrschen das Feld endgültig.

Hans Günter Hockerts, wohlausgewiesener Frankfurter Historiker der sozialpolitischen Weichenstellungen der Ära Adenauer kommt denn auch zu einer nüchternen Bilanz über die Einflußkomponente sozialreformerischer Vereinigungen:

„Diese stehen im Themenzentrum dieses Bandes, aber unter den gewandelten Bedingungen der Nachkriegszeit nicht mehr im Aktionszentrum sozialpolitischer Praxis. Die Mechanismen sozialpolitischer Problemwahrnehmung und Willensbildung verlagerten sich in erster Linie auf die Parteien und auf Expertokratien in Gestalt staatlicher Beamtenapparate (mit Spitze in einem 1955 beim Bundesarbeitsministerium eingerichteten ‚Generalsekretariat für die Sozialreform‘) und in Form von Sozialbürokratien der Sozialleistungsträger und ihrer Selbstverwaltungsverbände, beeinflusst von einem dichten Netz hochorganisierter Interessenverbände – voran Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände, bis hin etwa zum Bundesverband der Versicherungsmathematiker oder zur als Propagandamedium der Banken fungierenden ‚Gemeinschaft zum Schutz der deutschen Sparer‘. Demokratische Parteikonkurrenz, professionalisierte Sozialstaatsbürokratie und pluralistische Interessen organisierten den Wirkungsraum eigenständiger sozialreformerischer Vereinigungen.“³⁸⁾

Insgesamt gesehen stärkte die NS-Zeit die Einflußsphäre der Ministerialbürokratie, im Bereich des Reichs- bzw. Bundesarbeitsministeriums muß dabei gesehen werden, daß die Zentrumstraditionen dieses Hauses weitgehend über die NS-Zeit „gerettet“ werden konnten und, nicht zuletzt aufgrund der DAF-Pläne und der Neuordnung der Sozialversicherung in der SBZ/DDR, als genuin antitotalitär-freiheitlich definiert werden konnten. Hinzu kam natürlich noch eine besondere Sachkompetenz in einem zunehmend unübersichtlich differenzierten Politiksektor.

Im übrigen betont *Hockerts*, daß die *raison d'être* der bürgerlichen Sozialreform, die Entschärfung des sozialen Sprengsatzes proletarischer Existenz, in der westdeutschen Nachkriegsgeschichte im konjunkturellen Aufschwung gelang. „Die westdeutsche Nachkriegsgeschichte der 1950er und 1960er Jahre kann in verschiedener Hinsicht als Erfolgsgeschichte dieser Tradition gelesen werden, vor allem im Hinblick auf die Integration des durch die Vertreibung deklassierten großen Bevöl-

³⁸⁾ Hockerts, Hans-Günter, Ausblick: Bürgerliche Sozialreform nach 1945, in: Bruch, Rüdiger (Hg.) „Weder Kommunismus . . .“, 259, vgl. auch seinen Beitrag in diesem Heft, der es erlaubt, diesen Ausblick knapp zu halten.

kerungsanteils und auf die nachhaltige Überwindung traditioneller Merkmale der Proletarität.“³⁹⁾

Zu diesen traditionellen Merkmalen der Proletarität gehörte die Eigentumslosigkeit – im Gegensatz bzw. Unterschied zur bürgerlichen Existenz. Die Eigentümerposition der Arbeiter an den Produktionsmitteln – die klassische sozialistische Forderung – ist bislang kaum erreicht, wohl aber wurden 1980 durch das Bundesverfassungsgericht die Sozialleistungen – beginnend mit Rentenansprüchen und Rentenanwartschaften – unter den verfassungsrechtlichen Eigentumsschutz gestellt.⁴⁰⁾ Dieses ist, unter systematischen Gesichtspunkten betrachtet, einer der bedeutendsten Rechtsfortschritte auf dem Gebiet der sozialen Sicherheit nach der Anerkennung eines Rechtsanspruchs auf Sozialleistungen. Es ist sicher nicht unbescheiden zu bemerken, daß hier eine private Vorreiterrolle auszumachen ist – die der „Zeitschrift für Sozialreform“ und ihres Herausgebers, *Harry Rohwer-Kahlmann*.⁴¹⁾ Das wird auch von *Hans Günter Hockerts* anerkannt – vielleicht muß die Geschichte der Sozialreform auch einmal aus der Perspektive des durch die Judikatur erzielten Fortschritts und der Anregungen dazu geschrieben werden? Vielleicht aber sind in der Zukunft wieder mehr unabhängige sozialpolitische Gestaltungsvorschläge gefragt, die neue Gesichtspunkte einbringen – mag es auch dauern, bis sie unter dem Einfluß realer ökonomischer und politischer Konstellationen politikfähig werden.

Im übrigen bedarf es noch genauerer Reflexion über das Thema: Was bedeutet Sozialreform heute? Was steht an? Was könnten die tragenden politischen Kräfte sein? Wo kommen die für die gegenwärtige Situation passenden und durchsetzbaren Konzepte her – von Vereinen, von Universitäten, von Vordenkern der Parteien, von Interessenverbänden oder aus der Ministerialbürokratie? Hier zieht sich der Historiker gern zurück, wartet eher skeptisch als wegweisend ab und konstatiert dann ex post, wie's gelaufen ist – überläßt es also gern anderen, „Lehren aus der Geschichte“ zu ziehen. Eine „Lehre aus der Geschichte“ scheint aber nach über 100 Jahren Sozialreform in Deutschland festzustehen: Die „Würde der Vollendung“,⁴²⁾ die sozialpolitische Institutionen gern annehmen, soviel macht der Band, den *Rüdiger vom Bruch* herausgegeben hat, deutlich, macht vor der Geschichte nicht halt und schützt sicher auch nicht vor Gefährdungen und Problemen der Zukunft.

³⁹⁾ Ebenda, 262.

⁴⁰⁾ BVerfGE 53, 257, und schon zuvor, zunächst in „dissenting opinions“.

⁴¹⁾ Vgl. Verzeichnis der Veröffentlichungen von Prof. Dr. Harry Rohwer-Kahlmann, in: Sozialrecht. Verfassungsrecht. Sozialpolitik. Festschrift für Harry Rohwer-Kahlmann, Wiesbaden 1983 (=Heft 9/10/11/12 1983 Zeitschrift für Sozialreform).

⁴²⁾ Ferber, Christian von, Sozialpolitik in der Wohlstandsgesellschaft, Hamburg 1967.