

# Die Nachkriegsgeschichte der Staatlichen Sozialpolitik

## Projektleiter

Prof. Dr.  
Eckart Reidegeld

## Zeitraum

ab 2008

## Förderung

Fachhochschule  
Dortmund  
Forschungsbudget

## Kontakt

Prof. Dr.  
Eckart Reidegeld  
Fachbereich Angewandte  
Sozialwissenschaften  
Fachhochschule  
Dortmund  
Emil-Figge-Straße 44  
Tel.: (0231) 755-5177  
E-Mail: eckart.reidegeld  
@fh-dortmund.de

## Kurzfassung

Im Rahmen dieses Forschungsprojektes soll die bereits in zwei Bänden publizierte deutsche Sozialstaatsgeschichte bis in die Zeit der deutschen Vereinigung fortgesetzt werden. Es wird eine integrierte und vergleichende Darstellung und Analyse der Entwicklung dieses Politikbereichs in den Besatzungszonen, in Berlin und in den beiden deutschen Nachkriegsstaaten, d.h. in der Bundesrepublik und in der DDR angestrebt. Die Darstellung und Analyse endet mit dem Prozess der deutschen Vereinigung und der Übertragung des bundesdeutschen Sozialstaatsmodells auf das Gebiet der ehemaligen DDR.

## Das Konzept der Untersuchung

Die deutsche Sozialstaatsgeschichte erscheint bis in das Jahr 1945 hinein als eine Linie, die sich dann schon bald in zwei konkurrierende Parallelen auflöst, um im Jahre 1990 wieder zusammenzufinden. Eine solche Sichtweise führt leicht dazu, dass sich die Betrachtung und Analyse der Entwicklung ab Mai 1945 in zwei Bänden entweder auf die Bundesrepublik oder die DDR beschränkt, also zwei „Halbgeschichten“ geschrieben werden. Im schlechten Fall kann eine mit wenigen Hinweisen auf den Osten angereicherte westdeutsche Sozialstaatsgeschichte geschrieben werden. Diese Gefahren sollen im Rahmen dieses Forschungsprojektes vermieden werden. Es sollen also bewusst nicht völlig getrennte Nachkriegsgeschichten geschrieben werden, die lediglich isoliert und ohne wechselseitige Bezugnahme von der staatlichen Sozialpolitik im jeweiligen „Teilstaat“ handeln. Angestrebt wird vielmehr eine integrierte und vergleichende Darstellung und Analyse dieses Politikbereichs in den jeweiligen administrativen und politischen „Gebilden“ der deutschen Nachkriegszeit.

Es geht also sowohl um die Abgrenzungen als auch um die Verflechtungen und Wechselwirkungen, um die Aufeinanderbezogenheit der sozialpolitischen Entwicklung in Berlin, in den Zonen und in zwei deutschen Staaten. Es geht um die Präsenz des jeweils Anderen und der Sozialstaatstraditionen in „Ost und West“. Eine derart integrierte und vergleichende Darstellung umfasst die Einarbeitung dieses Politikbereichs in die sich entwickelnden und sich bald diametral gegenüberstehenden Herrschafts-, Wirtschafts- und Gesellschaftsordnungen der beiden deutschen Nachkriegsstaaten.

## Umriss des Forschungsprojektes

Eingebunden in die damit umrissenen Fundamentalprozesse entstehen und entwickeln sich zwei Typen der staatlichen Sozialpolitik bzw. des Sozialstaats. Einmal handelt es sich um den „demokratischen Sozialstaat“ der Bundesrepublik, der nach dem Abbruch des „völkischen Sozialstaats“ der NS-Diktatur Grundstrukturen der Sozialpolitik vor 1933, insbesondere solche des „demokratischen Sozialstaats“ der Weimarer Republik fortführt und entwickelt. Er verbindet sich mit der Ordnung des demokratischen Verfassungsstaats, seinen Teilhaberechten und Selbstregulierungsmechanismen, mit dem „offenen“ Spiel der Kräfte in einer bürgerlichen Gesellschaft und vor allem mit einer durchgehend leistungsfähigen Ökonomie mit ihren Konjunkturen und Krisen. Die zunächst im „Wirtschaftswunder“ verschwindende, dann erneut aufbrechende Massenarbeitslosigkeit, zeigt auch Schattenseiten und Grenzen derartiger Verbindungen und Fundamentierungen.

Zum anderen entsteht in der Sowjetischen Besatzungszone (SBZ) und in Berlin die „sozialistische Sozialpolitik“ bzw. der „sozialistische Sozialstaat“ der DDR, der an ältere Diskussionen, Vorbilder und Traditionsbestände aus der Geschichte der radikalen Arbeiterbewegung anknüpft. Er hat als Kontext die sowjetische Besatzungsmacht, die SED-Diktatur mit ihren Repressionsmechanismen, mit ihren besonderen Legitimationserfordernissen, ihrer sozialistischen Planwirtschaft, deren Leistungsfähigkeit und Innovationskraft sich bald als gering erweist und deren Lage sich in der Endphase der DDR dramatisch zuspitzt. Die „sozialistische Sozialpolitik“ führt schließlich zu enttäuschten Erwartungen und trägt dazu bei, dass die Bürger dieses zweiten deutschen Staates trotz aller sozialpolitischen Anstrengungen ihre Gesellschaft als Mangelgesellschaft empfinden. Es kann nicht überraschen, dass vor diesem Hintergrund heftige ideologische Auseinandersetzungen zwischen Ost und West in delegitimierender Absicht auch auf dem Gebiet der staatlichen Sozialpolitik geführt werden. Inwieweit sozialpolitische Leistungsniveaus oder Leistungsarten in direkter oder indirekter Form diesem Systemgegensatz zuzuschreiben sind, bleibt eine zu untersuchende Frage.

Die Nachkriegsgeschichte der staatlichen Sozialpolitik in Deutschland ist mit den in ihr enthaltenen Regimewechseln, mit ihren Kontinuitäten und Diskontinuitäten im gesellschaftlichen und ökonomischen Bereich, mit den tiefen Brüchen und Widersprüchen eine Phase der historischen

Entwicklung, deren Analyse reichen theoretischen Ertrag verspricht. Dabei sind auch beinahe einzigartige Grundkonstellationen zu berücksichtigen. Dazu zählt die millionenfache Verwandtschaft der Menschen in den beiden deutschen Staaten. Dazu zählt auch die Tatsache, dass sehr bedeutende Teile der Bevölkerung der DDR vor allem allabendlich über Funk und Fernsehen in den „Westen“ emigrierten und auf diese Weise am Leben des Weststaates teilnehmen. Manch einer kennt in dieser Zeit die Namen westdeutscher Politiker besser als die Mitglieder etwa des Politbüros der DDR.

Die Konstruktion einer solchen Geschichte deutscher Sozialstaatlichkeit muss auch beträchtliche territorialstaatliche Veränderungen als Folge der Hybris deutscher Politik in den Jahren 1933 bis 1945 veranschlagen. Bedeutende Gebiete deutscher sozialstaatlicher Tradition werden nach dem Drama von Flucht und Vertreibung in Nachbarstaaten integriert. Massive Grenzveränderungen lassen zahlreiche sozialpolitische Leistungsträger in Vergessenheit geraten. Es ist eine Kriegsfolge, die sich schon nach dem Ersten Weltkrieg zeigt und die nun, nach der „Überdehnung“ des „völkischen Sozialstaats“ des NS-Regimes besonders dramatisch ausfällt.

Auf verschiedenen Ebenen in oft extremer Weise aufeinander bezogen und fixiert, ideologisch verfeindet, in gegnerische Bündnissysteme einbezogen und nicht annähernd souverän, sich auf unterschiedliche Traditionen beziehend und unter markant unterschiedlichen sonstigen Rahmenbedingungen finden die beiden deutschen (Teil-)Staaten unterschiedliche Pfade und Instrumente der Entwicklung der staatlichen Sozialpolitik. Vor diesem Hintergrund bedeutet Vergleich immer auch eine Hervorhebung und Erklärung von Besonderheiten und Unterschieden.

Einige Hauptunterschiede sind mit Blick auf die staatliche Sozialpolitik der DDR schnell auszumachen. Die „sozialistische Sozialpolitik“ garantiert der Bevölkerung ein spezifisch ausgestaltetes „Recht auf Arbeit“ und kennt zudem Mindestlohnvorschriften. Damit sind wesentliche Mechanismen, die für die klassische „Soziale Frage“ konstitutiv sind, außer Kraft gesetzt. Gerade dieses „Recht auf Arbeit“, am Ende einer langen Forderungstradition insbesondere der Arbeiterbewegung stehend, kann sich einer selten breiten Zustimmung der Bevölkerung sicher sein oder wird als selbstverständliche „Daseinsunterlage“ wie selbstverständlich akzeptiert. Die Sozialver-

sicherungen sind unterschiedlich organisiert. Die Leistungen und Leistungserbringer unterscheiden sich. Die Lohnfindung erfolgt auf einem anderen Weg. Die sozialpolitischen Leistungen der Betriebe sind in der DDR vergleichsweise sehr bedeutsam. Hinzu kommt eine aus sozialpolitischen Motiven vorgenommene extreme Subventionierung der Preise bestimmter Waren und Dienstleistungen. Bezeichnend sind auch die zahlreichen Zusatzversorgungs- und Sonderversorgungssysteme sowie die Ehrenpensionen, die regimetyperische „Versorgungsklassen“ hervorgebracht haben. Gemeinsam ist wiederum der Sozialpolitik in den beiden deutschen Staaten der traditionelle mit der Sozialpolitik verfolgte Zweck, die Stabilisierung der gesellschaftlich-staatlichen Ordnung durch materielle Leistungen, durch Konfliktkanalisation und Konfliktprävention, durch die Schaffung von Legitimation und politischen Präferenzen, in welchem Ausmaß auch immer diese Ziele erreicht werden. Doch auch hier ergeben sich bei näherem Hinsehen Unterschiede zwischen der Bundesrepublik und der DDR, die sich aus den jeweiligen Strukturen und Gegebenheiten in den entsprechenden Teilstaaten erklären lassen. Zahlreiche Quellen der Legitimation, die die Ordnung in der Bundesrepublik stabilisieren helfen, fehlen in der DDR und tragen dort zum Untergang und zur Vereinigung der beiden deutschen Staaten bei.

Nach vier Jahrzehnten staatlicher Teilung, nach Jahrzehnten der Existenz als Frontstaaten im Zentrum des Ost-West-Konfliktes, zerbricht die DDR und sinkt zu einer Statistenrolle herab. Bonn bekommt einen Handlungsspielraum wie nie zuvor und kann bei Einverständnis der relevanten „Staatenwelt“ die eigene sozialpolitische „Formenwelt“ erstaunlich reibungslos auf die „neuen Länder“ übertragen. Diese spezifische Beendigung eines „Sonderweges sozialstaatlicher Entwicklung“ kennt bestimmte Etappen und hat weit reichende Wirkungen, die es im Rahmen dieses Forschungsprojektes zu analysieren gilt.

#### **Die methodische Vorgehensweise**

Angestrebt wird, wie in den bereits publizierten Bänden zur deutschen Sozialstaatsgeschichte, eine genaue Ermittlung, Verzeichnung und Analyse der sozialpolitischen Rechtsquellen. Ausgesuchte Archivbestände sollen neben der Primär- und Sekundärliteratur dem Ziel dienen, vor allem prägnante Weichenstellungen und Interventionen sozialpolitischer Art vergleichend zu erhellen. Die Einbeziehung von Presseartikeln und anderen weltanschaulich argumentierenden Quellen

aus „West und Ost“ soll das geistig-ideologische Umfeld der historischen sozialpolitischen Entwicklung verdeutlichen. Gerade auf diesem Gebiet wird deutlich, wie sehr sich die beiden deutschen Staaten vor dem Hintergrund einer gemeinsamen Geschichte und Sprache als antagonistische „Konfliktparteien“ auch auf dem Gebiet der staatlichen Sozialpolitik verstanden und verhalten haben.

Auf der Grundlage der ermittelten Quellen will diese Untersuchung sowohl die bislang bekannten, oft an entlegener Stelle publizierten Untersuchungsergebnisse zur Sozialstaatsgeschichte zusammenführen und auch komprimieren. Sie will aber auch zu neuen Ergebnissen vorstoßen und einer weiteren theoretischen Durchdringung dienen.

#### **Auswahl aus Veröffentlichungen des Projektleiters zur Geschichte der staatlichen Sozialpolitik in Deutschland**

Die Sozialversicherung zwischen Neuordnung und Restauration – Soziale Kräfte, Reformen und Reformpläne unter besonderer Berücksichtigung der Versicherungsanstalt Berlin (VAB). Frankfurt a.M. 1982, 481 S.

Grundlagen und Ergebnisse der staatlichen Sozialpolitik. In: Glaeßner, Gert-Joachim; Holz, Jürgen;

Schlüter, Thomas (Hg.): Die Bundesrepublik in der siebziger Jahren. Versuch einer Bilanz. Leverkusen 1984, S. 127 – 146.

Krieg und Sozialpolitik. In: Leviathan, 17(1989)4, S. 479 – 526.

Staatliche Sozialpolitik in Deutschland. Band I: Von den Ursprüngen bis zum Untergang des Kaiserreichs 1918. 2., überarbeitete und erweiterte Auflage. Wiesbaden 2006, 384 S.

Staatliche Sozialpolitik in Deutschland. Band II: Sozialpolitik in Demokratie und Diktatur 1919 – 1945. Wiesbaden 2006, 604 S.

Staatliche Sozialpolitik und Verbände im Wandel von der „obrigkeitsstaatlichen“ zur „demokratischen Sozialpolitik“ der Weimarer Republik. In: Koch-Baumgarten, Sigrid; Rütters, Peter (Hg.): Pluralismus und Demokratie. Siegfried Mielke zum 65. Geburtstag. Frankfurt a.M. 2006, S. 95 – 114.

Die deutsche Sozialversicherung in der Nachkriegszeit – Neuordnung, Kontinuität und Restauration. In: Miquel, Marc von (Hg.): Sozialversicherung in Diktatur und Demokratie. Essen 2007, S. 295 – 316.