

Der Wohlfahrtsstaat im Nationalsozialismus 1933 - 1945

Christoph Sachße/Florian Tennstedt

1. Sozialpolitik im Nationalsozialismus: Kontexte und Kontinuitäten

Die Forschung zur Sozialpolitik des Nationalsozialismus hat sich in den letzten Jahren erheblich intensiviert. Die Deutsche Arbeitsfront (Smelser 1988), die Nationalsozialistische Volkswohlfahrt (Hansen 1991), die konfessionelle Wohlfahrtspflege (Kaiser 1989), die Angestelltenversicherung (Prinz 1986) sind Gegenstand gründlicher Untersuchungen geworden. Die theoretische Einschätzung und Einordnung nationalsozialistischer Sozialpolitik ist dennoch kontrovers geblieben. Zwei Interpretationsmuster rücken in diesen Kontroversen neuerdings in den Vordergrund. Im Anschluß an Arbeiten von Gisela Bock (Bock 1986) und Detlev Peukert (Peukert 1989) wird nationalsozialistische Sozialpolitik in ihrer Ambivalenz von Auslese und Ausmerze vor allem unter dem Aspekt eines eugenischen Rassismus verstanden. Im Anschluß an Broszat berühmtes Plädoyer für eine Historisierung des Nationalsozialismus (Broszat 1985) werden andererseits die modernisierenden Elemente sozialpolitischer Gestaltung zwischen 1933 und 1945 hervorgehoben.

Das Problem solcher Generaleinschätzungen besteht allerdings darin, daß sie zumeist auf der Grundlage einer sehr schmalen empirischen Basis, d. h. der Untersuchung nur einzelner Organisationen, Sektoren oder gar Plan gebliebener Entwürfe entwickelt werden und den sozialen und sozialpolitischen Gesamtkontext vernachlässigen. Das System wohlfahrtsstaatlicher Sicherung in Deutschland hatte jedoch bis zum Ende der Weimarer Republik ein hohes Maß von Komplexität und Ausdifferenzierung erreicht. Arbeitsrecht, Sozialversicherung und Wohlfahrtspflege bildeten seine Grundstrukturen, die vielfach ineinander verwoben waren, jedoch einer je eigenen Logik und Entwicklungsdynamik folgten. Die Ausbauphase des deutschen Wohlfahrtsstaates vom deutschen Kaiserreich bis zum Ende der zwanziger Jahre war dabei von einer Ausweitung des gesellschaftlichen Wirkungsbereichs sozialer Sicherung in

allen Sektoren, von Zentralisierung, Bürokratisierung und Professionalisierung gekennzeichnet.

In den Jahren der Republik wurde dieser allgemeine Trend mit Elementen der Demokratisierung und Verrechtlichung verknüpft, an Parlament und politische Parteien rückgekoppelt und über Individualrechte vermittelt. Mit dem Beginn der Weltwirtschaftskrise setzte eine »autoritäre Wende« ein, eine Phase wohlfahrtsstaatlichen Abbaus, der Kürzung von Leistungen, der Demontage individueller Rechtsansprüche und demokratischer Partizipationschancen. Viele der sozialen Errungenschaften aus der Zeit bis 1929 wurden unter dem Druck der Krise bis zum Ende der Republik zurückgenommen. Die Sozialpolitik des Nationalsozialismus fand hier bereits zahlreiche Anknüpfungspunkte vor. Generalisierende Aussagen über den spezifischen Charakter nationalsozialistischer Sozialpolitik sind daher nur dann möglich und sinnvoll, wenn zum einen alle zentralen Systeme sozialer Sicherung in die Analyse miteinbezogen werden, zum andern aber die Entwicklung des deutschen Wohlfahrtsstaates vor 1933 und die Kontinuitäten über 1933 hinweg in Rechnung gestellt werden.

Wir wollen daher im folgenden versuchen, die sozialpolitische Entwicklung in allen drei genannten Bereichen in der Zeit des Nationalsozialismus zu skizzieren, um so die Grundlage für eine Ortsbestimmung nationalsozialistischer Sozialpolitik im Gesamtkontext wohlfahrtsstaatlicher Entwicklung in Deutschland zu schaffen. Unser Hauptinteresse gilt dabei – im Anschluß an eigene frühere Arbeiten (Sachße/Tennstedt 1980; 1988) – dem Bereich von Fürsorge und Wohlfahrtspflege, die sich als die Sektoren erweisen, in denen sich die innovativen und destruktiven Potentiale nationalsozialistischer Sozialpolitik am ungehemmtesten entfalteten.

2. Arbeiterpolitik im Nationalsozialismus

Die Einbeziehung der Gewerkschaften in die Gestaltung der Arbeitsbeziehungen, der Ausbau des kollektiven Arbeitsrechts und der Aufbau der innerbetrieblichen Mitbestimmung gehörten zu den Kernstücken des Weimarer Wohlfahrtsstaates. Diese Errungenschaften wurden von den Nationalsozialisten rasch und nachhaltig beseitigt. Die politischen Organisationen der Arbeiterschaft wurden schon in den ersten Monaten des neuen Regimes verboten, die Gewerkschaften zerschlagen. Das »Gesetz über die Ordnung der nationalen Arbeit« vom Januar 1934 beseitigte dann sowohl die innerbetriebliche Mitbestimmung als auch die Tarifautonomie endgültig. Der Unternehmer wurde zum »Betriebsführer« und damit zum Herrn über seine »Gefolgschaft«. Arbeitskämpfe wurden grundsätzlich verboten. Die staatlich überformte Autonomie der Tarifpartner wich der staatlichen Zwangsregulierung von Löhnen und Arbeitsbedingungen. Mit der Beseitigung der Massenarbeitslosigkeit der Weltwirtschaftskrise und der zunehmenden Knappheit an Arbeitskräften wurde die Lohnarbeit in ein immer dichteres Netz staatlicher Zwangsregulierung eingebunden. Von der Arbeitsbeschaffungspolitik der Reichsregierung seit 1933 über den obligatorischen Arbeitsdienst für männliche und weibliche Jugendliche seit 1935 bis hin zum umfassenden System des »Arbeitseinsatzes« und der massenhaften Zwangsarbeit von Ausländern in den Kriegsjahren wurde der hoheitliche Zugriff auf die Arbeitskraft intensiviert. Die Arbeiterschaft wurde völlig entrechtet. Arbeit wurde von der freien Lohnarbeit zum Medium der Erziehung zur Volksgemeinschaft. Nur wer arbeitswillig war, wurde als Mitglied der Volksgemeinschaft anerkannt. Arbeit wurde damit zum Mechanismus der Selektion, der Abgrenzung der »wertvollen Volksgenossen« von den »Asozialen« und »Gemeinschaftsfremden«.

In den klassischen Bereichen der *Sozialversicherung*, in der Unfall-, Kranken-, Invaliditäts- und Altersversicherung, knüpfte die Politik des nationalsozialistischen Regimes an den Abbau von Leistungen und die Einschränkung der Selbstverwaltung an, die unter den Präsidentialregimes in den Endjahren der Republik schon begonnen hatte. Die Finanzen der verschiedenen Systeme der Sozialversicherung wurden konsolidiert. Die Leistungen wurden jedoch auf dem niedrigen Krisenniveau eingefroren. Die Grundsätze der Beitragsfinanzierung und des einklagbaren Rechtsanspruchs blieben erhalten. Aber die demokratische Partizipation der Versicherten im Rahmen der Selbstverwaltung wurde gänzlich abgeschafft. Die Sozialversicherung entwickelte sich von der selbstverwalteten Körperschaft zur Staatsanstalt. 1938 wurde dann die Altersversicherung für (selbständige) Handwerker eingeführt und 1941 die Krankenversicherung für Rentner. Erste Schritte in Richtung auf eine allgemeine Volksversicherung waren damit getan. Die weitergehenden Pläne der DAF zum Aufbau eines umfassenden »Versorgungswerk des deutschen Volkes« wurden jedoch nicht realisiert.

Die Entwicklung der Sozialversicherung weist auch in der Zeit nach 1933 weniger spezifisch nationalsozialistische Züge als vielmehr die Merkmale einer konservativ-autoritären Reform auf, wie sie schon vor 1933 begonnen wurde. Das Reichsarbeitsministerium (RAM) behielt die Zuständigkeit für diesen Sektor sozialer Sicherung und konnte ihn gegenüber den Angriffen der Deutschen Arbeitsfront verteidigen. Allerdings sickerten nach 1933 und vor allem in den Kriegsjahren Elemente politischer und rassistischer Diskriminierung auch in die Sozialversicherung ein: so der Entzug von Renten für »Staatsfeinde« und Minderleistungen für Juden und »Fremdrassige«.

Die Arbeitslosenversicherung spielte eine Sonderrolle in der nationalsozialistischen Sozialversicherungspolitik. Nicht die soziale Sicherung der Arbeitslosen stand im Zentrum nationalsozialistischer Arbeitspolitik, sondern die Erfassung und Lenkung der Arbeitskraft zum Zweck ihrer maximalen Funktionalisierung für die Ziele des Regimes. Mit der erfolgreichen Arbeitsbeschaffungspolitik verlor die Arbeitslosenversicherung an politischer Bedeutung. Sie wurde zu einer Art Reichsfürsorge für Arbeitslose umgeformt (die Beitragsfinanzierung wurde beibehalten, die Leistungen aber von einer Bedürftigkeitsprüfung abhängig gemacht) und 1938 in das RAM eingegliedert.

3. Fürsorge und Wohlfahrtspflege im Nationalsozialismus

Fürsorge und Wohlfahrtspflege bildeten den Bereich staatlicher Sozialpolitik, der in der Zeit des Nationalsozialismus am nachhaltigsten umgestaltet wurde. Hier wurde ein nationalsozialistisches Gegenmodell zum bisherigen Wohlfahrtsstaat nicht nur programmatisch entwickelt, sondern auch weitgehend praktisch realisiert. Es sah nicht nur neue Arten von Leistungen vor, sondern entwickelte auch völlig neue Organisationsformen. Die Organisation des Systems der Wohlfahrtspflege in der Weimarer Republik war »dual« gewesen. Sie hatte auf zwei Säulen basiert: der gesetzlich geregelten öffentlichen Wohlfahrtspflege der Gemeinden und der sog. freien, privaten Wohlfahrtspflege. Diese bestand vor allem aus den Verbänden der freien Wohlfahrtspflege, von denen die beiden konfessionellen, die evangelische »Innere Mission« und der katholische »Deutscher Caritasverband« die größten und bedeutendsten waren. Diese ergänzten die gesetzlich geregelten kommunalen Einrichtungen und Leistungen und waren vor allem auf dem Gebiet der Heil- und Pflegeanstalten sowie der Kindergärten führend. Neben diese beiden Säulen traten in der Zeit des Nationalsozialismus zwei gänzlich neue Organisationen: die »Nationalsozialistische Volkswohlfahrt« (NSV), die große Wohlfahrtsorganisation der nationalsozialistischen Par-

tei und der »öffentliche Gesundheitsdienst« (ÖGD), eine zentralstaatliche Gesundheitsorganisation, die an die Stelle der bisherigen kommunalen Gesundheitsfürsorge trat. Mit Hilfe dieser Organisationen wurde das neue Konzept der nationalsozialistischen »Volkspflege« in die Praxis umgesetzt.

3.1. Von der Wohlfahrtspflege zur nationalsozialistischen »Volkspflege«

Der Ansatz des nationalsozialistischen Modells »aufbauender Volkspflege« lag in der Kritik des Weimarer Wohlfahrtsstaates. Die herkömmliche Fürsorge – so die nationalsozialistische Polemik – fördere vor allem die Kranken und Schwachen, die körperlich und geistig »Minderwertigen« und leiste damit einer permanenten »Verschlechterung des Volkskörpers« Vorschub. Aufgabe einer wahrhaft »aufbauenden Volkspflege« sei es dagegen, eine Fortpflanzung und Vermehrung der »Minderwertigen« zu verhindern und statt dessen die wertvollen, »erbgesunden« Elemente des Volkes zu fördern und zu stärken. Der rassistische Wert bzw. Unwert rückte damit in den Vordergrund fürsorgerischen Denkens. Wohlfahrtspolitik sollte von der Klassenpolitik zur Rassenpolitik werden. Und die Rassenhygiene wurde zur Leitidee der neuen Wohlfahrtspflege.

Der Geburtenrückgang seit der Jahrhundertwende und die Bevölkerungsverluste während des Ersten Weltkriegs hatten schon in der Weimarer Republik den Hintergrund der bevölkerungspolitischen Besorgnis um den »kranken Volkskörper« gebildet. Und hier knüpften auch die nationalsozialistischen Konzepte an. Der Geburtenrückgang betreffe vor allem die produktiven und wertvollen Schichten der Bevölkerung, während die Minderwertigen sich weiter hemmungslos vermehrten. Schon dadurch verschlechtere sich die Substanz des Volkskörpers. Da aber Fürsorge und Wohlfahrtspflege vor allem auf die Förderung und Stützung der Schwachen, Unproduktiven und Minderwertigen zielten, begünstigten und förderten sie deren überproportionale Vermehrung und trügen damit zur weiteren Schwächung des Volkskörpers bei. Verfehltes Humanitätsdenken führe so zur Zerstörung der Basis von Staat und Gesellschaft. Die Aufgaben nationalsozialistischer Fürsorgepolitik waren also vornehmlich bevölkerungspolitisch und erbbiologisch motiviert. Sie konnten sowohl an die Ansätze der Rassenhygiene seit dem ausgehenden 19. Jahrhundert anknüpfen als auch an den in der Fürsorge seit der Jahrhundertwende zunehmend betonten Präventionsgedanken: Armut sollte hier bereits im Ansatz durch die Verhinderung der Fortpflanzung potentiell Armer verhindert werden. Hatte die herkömmliche Wohlfahrtspflege vor allem eine negative Gegenausele bewirkt und dadurch das Absterben der schöpferischen und kulturtragenden Volksteile gefördert, so mußte es der nationalsozialistischen Volkspflege um die Institutionalisierung einer »Gegen-Gegenausele« gehen. Diese hatte eine negative und eine positive Komponente. Negativ ging es um die Verhinderung der Fortpflanzung, die »Ausmerze« der »Minderwertigen« und positiv um eine Förderung und Stärkung der gesunden und produktiven Mitglieder der Volksgemeinschaft.

Damit war ein radikaler Perspektivenwechsel fürsorgepolitischen Denkens verbunden. Während die Ansätze herkömmlicher – bürgerlicher wie sozialdemokratischer – Fürsorgepolitik jedenfalls insoweit übereinstimmten, daß Fürsorge und Wohlfahrtspflege auf eine Stützung des sozial schwachen, hilfsbedürftigen Individuums zielten, sollte das Ziel nationalsozialistischer Wohlfahrtspolitik nicht länger die Förderung des Individuums um seiner selbst willen, sondern die Stärkung der Volksgemeinschaft sein. Das Individuum sollte der Gemeinschaft untergeordnet werden.

Die Schaffung einer lebendigen Volksgemeinschaft, in der Klassenkampf, Parteiegoismus und innere Zerrissenheit überwunden, die Einheit von Volk und Nation wiederhergestellt waren, zählte zu den immer wieder hervorgehobenen Hauptzielen des Nationalsozialismus. Und diesem Ziel mußte auch die Wohlfahrtspflege dienen. Wohlfahrtspflege mußte zur »Volkspflege« werden. Die gesamte Volksgemeinschaft war das Objekt sozialpolitischer Regulierung. Dies bedeutete zunächst eine enorme Ausweitung des gesellschaftlichen Wirkungsbereichs von Wohlfahrtspflege. Nicht mehr um Hilfe für spezifische Gruppen von Bedürftigen ging es jetzt, sondern um die sozialpolitische Formung des gesamten Volkes. Nationalsozialistische Wohlfahrtspolitik war also von Anfang an durch einen erzieherischen Fürsorgefanatismus charakterisiert. Und dieser definierte zugleich die Grenzen der »Volkspflege«: Nicht Integration der Benachteiligten und Abweichenden war sein Ziel, sondern die Konstituierung der Volksgemeinschaft durch Ausgrenzung alles Fremden und Unangepaßten. Die Volksgemeinschaft war die Gemeinschaft der »Wertvollen« und »Erbgesunden«. Die Definition der Gemeinschaft als ausschließlicher Bezugspunkt von Sozialpolitik beinhaltet darüber hinaus eine generelle Reformulierung des Verhältnisses von Individuum und Gesellschaft. Das Individuum wird zur Disposition der Gemeinschaft gestellt. »Gemeinnutz geht vor Eigennutz« hieß die zeitgenössische Parole. Die Fürsorge der Gemeinschaft hatte sich nicht in erster Linie nach der Fürsorgebedürftigkeit, sondern nach der Leistung des einzelnen für die Gemeinschaft zu richten. Nur wer wertvoll für die Gemeinschaft war, konnte deren Schutz beanspruchen. Damit wurde das traditionelle Verständnis von Solidarität auf den Kopf gestellt: Aus der Pflicht der Gemeinschaft zur Hilfe für den notleidenden einzelnen wurde die Forderung maximaler Opferbereitschaft des einzelnen für die Volksgemeinschaft. Im Modell der Volkspflege radikalisierte sich die nationalsozialistische Sozialpolitik der Entrechtung zur allseitigen Unterwerfung des Individuums unter die Zwänge der Volksgemeinschaft.

3.2. Die Nationalsozialistische Volkswohlfahrt (NSV): Aufstieg eines Fürsorgekonzerns

Das Konzept der Volkspflege hatte eine positive und eine negative Seite: die verstärkte Fürsorge für die »wertvollen« Mitglieder der »Volksgemeinschaft« und die Ausgrenzung der »Minderwertigen«. Das Instrument der Verwirklichung der positiven Seite war vor allem die NSV, die neue nationalsozialistische Wohlfahrtsorganisation. Sie verstand sich als praktische Kritik an den bürokratischen »Apparaten« des Weimarer Wohlfahrtsstaates und beanspruchte, die »Selbsthilfe des deutschen Volkes« zu repräsentieren. Aus bescheidenen Anfängen im Jahre 1933 entwickelte sie sich allerdings bereits in der Vorkriegszeit selbst zu einem bürokratischen Großapparat, zu der nach der DAF größten nationalsozialistischen Massenorganisation. Auch ihr Aufbau ähnelte der DAF: Sie war regional in Analogie zur Gliederung der Partei in Gaue, Kreise, Ortsgruppen, Zellen und Blöcke organisiert und dem Hauptamt für Volkswohlfahrt bei der NS-Parteileitung unterstellt. Mit ihrem engmaschigen Netz von Blöcken und Blockwarten konnte sie zumindest in den großstädtischen Ballungsbereichen große Teile der Bevölkerung überwachen und kontrollieren. Auf der anderen Seite gelang es der NSV, mit ihrer Ideologie der Selbsthilfe ein enormes Potential von ehrenamtlichem Engagement zu mobilisieren.

Die Leistungen der NSV waren für die »wertvollen Volksgenossen«, die erbgesunden und arbeitsamen Deutschen bestimmt. »Minderwertige« Bevölkerungsteile waren

ausgeschlossen. Die Leistungen der NSV sollten die Leistungen der öffentlichen Fürsorge ergänzen, also eine verbesserte Fürsorge für die »wertvollen« Mitglieder der Volksgemeinschaft gewährleisten. Die Arbeit der NSV konzentrierte sich auf den Bereich der offenen Fürsorge und insbesondere auf die Fürsorge für Mütter und Kinder. Sie war in sog. Hilfswerken organisiert. Das bedeutendste davon war das »Winterhilfswerk« (WHW). Es handelte sich dabei um eine großangelegte Sammelaktion, die von den großen, privaten Wohlfahrtsverbänden bereits im Krisenjahr 1931 zur Linderung der akuten Massennot ins Leben gerufen worden war. Die Nationalsozialisten weiteten diese Form der »Selbsthilfe« dann aber propagandistisch und faktisch enorm aus. Die Erträge stiegen bis 1938/39 auf reichlich 550 Mio. Das waren mehr als ein Drittel der Ausgaben der öffentlichen Fürsorge im selben Jahr. Durch gekonnte Inszenierung von Opferritualen, mit einer Mischung aus phantasiereichen Aktionen, sozialem Druck und offenem Terror gelang es den WHW-Organisatoren, enorme Ressourcen zu mobilisieren. Während die Ausgaben der öffentlichen Fürsorge – vor allem infolge des drastischen Rückgangs der Arbeitslosigkeit nach 1933 – beständig sanken, stiegen die Ausgaben des WHW beständig an. Das Hilfswerk »Mutter und Kind«, das zweite große Hilfswerk der NSV, organisierte Maßnahmen der Mütter- und Kinderfürsorge. Im Rahmen von »Mutter und Kind« wurde ein Netz von Beratungsstellen für Mütter und Säuglinge vor allem in ländlichen, von der Fürsorge der Republik vernachlässigten Gebieten, aufgebaut. »Mutter und Kind« organisierte vielfältige Formen der wirtschaftlichen Unterstützung für junge Familien sowie Maßnahmen der Mütter- und Kindererholung. Zudem baute die NSV den Sektor der Kindergärten beständig aus und expandierte damit auf ein Terrain, auf dem bisher die konfessionellen Wohlfahrtsverbände dominiert hatten. All diese familienpolitischen Maßnahmen waren aber ausdrücklich auf »erbtüchtige Mütter und erbgesunde Kinder« beschränkt.

Die NSV hatte von Anfang an einen Monopolanspruch auf dem Gebiet der Wohlfahrtspflege erhoben. Sie beanspruchte die Alleinzuständigkeit auch für die Aufgaben, die bislang von der öffentlichen und der privaten Wohlfahrtspflege durchgeführt wurden. Dieser Anspruch war zunächst gänzlich unrealistisch, da die öffentliche und die private Wohlfahrtspflege über ein umfangreiches, gut ausgebautes Netz von Einrichtungen und Verwaltungsbehörden verfügten und die NSV erst im Aufbau begriffen war. Aber schon bis 1938 gelang es der NSV, ihre Arbeitsgebiete permanent auszudehnen, wobei sie sich aktiver Unterstützung durch die Ministerialbürokratie des Reiches erfreute. Öffentliche und private Wohlfahrtspflege wurden finanziell behindert und unter Druck gesetzt, Einrichtungen und Personal auf die NSV zu übertragen. Das Interesse der NSV galt dabei vor allem den Kindergärten und den Beratungsstellen. Sie strebte eine Arbeitsteilung an, die die öffentliche Fürsorge der Gemeinden auf die finanzielle Mindestsicherung Bedürftiger und die privaten Wohlfahrtsverbände auf die Anstaltspflege der »Unproduktiven«, der Behinderten, Alten und Kranken beschränkte. Der NSV sollte dagegen der gesamte Bereich der Unterstützung und Pflege der »wertvollen Volksgenossen«, vor allem die Förderung der gesunden deutschen Familie und der Kinder- und Jugendfürsorge vorbehalten bleiben.

Nach 1938 konnte die NSV mit der gewaltsamen Expansion des Reiches ihre Aktivitäten in die angeschlossenen und eroberten Gebiete ausdehnen und wurde dort zu der führenden Kraft in der Wohlfahrtspflege. Im Verlaufe des Krieges gewann sie im Zusammenhang der kriegsbedingten Notstände und Probleme beständig an Kompe-

tenzen und Bedeutung. Zwar konnte die NSV ihren Monopolanspruch niemals völlig durchsetzen. Die Gemeinden waren für die finanzielle Mindestsicherung nicht zu ersetzen, und die privaten Wohlfahrtsverbände waren auf dem Gebiet der Kranken- und Anstaltspflege, die im Krieg ja erheblich an Bedeutung gewann, unverzichtbar. Aber sie wurde nach 1938 zunehmend zur beherrschenden Kraft, die die öffentliche und freie Wohlfahrtspflege zurückdrängte und der Entwicklungsdynamik des gesamten Sektors ihren Stempel aufdrückte. Der berühmte »Führererlaß« vom August 1944 schrieb die beherrschende Stellung der NSV dann ausdrücklich fest. Damit wurde im Bereich der Wohlfahrtspflege eine für das NS-Regime insgesamt charakteristische Herrschaftsstruktur etabliert, die mit traditionellen Kategorien des Verfassungsrechts nicht zu erfassen ist: die Einrichtung einer neuen Form hoheitlicher Gewalt zwischen Staat und Gesellschaft, die zugleich die Auflösung der Trennung von Staat und Gesellschaft überhaupt – eine der zentralen Errungenschaften bürgerlich-liberalen Verfassungsdenkens – beinhaltet. Die NSV beanspruchte in ihrem Zuständigkeitsbereich, das staatliche Monopol auf Ausübung öffentlicher Gewalt zu brechen und selbst eine neuartige, unmittelbar aus der Gewalt des »Führers« abgeleitete Hoheitsgewalt auszuüben, die selbst nicht den klassischen verfassungsrechtlichen Schranken staatlicher Gewaltausübung unterlag. Damit waren auch die Berechenbarkeit staatlicher Machtausübung und die rechtsstaatliche Sicherung individueller Freiheit obsolet. Der Prozeß der Entrechtung in der nationalsozialistischen Sozialpolitik kulminierte in der Außerkraftsetzung formaler Rationalität von Recht und Staat überhaupt.

3.3. Der Öffentliche Gesundheitsdienst (ÖGD): Fürsorge und Ausgrenzung

Die NSV organisierte die positive Seite der nationalsozialistischen Wohlfahrtspolitik, die Förderung der erbgesunden und »wertvollen« Mitglieder der Volksgemeinschaft. Für deren negative Seite, die Politik der Ausgrenzung und »Ausmerze« war der ÖGD zuständig.

Die gesundheitspolitischen Vorstellungen des Nationalsozialismus zielten nicht vorrangig auf Heilung individueller Krankheit, sondern auf die Gesundheit des »Volkskörpers«. Nicht mehr das individuelle Wohl des Patienten sollte jetzt Bezugspunkt ärztlichen Handelns sein, sondern das gesunde Volk der Zukunft. Die Gesundheit des einzelnen wurde der Gesundheit des Volkes untergeordnet. Und der Arzt wurde vom Therapeuten einzelner Kranker zum »Wächter am Ufer des Erbstroms«.

Die Voraussetzung der Verbesserung der Volksgesundheit war die Aussonderung alles Krankhaften und Minderwertigen. Der kollektive, zukunftsgewandte Gesundheitsbegriff des Nationalsozialismus war also die Grundlage für die Ausgrenzung differenzierter Gruppen von Außenseitern aus der Volksgemeinschaft. Verwirklicht wurde die rassistische Politik der Volksgesundheit durch eine Reihe rassehygienischer Gesetze. Sie begann mit dem »Gesetz zur Verhütung erbkranken Nachwuchses« vom 14. 7. 1933. Dieses sah die Möglichkeit der Zwangssterilisierung vor, wenn jemand nach den Kriterien des Gesetzes »erbkrank« war. Es folgten die berüchtigten Nürnberger Rassegesetze vom September 1935 (»Reichsbürgergesetz« und »Blutschutzgesetz«) und das »Ehegesundheitsgesetz« vom Oktober 1935. Diese Gesetze beschränkten das volle Bürgerrecht auf Menschen »deutschen Blutes«, verboten die Ehe zwischen Deutschen und Juden und untersagten ganz generell die Heirat, sofern erblich relevante Krankheiten oder Behinderungen vorlagen.

Die Durchführung all dieser Gesetze setzte einen Apparat voraus, der die Grenzziehung zwischen der Gruppe der erbgesunden, »wertvollen« Bevölkerung und den Erb-

kranken und »Minderwertigen« vornehmen konnte. Dieser Apparat war der ÖGD. Er wurde durch das »Gesetz zur Vereinheitlichung des Gesundheitswesens« vom 4. 7. 1934 geschaffen, das die Einführung staatlicher Gesundheitsämter in allen Städten und Kreisen vorsah, die dem Reichsministerium des Innern unterstanden. Damit war die Gesundheitsfürsorge im ganzen Reich zur Staatsaufgabe geworden und zum erstenmal ein flächendeckender, zentralisierter Verwaltungsapparat zu ihrer Durchführung geschaffen. Neben den traditionellen Aufgaben der Seuchenbekämpfung und der Gesundheitsfürsorge, wurde die »Erb- und Rassenpflege« zur neuen, zentralen Aufgabe des ÖGD. Die Gesundheitsämter führten massenhafte Gesundheitsuntersuchungen durch, wie sie von den verschiedenen rassehygienischen Gesetzen gefordert wurden. Die nationalsozialistische Herrschaft ist auch gekennzeichnet durch eine nie dagewesene Vermassung ärztlicher Begutachtungen. Ehestandsdarlehen, Kinderbeihilfen und Leistungen im Rahmen des Hilfswerkes »Mutter und Kind«, der gesamte Komplex bevölkerungs- und familienpolitischer Unterstützungen, der im Nationalsozialismus erstmals die Gestalt eines eigenständigen sozialpolitischen Bereiches annahm, aber auch Eheauglichkeitszeugnisse, sie alle setzten den ärztlichen Nachweis der Erbgesundheit voraus. Die Politik der Massenuntersuchungen wurde ergänzt durch die systematische Anlage von »Erb- und Sippentafeln« bei den staatlichen Gesundheitsämtern. Insgesamt zielten diese Maßnahmen auf eine erbgesundheitliche Totalerfassung der gesamten Bevölkerung. Schätzungen zufolge sollen zwischen 1934 und 1939 ca. 10 Mio. Untersuchungen dieser Art durchgeführt worden sein.

4. Strukturen des nationalsozialistischen Wohlfahrtsstaates

Die nationalsozialistische Sozialpolitik hat den Wohlfahrtsstaat weiter ausgebaut. Die staatliche Regulierung der Gesellschaft nahm weiter zu. Insofern folgte auch die Sozialpolitik des Nationalsozialismus der langfristigen Dynamik wohlfahrtsstaatlicher Expansion in modernen Industriegesellschaften. Zugleich aber brach der Nationalsozialismus radikal mit den humanistischen und demokratischen Traditionen des Wohlfahrtsstaates.

Die Entwicklung wohlfahrtsstaatlicher Sicherung, wie sie seit dem späten 19. Jahrhundert in den westeuropäischen und nordamerikanischen Industriegesellschaften entstand, ist durch die Dynamik der Inklusion gekennzeichnet. Der Gestaltungsentwurf des Wohlfahrtsstaates entspringt einer Radikalisierung bürgerlicher Gleichheitsvorstellungen. Die negativen, formalen Freiheitsrechte sollen inhaltlich gefüllt werden, um die materielle Basis für ihre Wahrnehmung allererst zu schaffen. Der Aufbau des Wohlfahrtsstaates war getragen von der Leitvorstellung der Integration. Durch wohlfahrtsstaatliche Sicherung sollten Arme und Ausgegrenzte in die bürgerliche Gesellschaft integriert und dadurch zu gleichberechtigten Bürgern werden: Der Wohlfahrtsstaat war die Voraussetzung bürgerlicher Gleichheit. Der Wohlfahrtsstaat des Nationalsozialismus dagegen diente der Stabilisierung rassistisch definierter Ungleichheit. Das Konzept der nationalsozialistischen »Volkspflege« zielte auf eine Ausweitung der Verantwortung der Volksgemeinschaft für ihre Mitglieder. Es beinhaltete nicht nur die Entrechtung der Mitglieder, ihre Unterwerfung unter den Vorrang der Gemeinschaft, sondern auch die Beschränkung von Leistungen auf die Angehörigen eben der Volksgemeinschaft. Diese wurden aber nicht durch universalistische Menschen- und Bürgerrechte definiert, sondern durch selektive, rassistische Merkmale, die die Gemeinschaft der »wertvollen« Deutschen von den »Minderwertigen« fremder Rassen und Völker, aber auch des eigenen Volkes, abgrenzte.

Die praktische Umsetzung des nationalsozialistischen Konzepts eines rassistischen, »völkischen« Wohlfahrtsstaates erfolgte nicht planvoll und einheitlich. Sie folgte vielmehr der Logik und der Dynamik nationalsozialistischer »Polykratie«. Unterschiedliche Organisationen und Machtzentren konkurrierten bei der Verwirklichung dieses Konzeptes um Kompetenzen und Einflußsphären. Sie versuchten, ihre je unterschiedlichen Interessen gegeneinander durchzusetzen und dabei möglichst viel Einfluß zu gewinnen. So konkurrierten im Bereich der Sozialpolitik nicht nur die herkömmlichen Instanzen des Staates und der Gemeinden mit den neuen Massenorganisationen der nationalsozialistischen Partei und neugeschaffenen Sonderbehörden, sondern diese konkurrierten auch untereinander. Die Expansionspolitik der NSV brachte diese nicht nur in Konflikt mit dem Deutschen Gemeindetag, der nationalsozialistischen Organisation der deutschen Städte und Gemeinden, sondern auch mit der DAF, dem ÖGD, der Hitlerjugend und der Nationalsozialistischen Frauenschaft. Deren Zuständigkeiten überschneiden sich mit denen der NSV. Auch sie drängten ihrerseits auf permanente Ausweitung ihres Kompetenzbereichs, was andauernde und erbitterte Domänestreitigkeiten, wechselnde Ad-hoc-Koalitionen und alsbald neuerliche Grabenkriege nach sich zog.

Es war ein Grundprinzip nationalsozialistischer Herrschaftsorganisation, die Zuständigkeiten verschiedener Organisationen nicht klar abzugrenzen, sondern systematisch Doppel- und Mehrfachkompetenzen vorzusehen und damit ein Verhältnis permanenter Konkurrenz rivalisierender Machtzentren und Unterzentren herbeizuführen. Durch diese Universalisierung von Konkurrenz wurden kurzfristig zwar erhebliche Ressourcen in den verschiedenen Einzelbereichen mobilisiert, langfristig und gesamtgesellschaftlich erwies sie sich aber als außerordentlich destruktiv. Die Dynamik dieser »Politik der Bewegung« führte zwangsläufig zur progressiven Radikalisierung von Positionen und Prozessen. Jede auf Stabilität, Berechenbarkeit und Kompromiß angelegte Politik geriet alsbald in die Defensive. Nur die äußerste Radikalität von Forderungen und die Expansion des eigenen Machtbereichs ohne Rücksicht auf übergreifende Notwendigkeiten gewährleisteten die Stabilisierung der eigenen Position. Der Strudel progredierender Selbstdestruktivität war damit in den Prinzipien der Herrschaftsorganisation des Nationalsozialismus bereits angelegt. Die zuerst von Franz L. Neumann vertretene These von der »nationalsozialistischen Polykratie« und der damit einhergehenden sukzessiven Auflösung der formalen Rationalität von Recht und Staat im Nationalsozialismus läßt sich für den Bereich der Wohlfahrtspflege eindringlich belegen.

In diesem Prozeß polykratischer Domänekonkurrenz setzte sich jedoch die Umgestaltung des gesamten Systems sozialpolitischer Sicherung nach rassistischen Grundsätzen schrittweise durch. Der Ausgang der permanenten Konkurrenzkämpfe war also keineswegs beliebig. Sie führten vielmehr im Ergebnis zu einer sukzessiven Anpassung des gesamten Bereichs der Sozialpolitik an die rassistischen Leitideologien des »Führers«.

Bei der schrittweisen Umformung und Pervertierung des Wohlfahrtsstaates in der Zeit des Nationalsozialismus lassen sich recht deutlich zwei Zeitabschnitte unterscheiden. Der erste von 1933 – 1938 kann als »autoritäre« Phase verstanden werden. Die Sozialpolitik der Nationalsozialisten knüpfte hier weitgehend an autoritäre Konzepte und Politiken an, die bereits in den Endjahren der Republik seit 1930 praktiziert wurden, und setzte diese verschärft fort. Sämtliche demokratischen »Störfaktoren« waren nunmehr beseitigt: der Parteienpluralismus war zerschlagen, die Gewerkschaften waren

verboten, Tarifautonomie und innerbetriebliche Mitbestimmung abgeschafft. Die Herrschaft der Ministerialbürokratie im Wohlfahrtsstaat war wiederhergestellt, und deren Macht stieg zunächst erheblich. Allerdings zeigten sich schon bald neue Elemente eines spezifisch nationalsozialistischen Wohlfahrtsstaates, vor allem in Gestalt der neuen sozialpolitischen Parteiorganisationen wie DAF, NSV und HJ, die mit einem unbedingten Führungsanspruch auftraten.

Im Bereich der Wohlfahrtspflege wurde das überkommene duale System durch ein viergliedriges abgelöst. Mit dem ÖGD übernahm das Reich Zentralfunktionen der öffentlichen Gesundheitsfürsorge. Und mit der NSV beanspruchte eine Parteiorganisation das Monopol auf Gestaltung einer neuen, nationalsozialistischen Wohlfahrtspflege. In diesen beiden Bereichen war Anknüpfungspunkt für die Leistungsgewährung nicht mehr der universalistisch verstandene Sozialbürger, sondern der nach rassistischen Kriterien definierte »Volksgenosse«. Hier deutete sich ein völlig neues Verständnis von Sozialpolitik an, dem es nicht mehr um individuelle Sicherheit und Freiheit des Bürgers, sondern um die Verwirklichung der rassistischen Utopie des »gesunden Volkes der Zukunft« ging. Dieses neue Verständnis implizierte auch ein neues sozialpolitisches Instrumentarium. Die Strukturen der Fürsorge wurden im Nationalsozialismus durchgängig aufgewertet. Die neue Fürsorge für die »wertvollen« Mitglieder der »Volksgemeinschaft« wurde entdiskriminiert. Sie sollte nicht länger ein Makel, sondern eine Art Ehrensold für leistungs- und artbewußte »Volksgenossen« sein. Neue sozialpolitische Leistungen wurden im Bereich der Familien- und Bevölkerungspolitik entwickelt. Sozialpolitik knüpfte also nicht mehr nur an die (überwiegend männliche) Erwerbsarbeit an, sondern zunehmend auch an die reproduktiven Aufgaben von Frauen und Müttern. Und hierfür eignete sich die Fürsorge besser als die grundsätzlich an die Erwerbsarbeit gekoppelte Sozialversicherung. Zudem entsprachen die wenig verrechtlichten Strukturen der Fürsorge ganz generell dem nationalsozialistischen Konzept des Vorrangs der Gemeinschaft vor dem Individuum.

Die neuen Formen und Sektoren nationalsozialistischer Sozialpolitik wurden zunächst nur als Anlagerungen an das überkommene System sozialer Sicherung verwirklicht. Die herkömmlichen Träger der Sozialpolitik – Gemeinden, Verbände und Träger der Sozialversicherung – waren auch weiterhin dem herkömmlichen, bürgerlichen Konzept verpflichtet. Ihre Adressaten blieben Arme und Arbeiter. So entstand eine sozialpolitische Gemengelage, in der die neuen nationalsozialistischen Elemente zwar an Einfluß gewannen, aber noch nicht dominant waren.

Die zweite Phase wohlfahrtsstaatlicher Entwicklung im Nationalsozialismus zwischen 1938 und 1945, die man als die »völkische« bezeichnen kann, ist einmal durch die weitere Ausdehnung der hoheitlichen Gestaltung und Reglementierung von Lebenslage und Lebensverhältnissen der Menschen – vor allem im Verlauf des Krieges – gekennzeichnet. Nahrungszwangswirtschaft, Wohnraumbewirtschaftung, Arbeitseinsatz und Evakuierung ließen kaum noch Spielraum für marktvermittelte individuelle Freiheit und Selbstverantwortung. Zum anderen aber wurde in dieser Phase die hoheitliche Zuteilung von Lebenschancen zunehmend von den Strukturen des autoritären Staates gelöst und in die Hände neuer politischer Organisationen gelegt. Die politische Entwicklung nach 1938 war insgesamt bestimmt durch den Machtzuwachs von Parteiorganisationen wie der NSV und der DAF und neuen, zentralen Ad-hoc-Behörden mit sektoralen Spezialzuständigkeiten wie dem Beauftrag-

ten für den Vierjahresplan, den Reichsverteidigungskommissaren, dem Generalbevollmächtigten für den Arbeitseinsatz. Sie alle unterhöhlten das überkommene Institutionengefüge organisierter Staatlichkeit. Dadurch wurde im Bereich der Sozialpolitik die Umpolung des Leistungssystems vom Bürger auf den »Volksgenossen« verstärkt. Das Volk der Zukunft verdrängte das Individuum der Gegenwart immer mehr als Anknüpfungspunkt sozialer Sicherung. Waren die neuen Formen und Träger der nationalsozialistischen Sozialpolitik nach 1933 zunächst nur an das überkommene System sozialer Sicherung angelagert worden, so durchdrangen sie jetzt das Gesamtsystem zunehmend. Die spezifisch nationalsozialistischen Elemente sozialer Sicherung, die anfänglich nur in einzelnen Ansätzen verwirklicht worden waren, wurden jetzt immer mehr vernetzt und verallgemeinert.

Mit der Ausweitung der hoheitlichen Zuteilung von Lebenschancen verschärfte sich das Problem der Grenzziehung. Die Erweiterung wohlfahrtsstaatlicher Leistungen machte die Frage nach dem Adressatenkreis brisanter. Die Zeit nach 1938 war deshalb auch die Zeit zunehmend terroristischer Abgrenzung der »Wertvollen« von den »Minderwertigen«. Vorgenommen wurde diese Abgrenzung einmal nach rassehygienischen und erbgesundheitlichen Wertmaßstäben, zum anderen entwickelte sich Arbeit immer deutlicher zum Selektionskriterium für die Zugehörigkeit zur »Volksgemeinschaft«. Der zunehmenden hoheitlichen Erfassung und Regulierung der Arbeitskraft entsprach die verschärfte Ausgrenzung der Arbeitsunwilligen. Gerade auf dem Gebiet der Sozialpolitik ist in den Diskussionen der letzten Jahre viel von der »Modernisierung« durch den Nationalsozialismus die Rede. Auf einer instrumentellen Ebene hat die Sozialpolitik des Nationalsozialismus fraglos moderne Elemente hervorgebracht oder verstärkt. Der forcierte Ausbau und die Säkularisierung der Kindergärten durch die Nationalsozialistische Volkswohlfahrt, der professionelle Einsatz der Psychologie in der Erziehungsberatung, die Etablierung von Familienpolitik als eigenständigem sozialpolitischem Bereich und das »Versorgungswerk des deutschen Volkes« mit seinen egalitären Strukturen mögen hier als Beispiele dienen. Sie alle aber zielten in ihrer nationalsozialistischen Form auf die Verfestigung rassistischer Ungleichheit, auf die Entrechtung des Individuums und seine Unterwerfung unter die rassistisch definierte Gemeinschaft. Wenn also die Freisetzung der Individuen als (gleiche) Rechtssubjekte ein Zentralelement der Entwicklung der abendländischen Moderne und das Konzept des Wohlfahrtsstaates ein Instrument zu seiner Durchsetzung ist, dann ist die Sozialpolitik des Nationalsozialismus mit ihren rassistischen und individualfeindlichen Grundstrukturen nur als wohlfahrtsstaatliche Regression angemessen zu begreifen. Sie versuchte radikal, mit einem zentralen, säkularen Entwicklungstrend der Moderne zu brechen.

Bock, Gisela: Zwangssterilisation im Nationalsozialismus., Studien zur Rassenpolitik und Frauenpolitik, Opladen 1986 .

Broszat, Martin: Plädoyer für eine Historisierung des Nationalsozialismus, in: Merkur, 39. Jg. 1985, S. 373-385.

De Witt, Thomas Erich: The Nazi Party and Social Welfare, Ph. D. Diss., University of Virginia 1972.

Hansen, Eckart: Wohlfahrtspolitik im NS-Staat, Augsburg 1991.

Klee, Ernst: »Euthanasie« im NS-Staat. Die »Vernichtung lebensunwerten Lebens«, Frankfurt 1983.

Mason, Timothy W.: Sozialpolitik im Dritten Reich. Arbeiterklasse und Volksgemeinschaft, 2. Auflage, Opladen 1978.

Peukert, Detlev: Rassismus und »Endlösungs«-Utopie. Thesen zur Entwicklung und Analyse der nationalsozialistischen Vernichtungspolitik, in: Christoph Kleßmann (Hg.): Nicht nur Hitlers Krieg. Der Zweite Weltkrieg und die Deutschen, Düsseldorf 1989, S. 71-81.

- Prinz, Michael/Rainer Zitelmann (Hrsg.): Nationalsozialismus und Modernisierung, Darmstadt 1991.
- Recker, Marie-Luise: Nationalsozialistische Sozialpolitik im Zweiten Weltkrieg, München 1985.
- Sachße, Christoph/Florian Tennstedt: Geschichte der Armenfürsorge in Deutschland, Band 1. Vom Spätmittelalter bis zum 1. Weltkrieg, Stuttgart 1980.
- Sachße, Christoph/Florian Tennstedt: Geschichte der Armenfürsorge in Deutschland. Band 2. Fürsorge und Wohlfahrtspflege 1871-1929, Stuttgart 1988.
- Sachße, Christoph/Florian Tennstedt: Der Wohlfahrtsstaat im Nationalsozialismus. Geschichte der Armenfürsorge in Deutschland. Band 3, Stuttgart 1992.
- Scheur, Wolfgang: Einrichtungen und Maßnahmen der sozialen Sicherheit in der Zeit des Nationalsozialismus, Diss. rer. pol., Köln 1967.
- Siegel, Mark Alan: The National Socialist People's Welfare Organization 1933-1939: The Political Manipulation of Welfare, Ph. D. Diss. University of Cincinnati 1976.