

## Zur Sozialpolitik des Dritten Reiches am Beispiel der Sozialversicherung

Die in der Bundesrepublik seit Monaten mit wachsender Intensität geführte sogenannte Rentendiskussion hat Fragen und Probleme der Sozialpolitik verstärkt in den Vordergrund des öffentlichen Interesses gerückt und das öffentliche Bewußtsein für sie geschärft. Entscheidungen über Weiterentwicklung oder Stagnierung etwa des Rentensystems sind zu einem Politikum ersten Ranges geworden angesichts des evidenten Zusammenhangs von politischer Stabilität, wirtschaftlichem Fortschritt und sozialem Frieden und angesichts der Tatsache, daß der Begriff der Sozialpolitik längst den Rahmen der »sozialen Frage« gesprengt hat. Umspannt dieser neben seinen traditionellen Aufgaben wie medizinischer Versorgung, Unterstützung bei Einkommensausfall und Arbeits- und Sozialversicherungsrecht inzwischen doch so komplizierte und weitläufige Materien wie Vermögensverteilung und Eigentumspolitik, Sozialhygiene und Sozialpsychiatrie, Bildung, Raumordnung u. a. m.<sup>1</sup>. Erkennbar ist diese Entwicklung an der Expansion des Anteils der öffentlichen Sozialleistungen am Bruttosozialprodukt. Die Sozialleistungsquote betrug, anteilig zum Bruttosozialprodukt, 1913 3,1 %, 1938 6,0 % und 1970 19,9 %<sup>2</sup>. Die Gründe des Wachstumstrends liegen einmal in der hohen und noch ansteigenden Arbeitnehmerquote, in der

---

In den Anmerkungen werden folgende Abkürzungen benutzt:

AwI	Arbeitswissenschaftliches Institut der DAF
BA	Bundesarchiv Koblenz
BVA	Archiv des Bundesversicherungsamtes, Berlin
DAF	Deutsche Arbeitsfront
DIV	Deutsche Invalidenversicherung, Berlin
IV	Invalidenversicherung
LVA	Landesversicherungsanstalt
M-Krohn	Materialien Krohn, vgl. Anm. 62
N-Krohn	Nachlaß Krohn, BA
RABl.	Reichsarbeitsblatt
RAM	Reichsarbeitsministerium
RFM	Reichsfinanzministerium
RGBl.	Reichsgesetzblatt
RV	Die Reichsversicherung, Berlin
RVA	Reichsversicherungsamt
RWM	Reichswirtschaftsministerium
VDR	Archiv des Verbandes Deutscher Rentenversicherungsträger, Frankfurt am Main

- 1 Vgl. den Art.: Soziale Sicherheit von *Horst Georg Koblitz* / *Maria-Elisabeth Ruban*, in: Sowjet-system und Demokratische Gesellschaft, hrsg. von *Claus D. Kernig*, Bd. V, Freiburg u. a. 1972, Sp. 953 - 976, hier Sp. 953 ff.
- 2 Die Zahlen nach: *Elisabeth Liefmann-Keil*, *Ökonomische Theorie der Sozialpolitik*, Berlin u. a. 1961, S. 151; Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung, *Sozialbericht 1971*, Bonn 1971, S. 72.

Ausweitung des Einzugsbereichs der sozialen Sicherung, die unterdessen in weitem Maße auch Selbständige und freie Berufe erfaßt, sowie in dem im Zuge des allgemeinen Wohlstandes verbesserten Leistungssystem. Das in den Anfängen der Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland dominierende Prinzip der Hilfe zur Selbsthilfe und der Gedanke der Selbstverantwortung wurden zurückgedrängt von Konzeptionen, die eine allumfassende soziale Sicherung anstreben. Allerdings, die fortschreitende Ausdehnung der sozialen Sicherung, die immer kostspieliger werdenden Leistungsausweitungen und die Erfahrung, daß die finanziellen und wirtschaftlichen Kapazitäten nicht unerschöpflich sind, zwingen dazu, Prioritäten zu setzen, will man nicht Gefahr laufen, daß Sozialpolitik selbst, entgegen ihrer Absicht, »schwere soziale Spannungen« provoziert<sup>3</sup>. Eben darin liegt die spezifische Problematik, inwieweit staatliche Sozialpolitik den einzelnen Bürger für alle Lebenslagen absichern und in die soziale Sicherung immer mehr Personenkreise einbeziehen sollte, die es bisher gewohnt waren, für sich selbst aufzukommen.

Diese Frage ist nicht neu, doch wurde sie in den zurückliegenden historischen Epochen mit unterschiedlicher Dringlichkeit empfunden und gestellt. So sah man schon in der Weimarer Sozialpolitik die Weichen in Richtung eines Versorgungsstaates gestellt, während die Haltung des NS-Regimes höchst zwiespältig, ja ambivalent war. Die Deutsche Arbeitsfront beispielsweise entwickelte und realisierte zum Teil sozialpolitische Vorstellungen, die alle zuvor entworfenen Pläne über eine soziale Einbindung und Absicherung des einzelnen weit in den Schatten stellten. An ihrem Ende freilich stand der Wohlverhaltensstaat, nicht der Wohlfahrtsstaat. Gerade für die Sozialpolitik des Dritten Reiches ist deshalb Max Horkheimers Frage: »Cui bono?« besonders zu beachten.

Fragen aus dem Umkreis der Sozialversicherung standen in der Endphase der Weimarer Republik mit im Brennpunkt der innenpolitischen Auseinandersetzungen und besaßen auch für die Machtsicherung des NS-Systems erhebliche Bedeutung. Dies hatte mehrere Gründe. Das Interesse für die Sozialversicherung hatte in erster Linie einen finanz- und wirtschaftspolitischen Hintergrund. Die alarmierenden Defizite der Sozialversicherung belasteten den Reichshaushalt in einem Maße, daß eine Sanierung der Reichsfinanzen und ein wirtschaftlicher Aufschwung nur bei einer gleichzeitigen Sanierung der Sozialversicherung für möglich gehalten wurden. Zum anderen war das Problem der Alterssicherung von besonderer politischer Brisanz, das, ungelöst, über kurz oder lang ernste Konflikte in sich barg. Es bedurfte daher einer Lösung, die die Sozialversicherung finanziell und organisatorisch auf ein tragfähiges Fundament stellte und nicht nur akute Liquiditätsengpässe beseitigte. Im Dritten Reich geschah dies durch mehrere zum Teil heftig umkämpfte Gesetze, deren Genesis bis in die Weimarer Republik zurückreicht. Neben einer Untersuchung der Gesetzgebungspraxis verdient die Politik von Exponenten und Parteiorganisationen des Regimes besondere Beachtung. So hatte beispielsweise die zunächst von Hitler eingenommene abwartende, jede Festlegung in wirtschafts-, finanz- und sozialpolitischen Grundfragen vermeidende Haltung, die teils auf taktischem Kalkül beruhte, teils aus der Unsicherheit in konkreten Detailfragen herrührte, zur Folge, daß jede der beteiligten Interessengruppen mit der Protektion ihrer Zielsetzungen rechnete<sup>4</sup>. Es gelang zwar den Beamten des Reichsarbeitsministeriums, in der Anfangsphase ihr Konzept weitgehend und auf Ko-

<sup>3</sup> Koblitz/Ruban, a. a. O., Sp. 959.

<sup>4</sup> Vgl. Dietmar Petzina, Hauptprobleme der deutschen Wirtschaftspolitik 1932/33, in: VfZG, Jg. 15, 1967, S. 18 – 55, hier S. 40 f.

sten der DAF durchzusetzen, doch verhinderte dies nicht, daß die DAF in der Folgezeit machtpolitisch zunehmend an Boden gewann, die bestehenden Lösungen diffamierte, neue Gutachten vorlegte und damit die Ministerialbürokratie teils in die Defensive drängte, teils in Zugzwang setzte. Diese Aktivitäten blieben auf die staatlichen Organe nicht ohne Wirkung. Sie sahen sich in der DAF mit einer Organisation konfrontiert, die angetreten war, in der Sozialpolitik das Gesetz des Handelns zu bestimmen, aber die relevanten sozialpolitischen Gesetze so gut wie gar nicht in ihrem Sinne beeinflussen konnte. So lag ihre Wirkung in erster Linie darin, daß sie die staatlichen Ressorts blockierte und zugleich aktivierte, verunsicherte und zugleich herausforderte. Insofern reflektierte Robert Ley tatsächlich Selbstverständnis wie Realität der DAF, als er auf einer Arbeitstagung ausrief: »Wir werden immer neue Dinge entdecken. Wir werden nie ans Ende kommen [. . .] Und so werden wir morgen wieder etwas Neues finden und übermorgen wieder etwas Neues. Wir werden jedes Jahr und jeden Tag etwas Neues finden«<sup>5</sup>. Indes vermochten der hochgezüchtete Aktivismus und der Drang, immer neue Ideen in die Welt zu setzen, auch die DAF, die in geradezu idealtypischer Weise Merkmale eines Funktionärsstaates aufwies, nicht vor bürokratischen Verkrustungen zu bewahren.

Im Rahmen eines Aufsatzes kann das System der Sozialversicherung auch nicht annähernd vollständig berücksichtigt werden. Deshalb soll versucht werden, überblickhafte Zusammenfassungen mit exemplarischen Analysen zu verbinden, um so langfristige Tendenzen aufzuzeigen und die spezifische Wirkungsweise des Hitler-Regimes auf die Sozialversicherung deutlich zu machen.

## I. POLITISCHE UND FINANZIELLE ENTWICKLUNGSLINIEN IN DER WEIMARER REPUBLIK

Die Sozialversicherung gehört mit zu den innenpolitischen Problemfeldern der Weimarer Republik, deren Lösung die NS-Regierung nach den gescheiterten Reformbemühungen der republikanischen Regierungen und insonderheit der Präsidialkabinette als einen schlagenden Beweis für die Richtigkeit ihres sozialpolitischen Kurses propagierte. Die Retterpose konnte um so überzeugender gespielt werden, als das System der sozialen Sicherung vor allem ab der zweiten Hälfte des Jahres 1930 in der Tat in zunehmendem Maße an den Rand der Existenz- und Funktionsfähigkeit geraten war: Finanzielle Engpässe, unsichere Finanzierungsgrundlagen, organisatorische Mängel, Unübersichtlichkeit und Unklarheit über den Kreis der Anspruchsberechtigten aufgrund des rapiden Abbaus des Leistungssystems hatten zur Folge, daß die Zukunft des Instituts der Sozialversicherung überhaupt in Frage gestellt war. So fehlte es auch nicht an Vorschlägen, die von einer völligen Beseitigung der Sozialversicherung zugunsten einer privaten Kapitalisierung bis zu einer Zwangserfassung aller Bevölkerungsgruppen nach dem Vorsorgetyp der Staatsbürgerversorgung als Ziel reichten.

Die finanzielle Not der Sozialversicherung und die einschneidenden Kürzungen ihres Leistungssystems in den letzten Jahren der Weimarer Republik können indes nicht über die

<sup>5</sup> Zit. nach *Robert Ley*, *Deutschland ist schöner geworden*, München 1942<sup>6</sup>, S. 208 f.

in den Jahren zuvor realisierten sozialen Verbesserungen hinwegtäuschen<sup>6</sup>. Daß diese plötzlich wieder zur Disposition standen, hing ohne Zweifel ursächlich und entscheidend mit der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung zusammen, während sich Kritiker der Weimarer Sozialpolitik nachträglich gerechtfertigt sahen. Hielten diese doch ein gut Teil der neuen Sozialgesetzgebung grundsätzlich für sozialpolitisch überzogen und finanzwirtschaftlich unvernünftig!

Das soziale Versicherungssystem stand am Beginn der Weimarer Republik – wie die Sozialpolitik insgesamt – vor der spezifischen Aufgabe, die mit Kriegsende eingetretene Übergangssituation in einen Normalisierungsprozeß überzuleiten und gleichzeitig strukturelle Reformvorhaben in Gang zu setzen. Konkret bedeutete dies, daß durch ein Bündel von Übergangserlassen beispielsweise die Versicherungsansprüche von Kriegsteilnehmern sichergestellt werden mußten, daß die Versicherungspflichtgrenzen angehoben und der Geldentwertung angepaßt und bestimmte Berufskrankheiten in die Sozialversicherung einbezogen wurden; dazu gehörte aber auch, daß kriegsbedingte Eingriffe in die Selbstverwaltung der Versicherungsträger rückgängig gemacht wurden<sup>7</sup>. Die Tatsache, daß diese Eingriffe weitgehend im Rahmen der Demobilmachungsgesetzgebung erfolgten, unterstreicht noch ihren Augenblickscharakter. Dies schloß freilich nicht aus, daß solche Maßnahmen nicht selten eine langfristige Festschreibung besaßen. Beispielhaft hierfür ist die mit Verordnung vom 13. November 1918 verfügte Erwerbslosenfürsorge der Kriegswohlfahrtspflege<sup>8</sup>. Ursprünglich zur Unterstützung der »durch den Krieg erwerbslos gewordenen Personen« gedacht und auf ein Jahr befristet, blieb sie, mit zahlreichen Novellierungen, annähernd neun Jahre in Kraft. Daneben gab es Überlegungen für eine durchgreifende Reformierung und Weiterentwicklung der Sozialversicherung, auf die sich auch die Regierung der Volksbeauftragten in ihrem Aufruf vom 12. November 1918 festgelegt hatte<sup>9</sup>. In der Diskussion über den Kurs und die Ausgestaltung der Sozialversicherung zeichneten sich schon bald zwei grundsätzliche Konzeptionen ab, die bis zum Ende der Republik miteinander rivalisierten und auch noch in den sozialpolitischen Auseinandersetzungen nach 1933 – allerdings unter anderen politischen Vorzeichen – dominierten. Während insbesondere die Freien Gewerkschaften und Teile der SPD unter dem Eindruck der rapide steigenden Geldentwertung sich mehr und mehr vom Versicherungsprinzip zugunsten eines staatlichen Versorgungssystems abwandten, in jedem Fall aber eine organisatorische Konzentration der Versicherungsträger

6 Zur ersten Information *Horst Peters*, Die Geschichte der sozialen Versicherung, Bad Godesberg 1973<sup>2</sup>; *Georg Wannagat*, Lehrbuch des Sozialversicherungsrechts I, Tübingen 1965; *Ludwig Heyde*, Art.: Sozialpolitik II, in: Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, Bd. 9, Stuttgart 1956, S. 539 – 547, hier S. 540 ff.; daneben *Friedrich Syrup*, 100 Jahre staatliche Sozialpolitik 1839 – 1939. Aus dem Nachlaß von Friedrich Syrup, hrsg. von *Julius Scheuble*, bearb. von *Otto Neuloh*, Stuttgart 1957; *Deutsche Sozialpolitik 1918 – 1928*. Erinnerungsschrift des Reichsarbeitsministeriums, Berlin 1929. – Die umfassendste Darstellung der Weimarer Sozialpolitik findet sich immer noch bei *Ludwig Preller*, Sozialpolitik in der Weimarer Republik, Stuttgart 1949; ein komprimierter Überblick, informationsreich und dicht an Problemen, jetzt bei *Albin Gladen*, Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland, Wiesbaden 1974; außerdem *Florian Tennstedt*, Sozialgeschichte der Sozialversicherung, in: *Maria Blohmke / Christian von Ferber / Karl Peter Kisker* (Hrsg.), Handbuch der Sozialmedizin, Bd. 3, Stuttgart 1975, S. 385 – 492.

7 Vgl. *Preller*, S. 234 ff.

8 RGBl. I, S. 1305; vgl. *Wannagat*, S. 83 f.

9 Der Aufruf ist gedruckt in: *Ernst Rudolf Huber* (Hrsg.), Dokumente zur deutschen Verfassungsgeschichte, Bd. 3, Stuttgart 1966, S. 6.

forderten<sup>10</sup>, plädierte man andererseits für eine Beibehaltung des Versicherungscharakters, so vor allem von seiten der Arbeitgeberverbände, der einschlägigen Sachkenner und nicht zuletzt von seiten des Reichsarbeitsministeriums<sup>11</sup>. Die reale finanzwirtschaftliche Entwicklung ließ allerdings für grundlegende Neuordnungen wenig Spielraum und führte schließlich dazu, daß alle Reformvorhaben vorerst auf Eis gelegt werden mußten. Sie wurden angesichts der sich ab 1931 sprunghaft verschlechternden Finanzlage der Sozialversicherung zweitrangig. Es konnte jetzt nur noch darum gehen, die Institution überhaupt zu retten.

So hatte die Geldentwertung beispielsweise zur Folge, daß in der Invalidenversicherung am 23. August 1921 die ursprünglichen fünf Lohnklassen durch neue mit den Buchstaben A–N gesetzlich vermehrt wurden. Der völlige Zusammenbruch konnte zum Teil zwar mit dem Mittel der Notenpresse und Notstandsmaßnahmegesetzen verhindert werden, bis das Ermächtigungsgesetz vom Oktober 1923 die elementarsten Voraussetzungen für den Weiterbestand schaffte; doch hatten die Rentenleistungen infolge des sich überstürzenden Währungsverfalls ihre Bedeutung fast eingebüßt. Die Rentenversicherung hatte durch die Inflation im Jahre 1923 neun Zehntel ihres gesamten Vermögens verloren. Der Verlust allein in der Invalidenversicherung bezifferte sich auf annähernd vier Milliarden Reichsmark<sup>12</sup>.

Damit war für Teile der Sozialversicherung (Invaliden- und Angestelltenversicherung) eine neue Finanzierungsgrundlage notwendig geworden. Denn das bis 1918 voll und bis 1923 nur noch eingeschränkt anwendbare Anwartschaftsdeckungsverfahren besaß keine Basis mehr. Dieses beruhte auf einer versicherungstechnischen Abstimmung von Beiträgen, Reichszuschüssen und Leistungen und setzte die Ansammlung von Kapital voraus, dessen Zinsen zusammen mit den Beiträgen die Rentenleistungen gewährleisteten<sup>13</sup>. Da aber nun – im Gegensatz zur Gründungssituation der Sozialversicherungsgesetzgebung – eine große Zahl Anspruchsberechtigter vorhanden war, entschied man sich im Reichsarbeitsministerium, mehr der Not als der Tugend gehorchend, gegen das Anwartschaftsdeckungsverfahren und für das sogenannte Umlageverfahren. Dieser Schritt erwies sich im nachhinein für die finanzielle Entwicklung der Sozialversicherung als eine verhängnisvolle Hypothek. Die neue Deckungsmethode – die laufenden Aufwendungen durch die laufenden Einnahmen zu finanzieren – bot sich zwar in der konkreten Situation an, doch war sie auch die krisenanfälligste. Denn sie lebte gewissermaßen von der Hand in den Mund. Hinzu kam,

10 Im Heidelberger Programm der SPD von 1925 wurde die »Vereinheitlichung der sozialen Versicherung bis zu ihrem Umbau zu einer allgemeinen Volksfürsorge« gefordert. *Dieter Dowe / Kurt Klotzbach* (Hrsg.), *Programmatische Dokumente der deutschen Sozialdemokratie*, Berlin/Bonn-Bad Godesberg 1973, S. 210. Vgl. auch die EntschlieÙung des ADGB auf seinem Kongreß in Hamburg 1928 sowie die Begründung von Hermann Müller, auszugsweise zit. in: *RV*, Jg. 2, 1928, S. 353 ff.

11 Vgl. *Ernst von Borsig*, *Industrie und Sozialpolitik. Das Sozialpolitische Programm der Vereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände*, Berlin 1924, S. 43, stellvertretend die Stellungnahme des Präsidenten des RVA, *Paul Kaufmann*, in: *Soziale Praxis*, Jg. XXIX, 1920, Sp. 572, und den Reformplan des RAM von Anfang 1921, in: *RABl.*, Jg. 11, 1921, und *Gerhard Albrecht*, *Grundfragen der Sozialversicherung*, Berlin 1929.

12 Die Zahlen für die einzelnen Versicherungsträger bei *Wilhelm Dobbernack / Max Sauerborn*, *Entwicklung und Stand der deutschen Sozialversicherung*, in: *RV*, Jg. 7, 1933, S. 33 – 65, hier S. 35, 52.

13 Das Anwartschaftsdeckungsverfahren wurde allerdings nicht in allen Versicherungszweigen zugrunde gelegt. So war beispielsweise in der Krankenversicherung von Anfang an das sogenannte Umlageverfahren eingeführt worden. Vgl. zu den unterschiedlichen Anwendungen *Lutz Richter*, *Sozialversicherungsrecht*, Berlin 1931, S. 109 – 114.

daß die Zahl der Anspruchsberechtigten stieg, was entweder eine jährliche Neufestsetzung der Beiträge verlangte oder das Risiko eines wachsenden Defizits einschloß. Vor allem aber war ein kontinuierlicher wirtschaftlicher Aufschwung dringend notwendig, wenn in absehbarer Zeit wieder der Übergang zum Anwartschaftsdeckungsverfahren gelingen sollte.

Die Entscheidung des Reichsarbeitsministeriums war nicht unumstritten<sup>14</sup>. Doch hätte das Festhalten am bisherigen Verfahren rigorose Abstriche am bisherigen Leistungssystem vorausgesetzt, wozu man im Ministerium weder bereit noch politisch stark genug war. Dessen Vorstellungen liefen darauf hinaus, bis etwa 1935 die Einnahmen- und Ausgabenseite in der Balance halten zu können und gleichzeitig Kapital als langfristige Rücklagen anzusammeln, das den Übergang zu einer grundlegenden Neuordnung ermöglichen sollte. Beides erwies sich als undurchführbar. Die wirtschaftliche Entwicklung ab 1929 warf alle anvisierten Daten über den Haufen<sup>15</sup>.

Unbeschadet dieser organisatorischen und finanziellen Übergangssituation wurde der Auf- und Ausbau der Sozialversicherung weiter vorangetrieben<sup>16</sup>. Die Unfallversicherung erfuhr eine umfassende Neugestaltung durch das Gesetz vom 14. Juli 1925<sup>17</sup>, das eine Ausweitung des Versicherungsschutzes brachte, wenig später um die Berufsfürsorge erweitert und mit Gesetz vom 11. Februar 1929 auf Berufskrankheiten ausgedehnt wurde<sup>18</sup>. In der knappschaftlichen Versicherung beseitigte das Reichsknappschaftsgesetz vom 23. Juni 1923<sup>19</sup> die bisherige landesrechtliche Zersplitterung und brachte zugleich, 1926 novelliert, weitreichende Leistungsverbesserungen. Schwierig gestaltete sich dagegen die Entwicklung in der Krankenversicherung. Zwar wurden Berufsgruppen wie etwa die Seeleute neu erfaßt, doch war die Zusammenarbeit zwischen Ärzteschaft, Kassen und Regierung durch mehrere Verordnungen aus der Anfangsphase der Weimarer Republik erheblich belastet. Die Ärzteschaft wehrte sich vor allem vehement gegen eine Ausdehnung der Pflichtversicherung und kündigte schließlich 1923 das seit dem 23. Dezember 1913 gültige sogenannte Berliner Abkommen auf, das die Beziehungen zwischen den Krankenkassen und den die Versicherten behandelnden Ärzten geregelt hatte. Der Streik von Ende 1923, der nicht zuletzt vor diesem Hintergrund ablief, erschwerte zusätzlich das Zustandekommen einer neuen Arbeitsgrundlage. Nur durch Eingriffe des Reichsarbeitsministeriums konnte die festgefahrene Situation überwunden und erst mit Hilfe der Notverordnung vom 8. Dezember 1931 schließlich ein neues Kassenarztrecht installiert werden<sup>20</sup>.

Es war für die Mehrzahl dieser Maßnahmen kennzeichnend, daß sie mehr den Charakter sozialer Korrekturen denn sozialer Reformen besaßen. Dieser Umstand beruhte weniger auf einem Mangel an sozialpolitischen Konzeptionen, sei es in den zuständigen Ministerial-

14 Vgl. *Martin Frommhold*, Der Leidensweg der Invalidenversicherung, in: *DIV*, Jg. 4, 1932, S. 116 – 118, hier S. 117; *Richter*, Sozialversicherungsrecht, S. 112 f.; *C. W. Guillebaud*, The Social Policy of Nazi Germany, Cambridge 1942, S. 84 f.; *Gerhard Albrecht*, Die Krise in der Invaliden- und Knappschaftsversicherung, in: *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik*, Bd. 137, 1932, S. 884 – 904, hier S. 885; dagegen rechtfertigend: *Johannes Krohn*, Der Haushalt der Sozialversicherung und die Notverordnung vom 5. VI. 1931, in: *RV*, Jg. 5, 1931, S. 155 bis 159, hier S. 156 f.; *Dobbernack / Sauerborn*, a. a. O., S. 52 f.

15 *Krohn*, Der Haushalt, a. a. O., S. 156; *Frommhold*, a. a. O., S. 117.

16 Vgl. *Gladen*, S. 102.

17 *RGBl. I*, S. 97 ff.

18 *RGBl. I*, S. 27 ff.

19 *RGBl. I*, S. 431.

20 Vgl. *Preller*, S. 327, 471 ff.; *Paul Prange*, Die gesetzliche Krankenversicherung in der Zeit der Weimarer Republik (1919 – 1932), in: *Beiträge zur Sozialversicherung. Festgabe für Dr. Johannes Krohn*, hrsg. von *Walter Rohrbach*, Berlin 1954, S. 209 – 230, hier S. 220 ff.; *Tennstedt*, a. a. O., S. 397 ff., 402.

abteilungen oder politischen Parteien, sei es in den verschiedenen Verbänden und Interessengruppen, sondern war in erster Linie darauf zurückzuführen, daß die Auffassungen über Sinn und Funktion einer Sozialpolitik im allgemeinen und einer Sozialversicherung im besonderen zum Teil fundamental gegensätzlich waren. Dies gilt grundsätzlich für den gesamten Zeitraum der Weimarer Republik, wenn auch in bestimmten Phasen – wie etwa während der Demobilmachungsgesetzgebung – die Interessengegensätze weniger scharf hervortraten bzw. zugunsten kurzfristiger Prioritäten verschleiert werden konnten. Mit dieser Politik des sozialen Arrangements war es jedoch spätestens 1929 vorbei, als nach dem relativ schnellen Aufschwung seit 1924 die Investitionen der Industrie zurückgingen, die Arbeitslosenzahlen stiegen, die öffentlichen Einnahmen sanken und erstmals das Sozialprodukt »stagnierte«<sup>21</sup>. Das Schlagwort von den »Soziallasten« beherrschte immer stärker die öffentliche Diskussion über die Zukunft der Sozialpolitik und diente gleichzeitig dazu, das bisher Erreichte überhaupt in Frage zu stellen.

Der Sozialetat (Sozialversicherung einschließlich Arbeitslosenversicherung ab 1927, Wohlfahrtsfürsorge und Kriegsoferversorgung) war von 1925 bis 1930 von etwa 12 % auf annähernd 20 % gestiegen<sup>22</sup>. Die Gründe für die Aufblähung sind vielfältig und können an dieser Stelle nicht im einzelnen verfolgt werden. Es hat nicht an Stimmen gefehlt, die – aus sehr unterschiedlichen Motiven heraus – eine zeitlich wie materiell behutsamere Ausweitung des Sozialhaushaltes forderten; doch überwogen jene, die die Entwicklung gleichsam mit pflichtgemäßer Kritik begleiteten, solange die Reichsfinanzpolitik die steigenden Soziallasten der Betriebe durch steuerpolitische Maßnahmen auffing<sup>23</sup>. Die sich ab 1929 abzeichnende und rasch zuspitzende wirtschaftliche Krise demaskierte solche interessengebundene Argumentation, wie sie gerade in der Unternehmerschaft gepflegt worden war und die in den Auseinandersetzungen um die Sanierung der erst 1927 geschaffenen Arbeitslosenversicherung beispielhaft hervortritt. Von ihren Verfassern als vorerst letztes Glied in der sozialpolitischen Kette verstanden und zu Recht als bedeutender sozialer Fortschritt gefeiert<sup>24</sup>, wurde die Arbeitslosenversicherung in der hereinbrechenden wirtschaftlichen Krise teils als konjunkturpolitisches, teils als krisenmilderndes Medium mißverstanden. So hatte die Vereinigung der deutschen Arbeitgeberverbände in zwei umfangreichen Denkschriften vom 27. März 1930 und 14. April 1931 eine direkte Kausalbeziehung zwischen den wirtschaftlichen Einbrüchen und den Soziallasten hergestellt und eine grundlegende Reform der Sozialversicherung gefordert, die klar auf eine Preisgabe wesentlicher sozialpolitischer Erfolge hinauslief, während Unternehmungen zum gleichen Zeitpunkt im wohlverstandenen eigenen Interesse beträchtliche Mittel für die betriebliche Sozialpolitik auf-

21 Dietmar Petzina, Grundriß der deutschen Wirtschaftsgeschichte 1918 bis 1945, in: *Deutsche Geschichte seit dem Ersten Weltkrieg*, Bd. II, hrsg. vom Institut für Zeitgeschichte, Stuttgart 1973, S. 665 – 784, hier S. 735, 738.

22 Carl Krämer, Das deutsche Finanzsystem II. Der Sozialetat, in: *Wirtschaftsdienst*, Jg. XV, 1930, S. 1353 – 1358, hier S. 1354; *Dobbernack / Sauerborn*, a. a. O., S. 35 ff.; *Tennstedt*, a. a. O. S. 399.

23 Zur Reichsfinanzpolitik für diesen Zeitabschnitt: *Claus-Dieter Krohn*, Stabilisierung und ökonomische Interessen. Die Finanzpolitik des Deutschen Reiches 1923 – 1927, Düsseldorf 1974, S. 127 ff., 164 ff.

24 Vgl. stellvertretend die Etatrede des Reichsarbeitsministers *Heinrich Brauns* im Reichstag am 27. Febr. 1927, in: *Verhandlungen des Reichstags. Stenographische Berichte*, Bd. 392, S. 9239 sowie dessen Beitrag: Neue Wege in der Sozialpolitik anlässlich des zehnjährigen Bestehens des Reichsarbeitsministeriums, in: *Deutsche Sozialpolitik 1918 – 1928*, S. 10 ff. und *Syrup*, S. 331 ff.

brachten<sup>25</sup>. Demgegenüber warnten die Gewerkschaftsverbände in einer gemeinsamen Eingabe an den Reichsarbeitsminister vor weiteren Einschränkungen, die zur Existenzfrage für große Teile der Arbeiterschaft und der Rentner werden müßten<sup>26</sup>.

Der grundsätzliche Dissens über die Sozialpolitik wird hier deutlich. Die Unternehmerschaft hatte die ihr in der Anfangsphase der Republik aus einer Defensivposition heraus abverlangten Reformen weitgehend nur als taktische Zugeständnisse verstanden, zur Überwindung aktueller politischer und wirtschaftlicher Hindernisse, deren Revision sie nun betrieb<sup>27</sup>. Ein Zusammenhang von Wirtschafts- und Sozialpolitik wurde nur insoweit anerkannt, als damit steuerpolitische Privilegien verbunden waren, nicht aber im grundsätzlichen Sinne. Jedenfalls bestand zu keinem Zeitpunkt eine Interessenidentität zwischen dieser Auffassung und jenen politisch-gesellschaftlichen Gruppen, die die »staatliche Sozialpolitik« in eine »soziale Staatspolitik« umgewandelt wissen wollten<sup>28</sup> oder in der Sozialpolitik sogar ein Vehikel zu einer sozialistischen Staats- und Gesellschaftsordnung sahen<sup>29</sup>. Die Zielsetzung hatte namentlich der langjährige Reichsarbeitsminister Heinrich Brauns verfolgt, der 1930 vor Vertretern des Gewerkvereins christlicher Bergarbeiter Deutschlands die Versuche scharf zurückwies, der Sozialpolitik eine Sündenbockrolle anzuhängen: »Man kann nicht Sozialpolitik im luftleeren Raum treiben, sie ist Verteilungspolitik, Verteilung dessen, was die Wirtschaft erarbeitet. Sie hat eine gesunde Wirtschaft zur Voraussetzung deshalb, meine Herren, kann man für die großen Elendsverhältnisse von heute nicht etwa die Sozialpolitik verantwortlich machen. Sie können mit Sozialpolitik den Mangel einer gesunden Wirtschaft nicht ersetzen. Die wirtschaftlichen Nöte von heute müssen in der Hauptsache auch auf wirtschaftlichem Wege gelöst werden«<sup>30</sup>.

Brauns Äußerungen können indes nicht darüber hinwegtäuschen, daß zu dem Zeitpunkt seiner Rede Wirtschafts- und Sozialpolitik bereits realiter und leistungsmäßig auseinandergefallen waren und die Kluft auch »mentalitätsmäßig« in dem Maße breiter werden mußte, wie keine raschen wirtschaftlichen Erfolge eintraten<sup>31</sup>. Für die politische und soziale Stabili-

25 BA, R 2/18565 und BA, R 2/18557; *Tim Mason*, Zur Entstehung des Gesetzes zur Ordnung der nationalen Arbeit, vom 20. Januar 1934. Ein Versuch über das Verhältnis »archaischer« und »moderner« Momente in der neuesten deutschen Geschichte, in: *Hans Mommsen* u. a. (Hrsg.), *Industrielles System und politische Entwicklung in der Weimarer Republik*, Düsseldorf 1974, S. 322 – 351, hier S. 337; *Gerhard Schulz*, *Aufstieg des Nationalsozialismus. Krise und Revolution in Deutschland*, Frankfurt u. a. 1975, S. 624.

26 VDR 178, Bd. 1, Eingabe vom 23. Mai 1931, unterzeichnet von Theodor Leipart (ADGB), Bernhard Otte (Christliche Gewerkschaften), Neustadt (Deutsche Gewerkvereine).

27 Vgl. etwa das Beispiel der Zentralarbeitsgemeinschaft, *Gerald D. Feldman*, *German Business between War and Revolution: The Origins of the Stinnes-Legien Agreement*, in: *Gerhard A. Ritter* (Hrsg.), *Entstehung und Wandel der modernen Gesellschaft. Festschrift für Hans Rosenberg*, Berlin 1970, S. 312 – 342.

28 Diese Wendungen finden sich in einem Manifest des Zentrums von 1927; dazu *Eberhard Pies*, *Sozialpolitik und Zentrum 1924 – 1928. Zu den Bedingungen sozialpolitischer Theorie und Praxis der deutschen Zentrumspartei in der Weimarer Republik*, in: *Mommsen* u. a. (Hrsg.), *Industrielles System*, S. 259 – 270, hier S. 267.

29 Diese Auffassung – soziale Sicherung als Korrektiv der kapitalistischen Gesellschaft – findet sich exemplarisch in dem Aufsatz von *Georg Decker*, *Die Dynamik der Koalitionspolitik*, in: *Die Gesellschaft*, Jg. 6, 1929, S. 16 – 23, hier S. 17, wo es heißt: »Der Kampf um die Sozialpolitik [...] geht nicht nur um soziale Belastungen an sich, er gilt in noch stärkerem Maße dem System: Sozialpolitik als Brücke zum Sozialismus«.

30 Zum Kampf um die Sozialpolitik. Vortrag gehalten auf der 20. Generalversammlung des Gewerkvereins christlicher Bergarbeiter Deutschlands am 5. August 1930 in Aachen, zit. nach *Ernst Deuerlein*, *Heinrich Brauns – Schattenriß eines Sozialpolitikers*, in: *Staat, Wirtschaft und Politik in der Weimarer Republik. Festschrift für Heinrich Brüning*, hrsg. von *Ferdinand A. Hermens* und *Theodor Schieder*, Berlin 1967, S. 41 – 96, hier S. 93.

31 Vgl. *Mommsen* u. a. (Hrsg.), *Industrielles System*, S. 355.

tät der Republik war diese Entwicklung verhängnisvoll, denn ihre sozialpolitischen Erfolge bedeuteten ja nicht nur eine materielle und soziale Besserstellung für große Bevölkerungsgruppen, sondern besaßen auch ein erhebliches politisch-gesellschaftliches Identifikationspotential, das nun auf dem Spiele stand. Diese Gefahr hatten die Gewerkschaftsverbände offensichtlich vor Augen, als sie in ihrer schon zitierten Denkschrift vom Mai 1931 davor warnten, daß »eine noch weitere Verschlechterung der Leistungen [in der Sozialversicherung] [. . .] noch weitere breite Volksmassen einem ungesunden Radikalismus in die Arme treiben und den Bestand des Staates gefährden« würde<sup>32</sup>.

Als ab Mitte 1930 auch die Sozialversicherung in die »Notverordnungspraxis des Reichspräsidenten einbezogen«<sup>33</sup> und zum Medium von Brüning's Deflationspolitik wurde, geriet mit dem sozialen Fundament der Republik auch das politische ins Wanken. Die Einsparungsmaßnahmen basierten im wesentlichen auf der Notverordnung Brüning's vom 8. Dezember 1931 und der von seinem Kabinett schon vorbereiteten, aber von Papen erlassenen vom 14. Juni 1932<sup>34</sup>. Beide führten zu weitreichenden Eingriffen sowohl in das Leistungsgefüge als auch in die Finanz- und Organisationsgrundlagen und leisteten damit der nach 1933 betriebenen Entwicklung Vorschub. Besonders in der Invalidenversicherung, in der auf Grund der Arbeitslosigkeit die monatlichen Beitragseinnahmen von durchschnittlich 91 Mill. RM im Jahre 1929 um etwa 42 % auf 53 Mill. RM im Jahre 1932 zurückgegangen, die Aufwendungen aber gleichzeitig erheblich gestiegen waren, erfolgten drastische Kürzungen. So bewilligte die Notverordnung vom 8. Dezember 1931 Kinderzuschuß und Waisenrenten nur noch bis zum 15. Lebensjahr und erhöhte die Wartezeiten, wodurch allein rund 130 000 Witwen und 190 000 Waisen aus dem Rentenbezug ausschieden. Die Notverordnung vom 14. Juni 1932 verfügte sogar eine Orientierung der Höhe der Renten an den Beiträgen und eine allgemeine Senkung der Rentensätze, die damit für große Bevölkerungsgruppen das Existenzminimum erreichten und häufig ein subsidiäres Eingreifen der Fürsorge notwendig machten. Das Versicherungsprinzip wurde Schritt um Schritt ausgehöhlt und vom Fürsorgeprinzip abgelöst. An Stelle versicherungsrechtlicher Ansprüche traten Bedürftigkeitsprüfungen der Fürsorgebehörden. Auf diese Weise konnten die Invalidenversicherung zwar um 380 Millionen und das Reich um etwa 30 Millionen RM jährlich entlastet werden<sup>35</sup>, doch war diese Politik der Gesundschumpfung nicht nur wegen ihrer depressionsverschärfenden Wirkung überaus verhängnisvoll<sup>36</sup>, sondern auch verfassungspolitisch bedenklich. Die krisenhafte Zuspitzung wurde dazu genutzt, im Rahmen der

32 VDR 178, Bd. 1.

33 Gladen, S. 103.

34 Verordnung des Reichspräsidenten zur Sicherung von Wirtschaft und Finanzen und zum Schutz des inneren Friedens (RGBl. I, S. 699) und Verordnung des Reichspräsidenten über Maßnahmen zur Erhaltung der Arbeitslosenhilfe und der Sozialversicherung sowie zur Erleichterung der Wohlfahrtslasten der Gemeinden (RGBl. I, S. 273 ff.). Vgl. dazu J. Krohn, Der Haushalt der Sozialversicherung, a. a. O., S. 155 – 159; Peritus, Die Reform der Invalidenversicherung auf Grund der Ermächtigung in der Notverordnung vom 14. 6. 1932, in: DIV, Jg. 4, 1932, S. 143 – 146, und Hermann Dersch, Neuerungen in der deutschen Sozialversicherung seit der Vierten Notverordnung, in: Zeitschrift für die gesamte Versicherungswissenschaft, Bd. 32, 1932, S. 303 – 316.

35 Dobbernack / Sauerborn, a. a. O., S. 51.

36 Vgl. Horst Sanmann, Daten und Alternativen der deutschen Wirtschafts- und Finanzpolitik in der Ära Brüning, in: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, Jg. 10, 1965, S. 109 – 140, hier S. 115; Dietmar Keese, Die volkswirtschaftlichen Gesamtgrößen für das Deutsche Reich in den Jahren 1925 – 1936, in: Werner Conze / Hans Raupach (Hrsg.), Die Staats- und Wirtschaftskrise des Deutschen Reiches 1929/33, Stuttgart 1967, S. 35 – 81, hier S. 48.

Notverordnungsgesetzgebung schwerwiegende verfassungsrechtliche Operationen mit finanzwirtschaftlichen zu verbinden, die bedeutsamen sozialverfassungsrechtlichen Wandlungen nach 1933 den Boden bereiteten. So dehnte die Notverordnung vom 5. Juni 1931 beispielsweise in Finanzfragen die Aufsichtsbefugnisse des Reichsarbeitsministers über die Versicherungsträger entscheidend aus, analog zu der auch für die Haushaltsführung der Gemeinden und Gemeindeverbände erlassenen verschärften Staatsaufsicht. In der Öffentlichkeit provozierten die Kürzungen nicht zu Unrecht den Vorwurf des systematischen »Rechtsbruchs«<sup>37</sup>; darüber hinaus besaßen sie verheerende politisch-psychologische Folgen, die sich in einem breiten Schwund des Vertrauens in die Glaubwürdigkeit und Regenerationsfähigkeit des sozialen Systems manifestierten und in einer steigenden Anfälligkeit für die massive soziale Demagogie der NSDAP, nicht zuletzt auf dem Felde der Sozialversicherung, zum Ausdruck kamen.

Ein Zweites kommt hinzu. Die Tatsache, daß die Invaliden-, die Knappschafts- und die Arbeitslosenversicherung nur im Wege immer höherer Reichszuschüsse vor einem Kollaps bewahrt werden konnten<sup>38</sup> – in der Kranken-, der Unfall- und der Angestelltenversicherung vermochten die Leistungskürzungen bzw. Beitragserhöhungen eine notdürftige finanzielle Balance herzustellen –, führte zu einer wachsenden Durchsetzung des Sozialversicherungsrechts mit versorgungs- und fürsorgerechtlichen Elementen<sup>39</sup>. Dies bedeutete gegenüber dem Erreichten einen Rückschritt. Denn eines der Hauptantriebsmotive der Weimarer Sozialpolitik war gerade gewesen, das soziale Sicherungssystem vom Odium der Armenfürsorge zu befreien, die Sozialpflichtigkeit des Staates und der Gesellschaft im öffentlichen Bewußtsein zu verankern und Antragsteller aus der peinlichen und diskriminierenden Rolle des Bittstellers herauszuheben. Diese Auffassung hatte beispielsweise eine bedeutende Rolle bei den Beratungen des Gesetzes über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung gespielt, das den Arbeitslosen bewußt aus dem Umkreis der Erwerbslosenfürsorge herauslöste und die Höhe der Arbeitslosenhilfe vom Arbeitsverdienst, nicht aber vom Maßstab der Bedürftigkeit abhängig machte<sup>40</sup>. Darüber hinaus polarisierten die Stützungsmaßnahmen des Reiches die im Zuge der rigorosen Sparpolitik immer heftiger geführte Diskussion über die Zukunft der Sozialversicherung. Die Notverordnungspraxis der Präsidialkabinette lieferte ausgerechnet jenen gesellschaftlichen Gruppen Argumente, die – mit sehr unterschiedlichen Zielsetzungen<sup>41</sup> – eine Abkehr vom Sozialversicherungssystem forderten, teils zugunsten einer Staatsversorgung, teils zugunsten eines individuellen Zwangssparsystems;

37 Vgl. beispielsweise *Gertrud Israel*, Nochmals: die Ruhensvorschriften der Vierten Notverordnung, in: *Soziale Praxis*, Jg. 41, 1932, Sp. 528 – 530, hier Sp. 528; *Ignaz Jastrow*, Die Abtragung des Reichsarbeitsministeriums, in: *Soziale Praxis*, Jg. 41, 1932, Sp. 761 – 766, hier Sp. 763.

38 So erhielt die Knappschaftsversicherung 1932 Zuwendungen des Reiches von über 90 Mill. RM, während es 1929 noch 56,3 Mill. RM waren, *Dobbernack / Sauerborn*, a. a. O., S. 36.

39 Beispiele bei *Preller*, S. 459 ff., vgl. auch *Wolfgang Scheur*, Einrichtungen und Maßnahmen der sozialen Sicherheit in der Zeit des Nationalsozialismus, *Wiso. Diss. Köln* 1967, S. 19 ff.

40 Vgl. *Syrup*, S. 335 ff.

41 So trat beispielsweise der dem Deutschnationalen Handlungsgehilfenverband angehörende *Gustav Hartz* in einem damals Furore machenden Buch: *Irrwege der deutschen Sozialpolitik und der Weg zur sozialen Freiheit*, Berlin 1928, für ein individuelles Zwangssparen ein, während der Philosoph *Ernst Horneffer* die Sozialversicherung als »Frevel am Volk« in seinem auch so betitelten und 1931 in Leipzig erschienenen Buch denunzierte, da sie eine »sittenlose« Anspruchsmoral züchte. Insbesondere die Thesen von Hartz lösten eine erregte Diskussion aus, stießen aber weitgehend auf Ablehnung. Vgl. *Gerhard Albrecht*, Ablehnung oder Erneuerung der Bismarckschen Sozialversicherung?, in: *Pädagogisches Magazin*, H. 1280, Langensalza 1929.

Pläne also, gegen die sich gerade die Bürokratie des Reichsarbeitsministeriums immer entschieden zur Wehr gesetzt hatte<sup>42</sup>.

Es war für kritische Zeitgenossen eindeutig, daß sich die Sozialversicherung in den letzten Jahren der Weimarer Republik in einer Krise befand, die konjunkturelle wie strukturelle Ursachen hatte und dadurch wesentlich verschärft wurde, daß endogene wie exogene Faktoren zusammentrafen, die die bereits vorhandenen politischen, sozialen und wirtschaftlichen Probleme der Republik noch potenzierten<sup>43</sup>. Eine grundlegende Reform war unausweichlich und auch unaufschiebbar, aber in der konkreten Situation aus mehreren Gründen undurchführbar. Die Frage: »Wie kommen wir über den nächsten Winter?«, die Reichsarbeitsminister Stegerwald angesichts der Arbeitslosenzahlen auf dem Kongreß der Freien Gewerkschaften am 31. August 1931 aufwarf<sup>44</sup>, stellte sich in gleicher Eindringlichkeit für die Sozialversicherung und bestimmte die Prioritäten: Reduzierung des Leistungsangebotes und Drosselung der Ausgaben bei dem erklärten Ziel, den »Kern der deutschen Sozialversicherung [zu] erhalten«<sup>45</sup>. Die Tatsache, daß es immer schwieriger wurde, diese Doppelaufgabe durchzuhalten, lag an der sich katastrophal zuspitzenden Krise und nicht zuletzt an grundsätzlichen innenpolitischen Rivalitäten und Widerständen. Hinzu kam, daß sich bis in die Spitze des Reichsarbeitsministeriums Anzeichen von Resignation und Fatalismus bemerkbar machten. Die ursprünglich optimistische Entschlossenheit, die Sozialversicherung über die Krise hinwegzuretten, verlor angesichts des faktischen sozialpolitischen Abbaus an Elan. Vielmehr verstärkten sich die Zweifel, ob man eine mit Sachzwängen begründete Politik teils aktiv, teils billigend unterstützen sollte, deren Janusköpfigkeit spätestens in der Notverordnung Papens vom 14. Juni 1932 für alle sichtbar geworden war. Angesichts der ausweglosen Lage der Sozialversicherung war für alle politisch Verantwortlichen unstrittig, daß eine Sanierung der Sozialversicherung die Inkaufnahme einer sozialpolitischen Durststrecke voraussetzte. Ihre Überwindung wiederum konnte nur bei einem ausreichenden Vertrauensbonus in der Bevölkerung gelingen. Doch war dieser eben durch die Politik der Notverordnungen in entscheidendem Maße verspielt worden. Die Beteuerungen der Präsidialkabinette, die verfügten Einschränkungen seien krisenbedingt und daher vorübergehend, mußten in dem Moment bei den betroffenen Bevölkerungsgruppen unglaubwürdig werden, als offen zutage trat, daß es sich eben nicht um ein »Krisenopfer« handelte, sondern in den Notverordnungen nur die Spitze eines Eisberges von reaktionären sozialpolitischen

42 Der 1929/30 von dem Referenten des RFM, Dr. Poerschke, gemachte und von Reichsfinanzminister Moldenhauer unterstützte Vorschlag, die angesammelten Kapitalien der Rentenversicherung im Sinne einer »Gefahrgemeinschaft« zur Lösung des Arbeitslosenproblems einzusetzen, stand quer zu den Reformvorstellungen des RAM und blieb daher wirkungslos. Zum Plan Poerschkes s. *Soziale Praxis*, Jg. 38, 1929, Sp. 1262; Jg. 39, 1930, Sp. 169, sowie *Ilse Maurer*, *Reichsfinanzen und Große Koalition. Zur Geschichte des Reichskabinetts Müller (1928 – 1930)*, Bern/Frankfurt 1973, S. 80 – 86, und *Akten der Reichskanzlei. Weimarer Republik. Das Kabinett Müller II, 28. Juni 1928 bis 27. März 1930*, bearb. von *Martin Vogt*, Boppard 1970, S. XLVIII bis LIV.

43 Vgl. *Rocketäschl*, *Probleme der deutschen Sozialversicherung*, in: *DIV*, Jg. 1, 1929, S. 53 – 57, hier S. 56 f.; *Walter Weddigen*, *Krisis der Sozialversicherung*, in: *Zeitschrift für die gesamte Versicherungs-Wissenschaft*, Bd. 33, 1933, S. 1 – 14, hier S. 3 f.; *Poerschke*, *Die finanzielle Lage der Invalidenversicherung und ihre Auswirkungen*, in: *Soziale Praxis*, Jg. 41, 1932, Sp. 704 – 709, hier Sp. 705; *Albrecht*, *Die Krise*, a. a. O., S. 886 f.; *Zur Krise der deutschen Sozialpolitik und Sozialversicherung*. Staatsgedanken und Staatsmacht, in: *RV*, Jg. 5, 1931, S. 249 – 256, hier S. 250 f.

44 Die Rede ist auszugsweise gedruckt in: *Zur Krise*, a. a. O., S. 249 ff., hier S. 251.

45 *Ebda.*

Tendenzen sichtbar wurde<sup>46</sup>. Erst vor diesem Hintergrund wird aber auch verständlich, daß die Ankündigungen einer Reform der Sozialversicherung mit wachsendem Mißtrauen aufgenommen wurden. Die ursprüngliche Absicht Brüning's, diese nicht im Verordnungswege, sondern im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren vorzunehmen<sup>47</sup>, konnte nicht mehr gelingen, nachdem der Begriff der Reform selbst durch die tatsächliche Notverordnungs-politik zum Synonym für sozialpolitischen Rückschritt geworden war.

## II. NATIONALSOZIALISMUS UND SOZIALVERSICHERUNG BIS 1933

Die Haltung der NSDAP zur Sozialversicherung wie zur Sozialpolitik überhaupt war bis 1933 inhaltlich widersprüchlich und auf taktische und propagandistische Nahziele fixiert. Beide Bereiche blieben von der Parteileitung weithin unbeachtet und dem Ehrgeiz und der politischen Aktivität einzelner Parteianhänger oder Parteigruppierungen überlassen. Erst als die Sozialpolitik eine wachsende schicksalhafte Bedeutung für das Überleben der Weimarer Republik gewann, entdeckte man in der NSDAP, welches Agitationspotential sich hier darbot. So hieß es 1931 in einem Aufsatz in den von Alfred Rosenberg herausgegebenen NS-Monatsheften: »Schöpfung und Ausbau der Sozialversicherung betrachtet der Arbeiter als die Leistung seiner Klasse, die er ausschließlich dem zielbewußten Kampfe der roten Linksparteien zu verdanken hat [. . .] Der Ausbau der Sozialversicherung hat den Sozialdemokraten und Kommunisten nach dem Kriege in den Jahren schlimmsten Versagens und offensten Verrats willkommene Gelegenheit geboten, soziale Errungenschaften vorzutäuschen [. . .]. Es ist in erster Linie der Sozialversicherung zuzuschreiben, daß in der Nachkriegszeit der deutsche Arbeiter den Glauben an den Marxismus nicht verloren hat«<sup>48</sup>. Es sei dahingestellt, ob diese Einschätzung der Rolle der Sozialversicherung zutrifft; jedenfalls war die integrierende Funktion von sozialpolitischen Leistungen erkannt worden. Wichtiger noch waren die gezogenen Schlußfolgerungen. Der desolate Zustand der Sozialversicherung erschien als eine Möglichkeit, die traditionell engen Bindungen der Industriearbeiterschaft an die SPD und KPD zu lockern. Vor allem mußte für diese Entwicklung die SPD verantwortlich gemacht werden, deren Politik den Niedergang des Sozialversicherungssystems und damit das soziale Elend gerade der wirtschaftlich Schwachen geradezu provoziert habe. Wenn es gelänge, die SPD mit den Gewerkschaften in diese Sündenbockrolle hineinzudrängen, dann – so spekulierte man – wäre ein wichtiger Schritt getan, um die Kluft zwischen NSDAP und Industriearbeiterschaft verringern zu können. Insofern stand dieser Versuch in dem Zusammenhang der vornehmlich vom »linken Flügel« der NSDAP getragenen, zunächst intensiver verfolgten, später wieder nachlassenden, von Hitler aber immer skeptisch eingeschätzten Bemühungen, die Industriearbeiterschaft für die

46 Vgl. etwa das Telegramm des Vorstandes des Gewerkschaftsrings an Brüning vom 24. Mai 1932, in: BA, R 43 I/2090, sowie die Eingabe vom Zentralverband der Arbeitsinvaliden und Witwen Deutschlands an die Reichsregierung vom 10. März 1932, in: VDR 178, Bd. III.

47 BA, R 43 I/2097, Stellungnahme Brüning's zu der Kabinettsitzung vom 7. Dez. 1931.

48 *Stappert*, Die Sozialversicherung als Werbeinstrument für Sozialdemokratie und Kommunismus, in: Nationalsozialistische Monatshefte, Jg. 2, 1931, S. 231 – 234, hier S. 232.

Partei zu gewinnen<sup>49</sup>. Besaß diese Taktik bei dieser Zielgruppe von vornherein aus mehreren Gründen wenig Aussicht auf Erfolg, so wirkten die gängigen Parolen der NSDAP von einer korrumpierten Administration und Finanzwirtschaft sowie skrupellosem Nepotismus am Beispiel der Sozialversicherung auf jene Gruppen um so nachhaltiger<sup>50</sup>, die wirtschaftlich und sozial nichts mehr zu verlieren hatten und denen die Notverordnung vom 14. Juni 1932 die Grundbeträge einzelner Rentensätze nahezu halbiert hatte.

Neben solchen vordergründigen, wahltaktischen Agitationen gab es ernsthafte – freilich vereinzelt und von der Parteiführung nicht autorisierte – Bemühungen, eine Art Konzept für die Sozialversicherung zu erarbeiten. Dazu sah man sich nicht zuletzt durch die Vorwürfe herausgefordert, die NSDAP wolle die Sozialversicherung beseitigen bzw. besitze keine eigenen Reformvorstellungen<sup>51</sup>. Am 26. November und am 1. Dezember 1931 befaßte sich die wirtschaftspolitische Abteilung in der Reichsleitung der NSDAP mit Fragen der Sozialversicherung<sup>52</sup>. Da sich die Mehrheit der Abteilungsmitglieder für eine Beibehaltung des »Prinzips der Sozialversicherung« aussprach, der Leiter der Abteilung, Dr. Otto Wagener, aber offensichtlich andere Pläne verfolgte, sollte Hitler eine endgültige Entscheidung treffen. Einigkeit bestand indes darüber, die Sozialversicherung ständisch zu organisieren. Der Gedanke der ständischen Organisation, der in der Depression allgemein Auftrieb bekommen hatte und auch Gruppen in der NSDAP gewissermaßen für alle wirtschaftlichen und sozialen Probleme als Patentlösung erschien, blieb fürs erste die einzige und sicherlich nicht originelle Antwort. Sie fand zwar in der Folgezeit noch mehrere Epigonen, hatte aber den Nachteil, daß sie weder von der Sache her überzeugen, noch daß Hitler sich für eine ständestaatliche Ordnung erwärmen konnte<sup>53</sup>. So sprach sich beispielsweise Paul Karrenbrock<sup>54</sup> dafür aus, die Sozialversicherung korporativ nach Ständen aufzugliedern, und in einer »vom Standpunkt des Nationalsozialismus« verfaßten, stark an Othmar Spann ausgerichteten Dissertation hieß es dazu, daß »dem nationalsozialistischen Denken

49 Vgl. für diesen Zusammenhang *Tim Mason*, Arbeiterklasse und Volksgemeinschaft. Dokumente und Materialien zur deutschen Arbeiterpolitik 1936 – 1939, Opladen 1975, S. 17 f.; *Michael H. Kater*, Sozialer Wandel in der NSDAP im Zuge der nationalsozialistischen Machtergreifung, in: *Wolfgang Schieder* (Hrsg.), Faschismus als soziale Bewegung. Deutschland und Italien im Vergleich, Hamburg 1976, S. 25 – 67, hier S. 29 ff.; *Heinrich August Winkler*, Mittelstandsbewegung oder Volkspartei? Zur sozialen Basis der NSDAP, ebda., S. 97 – 118, hier S. 98 f.

50 Vgl. *Ludwig Brucker*, Die deutsche Sozialversicherung am Scheidewege, Stuttgart 1933, S. 34; *Arwed Tschoeke*, Grundfragen der Sozialversicherung, Jur. Diss. Köln 1937, S. 80.

51 Vgl. die Vorbemerkung zu der Artikelserie: *Der Nationalsozialismus und die Sozialversicherung*, in: Die deutsche Volkswirtschaft, Jg. 1, 1932, S. 110. Wie eine Durchsicht der Stenographischen Berichte des Reichstags ergab, hatte beispielsweise kein Redner der NSDAP – im Gegensatz zu den übrigen Fraktionen – in den zentralen sozialpolitischen Debatten zur Lage der Sozialversicherung expressis verbis Stellung bezogen. Die einzige Äußerung dazu findet sich in der Rede von G. Strasser vom 10. Mai 1932, der sich in der Feststellung erschöpfte, daß die Sozialversicherung »restlos fertig« sei. *Verhandlungen des Reichstages. Stenographische Berichte*, V. Wahlperiode 1930, Bd. 445, 62. Sitzung vom 10. Mai 1932, S. 2512. Zur grundsätzlichen Wertung der Rede Strassers s. *Dirk Stegmann*, Zum Verhältnis von Großindustrie und Nationalsozialismus 1930 – 1933, in: *Archiv für Sozialgeschichte*, Bd. 13, 1973, S. 399 – 482, hier S. 429.

52 BA, NS 22/vorl. 11.

53 Zum Einfluß ständischer Ordnungsideologien in der NSDAP vor 1933 *Karl Dietrich Bracher* / *Wolfgang Sauer* / *Gerhard Schulz*, Die nationalsozialistische Machtergreifung. Studien zur Errichtung des totalitären Herrschaftssystems in Deutschland 1933/34, Köln/Opladen 1962<sup>2</sup>, S. 396 ff. Zur Haltung Wagensers zur Sozialversicherung bzw. zur Entscheidung Hitlers s. *Schulz*, Aufstieg des Nationalsozialismus, S. 627 f., 630.

54 *Paul Karrenbrock*, Recht und Wirtschaft in der Ständischen Ordnung, Berlin/Wien 1932, S. 53.

nur die berufsständische Dezentralisation« entspreche und die Sozialversicherung zu den »arteigenen Aufgaben des Standes ›Wirtschaft‹« gehöre<sup>55</sup>. Selbst in dem Kreis um Robert Ley stießen diese Vorstellungen auf eine allerdings taktisch motivierte und auch nur vorübergehende Resonanz, von denen Ley spätestens Ende 1933 eindeutig abrückte. Bei allen diesbezüglichen Äußerungen Leys, wie etwa der anlässlich der 17. Tagung des Internationalen Arbeitsamtes im Juni 1933 in Genf, »daß die heutigen Träger der Sozialversicherung in Zukunft in die Hände der Berufsverbände gelegt« würden<sup>56</sup>, hatte dieser nur »seine« DAF im Sinn, keinesfalls aber ein ständestaatliches Modell. Die begriffliche Konfusion wird vollends deutlich an der innerparteilichen Reaktion auf das 1933 erschienene Buch von Ernst von Heydebrand von der Lasa »Volk, Recht, Wirtschaft im Dritten Reich«. Dessen Anregung, in der Sozialversicherung das fürsorgerechtliche Element stärker zu betonen, wurde als »dilettantischer Vorschlag« zurückgewiesen, der sich schon durch seine »marxistische«(!) Terminologie disqualifiziere<sup>57</sup>.

Am umfassendsten hatte sich in der NSDAP mit dieser Problematik ein bei der Gauleitung Berlin eigens für Fragen der Sozialversicherung gebildeter Ausschuß unter der Leitung des Oberregierungsrates Rüdiger vom Reichsversicherungsamt beschäftigt. Dieser sogenannte »Rüdiger-Ausschuß« veröffentlichte 1932 und 1933 in der neu gegründeten Partei-Zeitschrift »Die deutsche Volkswirtschaft« drei umfangreiche Gutachten: »Der Nationalsozialismus und die Sozialversicherung«, die die Schriftleitung als »die nationalsozialistische Stellungnahme zu dieser Aufgabe« bezeichnete<sup>58</sup>. Es erscheint zweifelhaft, ob der Ausschuß tatsächlich autorisiert war, für die Partei zu sprechen. Jedenfalls gab es keine parteiamtliche Erklärung dazu, noch bestätigte die Haltung der Partei nach der Machtübernahme die Positionen des Ausschusses. Zu Recht hat man daher gesagt, daß der Ausschuß nur »die Ansicht einer Minderheit« in der NSDAP wiedergab, die in keiner Weise repräsentativ war<sup>59</sup>.

Die Gutachten gingen in einer breiten entwicklungsgeschichtlichen Darstellung auf die Genesis der Sozialversicherung in Deutschland ein. So wurde behauptet, daß nach 1918 in sie der »Klassenkampfgedanke« hineingetragen worden sei und insbesondere die Krankenkassen als eine »Versorgungsanstalt für marxistische Funktionäre« mißbraucht würden. Das Prinzip der Versicherung sei in ein »System der Staatsfürsorge« verfälscht worden und zu einem »Eldorado der Faulenzer und Drückeberger« geworden. Neben solchen vulgärantimarxistischen Ressentiments stand zugleich ein kleinbürgerlicher Antikapitalismus. So griff man beispielsweise das sogenannte »Kassenlöwentum« scharf an und forderte eine »Höchstgrenze von etwa 15 000 Reichsmark jährlich« für eine kassenärztliche Praxis, »die

55 *Martin Sandberger*, Die Sozialversicherung im nationalsozialistischen Staat, Jur. Diss. Tübingen (1934), S. 64 mit Anm. 16, 66.

56 Zit. nach dem Art.: *Erneuerung der Sozialversicherung: Die hohe Schule der nationalsozialistischen Weltanschauung*, in: Zentralblatt für Reichsversicherung und Reichsversorgung, H. 6, 1933, S. 161 – 163, hier S. 162; vgl. auch den ebenfalls namentlich nicht gekennzeichneten Art.: *Erneuerung der Sozialversicherung: Vereinheitlichung der Sozialversicherung und berufsständischer Gedanke*, ebda., H. 8, 1933, S. 225 – 228, hier S. 225 f., sowie *Brucker*, S. 43 f.

57 Vgl. *Gottlieb F. Storck*, Nationalsozialismus und Invalidenversicherung, in: DIV, Jg. 5, 1933, S. 189 f., hier S. 190. Storck avancierte nach 1933 zum Präsidenten der LVA der Hansestädte und war sehr darum bemüht, einen »nationalsozialistischen Geist« in die Selbstverwaltungsinstitutionen der Sozialversicherung hineinzutragen.

58 *Der Nationalsozialismus und die Sozialversicherung*, in: Die deutsche Volkswirtschaft, Jg. 1, 1932, S. 100 – 118, 274 – 280, 311 – 316, 348 – 351, 377 – 380; Jg. 2, 1933, S. 91 – 93, 148 bis 151. In einer Denkschrift des Sozialamtes der DAF vom 2. Nov. 1935 über die Sozialversicherung wird ein Pg. Dr. *Rohrbeck* als Verfasser bezeichnet. BA, N-Krohn, Akte Altersversorgung I.

59 *Scheur*, S. 79.

auch den tüchtigsten Ärzten bei richtiger weltanschaulicher Einstellung zu der Notlage des deutschen Volkes einen genügenden Anreiz geben dürfte<sup>60</sup>. Der Ausschuß sprach sich grundsätzlich für den Fortbestand einer Sozialversicherung, so wie sie Bismarck gewollt habe, aus und machte sowohl zum Leistungsrecht als auch zur Verfassungs- und Organisationsstruktur zahlreiche detaillierte Vorschläge, die zum Teil einen eindeutigen sozialpolitischen Rückschritt bedeuteten. Der Ausschuß forderte, die Garantie für eine Mindestrente zu streichen und die Höhe der Beitragszahlungen als Bemessungsgrenze zugrunde zu legen, das seit dem 1. Januar 1924 geltende Steigerungssystem zu novellieren und herabzusetzen und das Fürsorgesystem für jene als soziales Auffangbecken auszubauen, die von dem Rentensystem nicht oder nicht mehr erfaßt würden. Die organisatorische Selbständigkeit der einzelnen Versicherungsträger sollte beibehalten werden, doch wurde empfohlen, ihre Selbstverwaltungsrechte zu überprüfen und einen »gebührenden Einfluß« der Versicherten sicherzustellen. Zur entscheidenden Voraussetzung einer Gesundung der Sozialversicherung aber wurde die »Bildung einer wahren Volksgemeinschaft« gemacht, die »nicht darauf beruht, daß jeder möglichst viel fordert, sondern vielmehr darauf, daß jeder für das Ganze möglichst viel leistet, sich im Interesse der Nation die größten Beschränkungen auferlegt und zugunsten seiner notleidenden Volksgenossen die weitgehendsten Verpflichtungen übernimmt«<sup>61</sup>.

Mochten die Vorschläge des Ausschusses in der Sache auch nicht den Beifall der Partei finden, so lag dessen Appell an die »Volksgemeinschaft« schon ganz auf der Linie, die im Dritten Reich zielstrebig fortgesetzt wurde. Bereits hier kündigte sich die nach 1933 virtuos gehandhabte Politik der moralischen Inpflichtnahme mit ihrer in die Bevölkerung eingekneteten Maxime an, sozialer Fortschritt komme nicht durch Forderungen, sondern durch Opfer.

### III. DIE NEUORDNUNG DER SOZIALVERSICHERUNG

Auch nachdem die Regierung Hitler am 30. Januar 1933 ihr Amt angetreten hatte, konnte von durchgreifenden Reformmaßnahmen in der Sozialversicherung vorerst keine Rede sein. Vielmehr setzte das Reichsarbeitsministerium in den ersten Monaten der Kanzlerschaft Hitlers seinen Kurs fort, im Verordnungswege zunächst eine finanzpolitische Stabilisierung zu erreichen und gleichzeitig seine Reformvorstellungen weiter voranzutreiben. Dies fiel um so leichter, als der bisherige Leiter der Hauptabteilung II »Sozialversicherung und Wohlfahrtspflege«, Ministerialdirektor Dr. Johannes Krohn, zum Staatssekretär des Ministeriums ernannt worden war und der zum Minister berufene Stahlhelmführer Franz Seldte den sachlichen Anforderungen seines neuen Amtes von vornherein wenig Sympathien entgegenbrachte, ja, seinen neuen Staatssekretär sogar ausdrücklich darum bat, »ihn mit den Geschäften des Ministeriums möglichst wenig zu belasten«, um »sich dem ›Stahlhelm‹ und der hohen allgemeinen Politik widmen zu können«<sup>62</sup>. Auch in den einzelnen Referaten der

60 *Der Nationalsozialismus und die Sozialversicherung*, a. a. O., S. 315.

61 *Ebda.*, S. 275.

62 Vgl. *Johannes Krohn*, Beiträge zur Geschichte des Reichsarbeitsministeriums, S. 21, die dieser auf Bitten des ehem. Bundesministers für Arbeit und Sozialordnung, Hans Katzer, für eine ursprünglich geplante Festschrift 1968 niedergeschrieben und am 31. Juli 1968 dem Ministerium zugestellt hat. Ein Exemplar befindet sich in: M (= Materialien)-Krohn. Die Materialien, es handelt sich überwiegend um gedruckte Aufsätze und Vorträge und in nur geringem Maße um

Abteilung II erfolgten bis auf die Neubesetzung der Direktorenstelle mit Dr. Hans Engel am 24. Februar 1933 zunächst keine gravierenden Personalveränderungen, wie die Personalpolitik des Reichsarbeitsministeriums für die NSDAP überhaupt ein Ärgernis blieb. So beklagte sich der Stabsleiter des Stellvertreters des Führers, Bormann, noch im Dezember 1938 bei dem Chef der Reichskanzlei, Lammers, über die mangelnde nationalsozialistische Durchsetzung des Reichsarbeitsministeriums und verwies darauf, »daß von den 38 im Ministerium tätigen Ministerialräten nur 5 der Partei und zwar sämtlich seit nach der Machtübernahme angehören«<sup>63</sup>.

Den vorsichtigen Konsolidierungsbemühungen des Ministeriums standen Absichten der NSDAP entgegen, die auf rasche und spektakuläre Maßnahmen drängte, so insbesondere auf Milderungen der Notverordnungen. Beispielhaft hierfür waren die Auseinandersetzungen um die Krankenscheingebühr<sup>64</sup>, deren Beseitigung die NSDAP immer lautstark gefordert hatte und von der sie sich nicht zuletzt positiven Einfluß auf den Ausgang der bevorstehenden Reichstagswahl vom 5. März 1933 versprach. Zu einer ersten Kraftprobe kam es in der Sitzung des Reichskabinetts am 16. Februar 1933<sup>65</sup>. Reichsinnenminister Frick begründete den Wegfall der Gebühren mit den Wahlversprechungen der NSDAP. Die Zustimmung des Kabinetts schien nur noch Formsache zu sein, nachdem auch Hitler Frick unterstützte und Seldte bereits vorab sein Einverständnis gegeben hatte. Das Vorhaben stieß indes auf den Widerstand des preußischen Finanzministers Popitz und des Staatssekretärs Krohn. Während dieser auf die finanziellen Konsequenzen hinwies, qualifizierte Popitz den Plan als einen Schritt in die falsche Richtung. Er warnte vor einer »Übertreibung des Gedankens der Sozialversicherung«, die bereits früher eine »krankhafte Rentensucht in gewissen Bevölkerungsschichten erzeugt« habe. Hitler vertagte daraufhin die Entscheidung mit der Aufforderung an das Reichsarbeitsministerium, so schnell wie möglich Zahlen über die finanziellen Auswirkungen einer Gebührenbeseitigung zusammenzustellen. Fünf Tage später stand die Angelegenheit wieder auf der Tagesordnung des Kabinetts. Hitler votierte erneut für die Streichung und lehnte auch eine Gebührensenkung ab. Das Fehlen der Mittel bedeute für Krankenkassen überdies einen heilsamen Sparzwang und nötige sie zu einer sparsamen Haushaltsführung. Doch stieß Hitler nun auf den geschlossenen Widerspruch von Seldte, Popitz, Reichswirtschaftsminister Hugenberg und Reichs-

---

unveröffentlichte persönliche und amtliche Aufzeichnungen von zum Teil erheblichem Quellenwert, befinden sich im Besitz der Tochter Dr. Krohns, Frau Dr. Marie-Elisabeth Wendland. Ihr bin ich für die Möglichkeit der Einsichtnahme in die Unterlagen zu besonderem Dank verpflichtet. Der eigentliche Nachlaß Krohn befindet sich im Bundesarchiv Koblenz (= N-Krohn). Wie Krohn berichtet, hatte Seldte ursprünglich den Major a. D. Ausfeld als seinen Staatssekretär vorgesehen und diesen schon zur Übergabe des Ministeriums mitgebracht. Der Plan scheiterte indes an Widerständen im Kabinett, da Ausfeld keinerlei fachliche Qualifikationen für dieses Amt mitbrachte. Er wurde schließlich als Oberregierungsrat übernommen. Die Ernennung Krohns ging auf eine Initiative des damaligen Ministerialrats im Reichsministerium für Ernährung und Landwirtschaft, Dr. Hans Engel, zurück, der wie Seldte und Krohn Reserveoffizier des 3. Magdeburgischen Infanterie-Regiments Nr. 66 war und auch dem »Stahlhelm« angehörte.

63 BA, R 43/138, Schreiben Bormanns vom 1. Dez. 1938. Weitere Einzelheiten, insbesondere zum Austausch der Ministerialdirektorenstellen, bei *Krohn*, Beiträge, S. 18 ff. Ob Mansfeld tatsächlich »der einflußreichste Abteilungsleiter im Reichsarbeitsministerium« war, wie Mason urteilt, sei dahingestellt; immerhin wurde nicht Mansfeld, sondern Engel 1942 als Nachfolger Krohns zum Staatssekretär ernannt. *Tim Mason*, Zur Entstehung, a. a. O., S. 330, sowie *ders.*, Arbeiterklasse, S. 97.

64 Die Krankenscheingebühr betrug 0,50 RM und war mit Notverordnung vom 26. Juli 1930 (RGBl. I, S. 311) eingeführt worden.

65 BA, R 43 II/403; vgl. auch *Krohn*, Beiträge, S. 22.

finanzminister Schwerin von Krosigk und wich zurück. Man verständigte sich auf eine Halbierung des Satzes und schob eine endgültige Lösung bis auf weiteres hinaus. Hitler selbst tröstete sich und seine Parteigänger mit der Hoffnung, »daß man bei richtiger propagandistischer Aufmachung auch mit einer Senkung der Gebühren um 25 Pfg. und gleichzeitiger Ankündigung einer Krankenkassenreform einen guten politischen Erfolg erzielen könne«<sup>66</sup>.

Die Niederlage der nationalsozialistischen Kabinettsmitglieder in dieser auf den ersten Blick peripher erscheinenden Frage war für die nächste Zukunft der Sozialversicherung bedeutsam und kam einer Weichenstellung für deren Neuordnung gleich. Diese wollte das Reichsarbeitsministerium so weit wie möglich nach eigenen Vorstellungen gestalten und blockte daher alle Projekte ab, die von ihm als ein Vorgriff auf seine Reformpläne verstanden wurden. Die Entscheidung über Beibehaltung oder Streichung der Krankenscheingebühr gehörte in diesen Umkreis und besaß insofern für Krohn Präzedenzcharakter.

Anders verhielt es sich dagegen mit den Zweigen der Sozialversicherung, die in unmittelbarem Zusammenhang mit der konzentriert vorangetriebenen Arbeitsbeschaffungspolitik standen, deren Basis durch die bevölkerungs- und familienpolitischen Motive der Regierung noch erweitert wurde<sup>67</sup>. Dies galt in besonderer Weise für die Arbeitslosenversicherung, die, unbeschadet aller Reformabsichten und -vorstellungen des Arbeitsministeriums, in starkem Maße in die Arbeitsbeschaffungspolitik einbezogen wurde. So befreite beispielsweise das Gesetz vom 12. Mai 1933<sup>68</sup> Hausgehilfinnen, deren Zahl von 1925 bis Mitte 1933 von 1 Million auf 500 000 gefallen war, von der Pflicht zur Arbeitslosenversicherung. Das Gesetz verfolgte ein doppeltes Ziel: Zum einen brachte die Senkung der Soziallasten für die Haushalte den Anreiz, Haushaltskräfte einzustellen, und für den Arbeitsmarkt eine Entlastung gerade von weiblichen Arbeitslosen; zum anderen kam die Maßnahme kinderreichen Familien zugute und bot überdies Mädchen die Möglichkeit, sich in dem Beruf der Hausfrau einzuüben. In diesen Zusammenhang gehörte auch die mit Verordnung vom 16. Mai 1933<sup>69</sup> verfügte beträchtliche Senkung des Invalidenversicherungsbeitrages von Hausgehilfinnen und die Befreiung von der Abgabe zur Arbeitslosenhilfe<sup>70</sup>. Analoge Erleichterungen brachte das Gesetz für die Land- und Forstwirtschaft und die Binnen- und Küstenschiffahrt<sup>71</sup>.

Wie sehr gerade die Arbeitslosenversicherung als politische Manövriermasse gehandhabt wurde, zeigt sich auch daran, daß bis zum 3. Juni 1937 die extrem niedrigen Krisensätze vom 14. Juni 1932 galten, andererseits aber der erhöhte Beitragssatz aus der Endphase der Weimarer Republik von 6,5 % vom Grundlohn fortbestand. Vom Arbeitsministerium wiederholt vorgeschlagene Novellierungen fielen entweder dem Rotstift des Finanzministers zum Opfer oder scheiterten an Hitlers Einspruch<sup>72</sup>. So wurden die mit sinkender

66 BA, R 43 II/403, Kabinettsitzung vom 21. Febr. 1933. In der der Presse übergebenen Erklärung hieß es deshalb, daß ein völliger Gebührenwegfall Beitragserhöhungen erforderlich gemacht hätte, wozu man sich nicht habe entschließen können. Deutsche Allgemeine Zeitung, Nr. 89 vom 22. Febr. 1933.

67 Zu den Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen im einzelnen *Petzina*, Hauptprobleme, a. a. O., S. 40 ff.; *Mason*, Arbeiterklasse, S. 46 ff.

68 RGBl. I, S. 265.

69 RGBl. I, S. 283.

70 Weitere Einzelheiten dazu bei *Fritz Reinhardt*, Die Arbeitsschlacht der Reichsregierung, Berlin 1933, S. 72. Nach dessen Angaben stieg die Zahl der Hausgehilfinnen in den Monaten Juli bis September 1933 um 60 000.

71 RGBl. I, S. 656, Gesetz vom 22. Sept. 1933.

72 Vgl. die Vorgänge in: BA, R 43 II/400 und BA, R 41/24.

Arbeitslosigkeit steigenden Überschüsse aus der Arbeitslosenversicherung weitgehend zur Finanzierung von Arbeitsbeschaffungsprogrammen bzw. zur Sanierung der Rentenversicherung herangezogen und gleichzeitig eine Bedürftigkeitsprüfung eingeführt, die den bereits im Rahmen der Notverordnungspraxis ausgehöhlten Rechtsanspruch auf Leistungen vollends beseitigte<sup>73</sup>. Damit war eine bedeutsame sozialpolitische Errungenschaft aus der Weimarer Republik preisgegeben worden. Hatten damals Finanzierungsschwierigkeiten Eingriffe unvermeidlich gemacht, ohne daß aber das Versicherungsprinzip im Grundsatz in Frage gestellt wurde, so war die neue Regelung nur Ausdruck der veränderten politisch-gesellschaftlichen Doktrin. Diese duldete keine Arbeitslosigkeit, die als Indiz mangelnden »Arbeitsethos« verstanden wurde und die Betroffenen dem Verdacht des Schmarotzertums aussetzte. »Ich will versuchen«, propagierte Robert Ley, »dem Volk ein Arbeitsethos zu geben, das heißt etwas Heiliges, etwas Schönes in der Arbeit sehen. Ich will versuchen, daß unsere Fabriken Gottes Tempel werden, und ich will versuchen, daß der Arbeiter der geachtetste Mensch in ganz Deutschland ist«<sup>74</sup>. Der Rangverlust und die Sinnumkehrung der Arbeitslosenversicherung dokumentierten sich schließlich auch institutionell, als ein Erlaß vom 21. Dezember 1938<sup>75</sup> die »Aufgaben und Befugnisse des Präsidenten der Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung« dem Reichsarbeitsminister übertrug. Das sozialpolitische Institut »Reichsanstalt« war zu einem Instrument staatlich organisierter Arbeitseinsatzverwaltung zweckentfremdet worden. Sie firmierte fortan als »Reichsstock für den Arbeitseinsatz«.

Im Gegensatz zu der schrittweisen Deformierung der Arbeitslosenversicherung wurden die übrigen Zweige der Sozialversicherung, die Kranken-, die Renten-, die Unfall- und die Knappschaftsversicherung, einer umfassenden Neuordnung unterzogen. Ihre entscheidenden Etappen waren das »Gesetz zur Erhaltung der Leistungsfähigkeit der Invaliden-, der Angestellten- und der knappschaftlichen Versicherung«, kurz Sanierungsgesetz genannt, vom 7. Dezember 1933<sup>76</sup> und das »Gesetz über den Aufbau der Sozialversicherung« vom 5. Juli 1934<sup>77</sup>, kurz Aufbaugesetz genannt. Beide Gesetze brachten zum Teil tiefgreifende Veränderungen sowohl für die finanzielle als auch für die organisatorische Verfassung der Sozialversicherungsträger.

Ihre Reform gehörte zum sozialpolitischen Nachlaß der Weimarer Republik, so daß gerade Genesis und abschließende Fassung der Gesetze aufschlußreich sind dafür, inwieweit sie spezifisch nationalsozialistischen Charakter tragen und inwieweit sie in der Tradition und Kontinuität der Weimarer Sozialpolitik stehen.

### 1. Das »Sanierungsgesetz« vom 7. Dezember 1933

Die von maßgeblichen Beamten des Reichsarbeitsministeriums herausgegebene Zeitschrift »Die Reichsversicherung« veröffentlichte in ihrer Februar/März-Nummer von 1933 einen umfangreichen Aufsatz der Ministerialbeamten Dobbernack und Sauerborn unter dem Titel: »Entwicklung und Stand der deutschen Sozialversicherung«. Die Verfasser zogen im

73 RGBl. I, S. 1674; Syrup, S. 455 ff.; Eike Hennig, Thesen zur deutschen Sozial- und Wirtschaftsgeschichte 1933 – 1938, Frankfurt 1973, S. 77.

74 So Ley auf einer Veranstaltung der DAF in Magdeburg 1937, in: *Ermüdung – Arbeitsgestaltung – Leistungssteigerung*, Berlin 1938, S. 20; zur Arbeitsmarktlage generell David Schoenbaum, *Die braune Revolution. Eine Sozialgeschichte des Dritten Reiches*, Köln/Berlin 1968, S. 128 ff.

75 RGBl. I, S. 1892; vgl. dazu Scheur, S. 133 f.

76 RGBl. I, S. 1039.

77 RGBl. I, S. 577.

ersten Teil ihres Artikels eine mit Zahlen und Schaubildern gespickte finanz- und leistungspolitische Bilanz der Sozialversicherung und beschäftigten sich im zweiten Teil mit den Möglichkeiten einer Sanierung der Rentenversicherung, speziell der Invalidenversicherung. Deren Situation wurde zu Recht am prekärsten beurteilt. Dobbernack und Sauerborn schlugen im einzelnen vor, so bald als möglich die Invalidenversicherung auf die versicherungstechnische Grundlage des Anwartschaftsdeckungsverfahrens umzustellen, den bisherigen Reichsbeitrag neu festzusetzen und das gegenwärtige Leistungs- bzw. Beitragssystem zu überprüfen, konkret: Rentenleistungen und Beitragsaufkommen voneinander abhängig zu machen<sup>78</sup>. Bei Lage der Dinge konnte dies nur eine weitere Senkung der Renten einerseits und eine Erhöhung der Beitragssätze andererseits bedeuten. Angesichts des offiziösen Charakters, den die Veröffentlichung infolge der Stellung ihrer Autoren zwangsläufig besaß, konnte davon ausgegangen werden, daß die Vorschläge weitgehend die Auffassung des Ministeriums wiedergaben. Dies war in der Tat der Fall.

Am 16. Januar 1933 hatte im Reichsarbeitsministerium eine Sitzung mit Vertretern verschiedener Ressorts unter dem Vorsitz von Krohn stattgefunden, in der dieser ähnliche, zum Teil übereinstimmende Vorstellungen zur Lage und Sanierung der Invalidenversicherung entwickelt hatte<sup>79</sup>. Krohn hielt an erster Stelle Maßnahmen in der Invalidenversicherung für unaufschiebbar. Die Situation der übrigen Rentenversicherungszweige sei zwar auch labil, kritisch, ja bedrohlich, doch stünden diese nicht vor der Gefahr des »Umkippen«<sup>80</sup>.

»Selbst wenn [...] alle heute vorhandenen Arbeitslosen wieder beschäftigt werden, reichen die hierdurch eintretenden Mehreinnahmen nur wenige Jahre aus, um die steigenden Ausgaben [in der Invalidenversicherung] zu decken«<sup>81</sup>. Steigende Einnahmen brächten zwar eine kurzfristige kassenmäßige Erleichterung, nicht aber die notwendige Verbesserung der versicherungstechnischen Lage der Invalidenversicherung. Sie wies für 1932 einen Fehlbetrag von über 185 Mill. RM aus, der nach den Berechnungen des Ministeriums jährlich um 60 Mill. RM ansteigen werde. Diese Entwicklung könne nur gestoppt werden und ein neuer Anfang gemacht werden, wenn, so Krohn, 1. die Beiträge von jetzt 5 % auf 6,5 % erhöht<sup>82</sup>, 2. die Leistungen für die zukünftigen, neu festzusetzenden, nicht für die laufenden Renten vermindert, 3. die Mittel des Reichsbeitrages von gegenwärtig 163 Mill. RM auf 200 Mill. RM heraufgesetzt und als fixer Posten im Reichshaushalt verankert<sup>83</sup>, 4. die bisherigen 7 Lohnklassen um drei weitere aufgestockt würden.

Die Beitragserhöhung wurde nur bei entsprechender Entlastung in der Arbeitslosenversicherung für möglich gehalten und von Krohn bei ansteigendem Konjunkturverlauf noch

78 Dobbernack / Sauerborn, a. a. O., S. 52 – 56.

79 BA, R 2/18539, Vermerk von Min.-Dirigent Poerschke vom RFM. Bereits zwei Tage zuvor hatte das RAM Vertreter des RVA und des Reichsverbandes Deutscher Landesversicherungsanstalten in seine Absichten eingeweiht. BVA, 4200, Bd. 3, Vermerk von Oberregierungsrat Heinze vom 14. Febr. 1933.

80 Vgl. ergänzend die Denkschrift des RAM: »Die Lage der Sozialversicherung (ohne die Arbeitslosenversicherung)« vom 15. Febr. 1933, in: BA, R 43 II/401; Einzelheiten zum Beratungsstadium bei Josef Eckert, Zur Neugestaltung der deutschen Sozialversicherung, München 1946, S. 38 f.

81 Ebda.

82 Von der Sache her wurde sogar eine Anhebung auf 7,5 % für notwendig befunden, aber als für die Wirtschaft nicht tragbar verworfen.

83 Diese Summe war als Pauschalbetrag gedacht. Er sollte enthalten die bisherigen Zuwendungen aus den Zolleinnahmen von 8 Mill. RM, die der IV vom Reich aufgetragene Vergütung an die Reichspost für Vertrieb der Rentenmarken und für die Rentenauszahlung über 13 Mill. RM sowie den bisherigen Reichsbeitrag von 163 Mill. RM. Von diesem zu unterscheiden ist der sog. feste Reichszuschuß von monatlich 6 RM pro Rente, der sich auf insgesamt 231,3 Mill. RM belief.

für 1933 erwartet – eine Annahme, die sich als Fehlspekulation erweisen sollte. Die Beitragssätze zur Arbeitslosenversicherung wurden, trotz wiederholter Anläufe des Reichsarbeitsministeriums, bis 1945 weder zugunsten der Invalidenversicherung noch zugunsten einer anderen Versicherung gesenkt.

Unbeschadet des möglicherweise als Versuchsballon gestarteten Artikels von Dobbernack und Sauerborn legte das Reichsarbeitsministerium Wert darauf, daß über den Stand und die Gestalt seiner Pläne nichts publik wurde. Diese Zurückhaltung hatte ihre Gründe, und zwar weniger in der eigentümlichen Öffentlichkeitsscheu der Ministerialbürokratie als vielmehr in den konkreten Reformplänen. Ihr Bekanntwerden vor den anstehenden Märzahlen war der Regierung nicht opportun<sup>84</sup>. Von ihrer Interessenlage her war diese Taktik nur begreiflich. Denn das von Krohn in seinem Schreiben vom 13. April 1933 dem Kabinett angekündigte und am 18. Juli 1933 als Gesetzentwurf vorgelegte Sanierungskonzept für die Rentenversicherung verlangte einen hohen sozialen Preis! Es war erklärtermaßen nur realisierbar bei Aufrechterhaltung der durch die Notverordnungen vom 8. Dezember 1931 und 14. Juni 1932 erlassenen Rentenkürzungen, bei Einfrierung der Löhne sowie bei Senkung der künftigen Renten um durchschnittlich 7 %<sup>85</sup>. Diese Konditionen gingen klar zu Lasten der Arbeiter und Rentner und diskreditierten Krohns Argument von der Solidargemeinschaft eindeutig: »Alle Beteiligten, d. s. Arbeitgeber, Versicherte, Rentner und das Reich müssen gleichmäßig Opfer bringen, um die Invalidenversicherung, deren Gesundheit für alle Beteiligten von größter Bedeutung ist, zu sanieren«<sup>86</sup>. Die Belastung der gesellschaftlichen Gruppen war eben keineswegs »gleichmäßig« und schon gar nicht sozial austariert. Die Regelung begünstigte in eklatanter Weise die Gruppe der Arbeitgeber. So hatte das Ministerium im Falle der Beitragserhöhung Vorsorge getroffen, daß sie sich auf die Wirtschaft nicht sofort und nur indirekt als Mehrbelastung auswirkte und die Aufstockung der Lohnklassen, die beispielsweise die qualifizierten Facharbeiter und die sozialen Aufsteiger des »neuen Mittelstandes« erfassen sollte, erst bei steigender Konjunktur voll durchschlug. Auch in den Sanierungsplänen für die Sozialversicherung tritt die Zielsetzung der Regierung offen zutage: Die Belebung der Wirtschaft besaß absolute Priorität, für die auch die Sozialversicherung ihren Preis zu zahlen hatte.

Auf der anderen Seite brachte der Entwurf nicht zu übersehende Fortentwicklungen des geltenden Sozialversicherungsrechts. Er betonte stärker als zuvor den Spar- bzw. den Versicherungsgedanken in der Sozialversicherung, indem Versicherungsdauer und Arbeitsverdienst in größerem Maße als bisher die Rentenhöhe beeinflussen sollten. Die Kehrseite sah allerdings so aus, daß dadurch, daß bei den neu festzusetzenden Renten der Grundbetrag erheblich gesenkt und der Steigerungsbetrag stärker gestaffelt wurde, die niedrigen Renten prozentual stärker in Mitleidenschaft gezogen wurden als die höheren<sup>87</sup>. Außerdem erleichterte der Entwurf die Möglichkeit einer zusätzlichen freiwilligen Versicherung, deren Beiträge entweder teilweise kapitalisiert oder zweckgebunden für Siedlungsvorhaben ange-

84 BVA, 4200, Bd. 3, Vermerk Heinze vom 14. Febr. 1933.

85 Vgl. die Feststellungen in der Denkschrift des RAM vom 13. April 1933, ebda.; in dem Gesetzentwurf nebst Begründung, der am 18. Juli 1933 den Ressorts zugeleitet worden war, in: BA, R 2/18557, sowie in der als Anlage beigefügten »Versicherungsmathematischen Denkschrift über die finanzielle Lage und künftige Entwicklung der Invalidenversicherung und die geldlichen Auswirkungen des Gesetzentwurfs« von Krohn, in: BA, R 2/18539.

86 BA, R 2/18557, Begründung zum Gesetzentwurf.

87 Nach den Berechnungen von *Ernst Sachse* hatten diese Modifizierungen beispielsweise die Konsequenz, daß die Beiträge zur niedrigsten oder zur höchsten bisherigen Lohnklasse I bzw. VII

legt werden konnten. Bedeutsam war schließlich die in Aussicht genommene Aufrechterhaltung der Anwartschaft Arbeitsloser sowie die Neuregelung der Wanderversicherung<sup>88</sup>.

Die Pläne des Reichsarbeitsministeriums blieben nicht ohne Widerspruch. So bezweifelte der Reichssparkommissar in einem umfangreichen Gegengutachten insbesondere die dauerhafte Sanierung der Invalidenversicherung und plädierte für eine noch rigorosere Senkung der Renten und der freiwilligen Leistungen<sup>89</sup>. Der Reichsfinanzminister Schwerin von Krosigk wiederum wollte die Höhe des Reichszuschusses von der Lage der Invalidenversicherung abhängig machen, während Hugenberg als Wirtschaftsminister vor eventuellen Schritten diskutieren wollte, »ob überhaupt die jetzige Invalidenversicherung aufrechterhalten werden solle«<sup>90</sup>. Strittig blieben insbesondere die Beitragserhöhung um 1,5 %, die das Reichsarbeitsministerium »als das Kernstück« seines Konzeptes bezeichnete, die aber die übrigen beteiligten Ressorts als nicht zumutbare Belastung für die Wirtschaft geschlossen ablehnten, sowie die Höhe und die Verbindlichkeit des Reichszuschusses<sup>91</sup>. Die festgefahrene Situation konnte nur dadurch überwunden werden, daß das Finanzministerium nach längerem Zögern auf die Offenhalteklauseel bezüglich der Höhe des Reichszuschusses verzichtete und das Arbeitsministerium seine Beitragserhöhungen so lange zurückstellte, bis die Arbeitslosenversicherungsbeiträge spürbar gesenkt werden konnten<sup>92</sup>.

Damit war der Weg für das Gesetz frei. Am 8. November 1933 schickte Krohn den überarbeiteten Entwurf an den Chef der Reichskanzlei, Lammers, zur Beschlußfassung im Kabinett, das ihm am 1. Dezember 1933 zustimmte<sup>93</sup>.

Mit dem »Sanierungsgesetz« war ein entscheidender Schritt zur finanziellen Gesundung der Invaliden-, der Angestellten- und der knappschaftlichen Versicherung getan und die Rückkehr zum Anwartschaftsdeckungsverfahren eingeleitet worden<sup>94</sup>. Eine Beibehaltung

bei einer Versicherungszeit von 20 Jahren die folgende monatliche Invalidenrente ergaben:

	I	VII
nach Berechnung am 1. Jan. 1932	25,00 RM	55,00 RM
nach Berechnung am 1. Jan. 1933	18,00 RM	48,00 RM
nach dem Sanierungsgesetz	12,60 RM	42,60 RM

*Ders.*, Deutsche Sozialversicherung 1933 – 1936, Paris o. J., S. 27.

88 Wilhelm Dobbernack, Die Reform der deutschen Sozialversicherung, in: Das Versicherungsarchiv, Jg. 5, 1934, S. 161 – 173, hier S. 162 ff.

89 »Gutachtlicher Beitrag des Reichssparkommissars zur Reform der Invalidenversicherung« vom 20. Mai 1933, 80 S., in: BA R 2/18539; vgl. dazu die überwiegend ablehnende Stellungnahme des RVA vom 18. Juli 1933, in: BVA, 4200, Bd. 3.

90 BA, R 2/18539, Vermerk über die Chefbesprechung zwischen RAM, RFM und RWM vom 5. Mai 1933.

91 BA, R 2/18557, Vermerk über die Referentenbesprechung vom 2. Aug. 1933. Das RWM bezifferte die jährliche Mehrbelastung der Wirtschaft durch die 1,5 %-Erhöhung auf rund 350 Mill. RM.

92 BA, R 2/18539, Chefbesprechung vom 14. Sept. 1933. Schwerin von Krosigk war noch mit der Absicht in die Sitzung gegangen, aus Kostengründen vorerst auf die Aussetzung des Anwartschaftsdeckungsverfahrens zu drängen und das Umlageverfahren vorläufig beizubehalten. Vgl. das von Poerschke aufgestellte Exposé vom 14. Sept. 1933, BA, R 2/18557. Noch in einem Schreiben vom 14. Okt. 1933 hatte der Reichssparkommissar den RFM erneut bedrängt, nur einem zeitlich befristeten Reichszuschuß zuzustimmen. BA, R 2/18539.

93 BA, R 43 II/401.

94 Vgl. Karl Eibl, Stärkung der Sozialversicherung in den ersten vier Jahren des nationalsozialistischen Deutschland, Speyer 1938, S. 35 ff.; Lutz Richter, Sozialversicherung, in: Die Verwaltungsakademie, Bd. II: Der Aufbau des nationalsozialistischen Staates, Gruppe 2, S. 13 f.; Hermann Mönch, Die Entwicklung der deutschen Sozialversicherung seit dem Jahre 1933, in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, Bd. 141, 1935, S. 53 – 74, 173 – 194, hier S. 63 f.; Scheur, S. 52 ff.; Tschoeke, S. 93 ff.

des Umlageverfahrens hätte schon in wenigen Jahren zu nicht mehr finanzierbaren Beitragsätzen geführt. Nach Berechnungen des Reichsarbeitsministeriums hätten allein die Prämien in der Invalidenversicherung annähernd 12 % (+ 95 %) erreicht und damit die Sozialabgaben insgesamt zwischen 25 und 28 %, in der knappschaftlichen Versicherung sogar zwischen 35 und 38 % gelegen<sup>95</sup>. Das Gesetz unternahm darüber hinaus den Versuch, das Recht der drei Zweige der Rentenversicherung, das sich in den letzten Jahren zusehends auseinanderentwickelt hatte, wieder anzugleichen. Dies geschah vor allem durch die neue Berechnungsart der Rentenleistungen, die für das Gesetz von grundsätzlicher Bedeutung war, und durch die sinngemäße Übertragung der Vorschriften über Wartezeit und Anwartschaftsfristen von der Invaliden- und der Angestelltenversicherung auf die knappschaftliche Pensionsversicherung<sup>96</sup>. Anstelle des bisherigen komplizierten Systems wurden für die drei Versicherungen je ein konstanter Grundbetrag (dieser war zugleich die gesetzlich garantierte Mindestrente)<sup>97</sup> und ein variabler Steigerungsbetrag festgesetzt, der sich proportional an der Höhe der Lohn- und Beitragsklassen orientierte. Die stärkere Gewichtung der Steigerungssätze begünstigte somit die höheren Verdiensteinkommen und benachteiligte die niederen Lohnklassen. Damit sollte derjenige, der über einen langen Zeitraum hohe Beiträge entrichtet hatte, eine entsprechend höhere Rente empfangen. Die Entscheidung lag ganz auf der vom Reichsarbeitsministerium verfolgten Linie des Leistungsgrundsatzes in der Sozialversicherung und war eine klare Absage an alle Nivellierungstendenzen.

Zugleich war damit eine entscheidende Weichenstellung für die tradierte Grundstruktur der Sozialversicherung und gegen ihre radikale Umformung gefallen, wie sie unterdessen auch in Kreisen der NSDAP gefordert wurde<sup>98</sup>. Die vom Reichsarbeitsministerium durchgesetzte Roßkur für die Rentenversicherung erfolgte zweifellos in erster Linie aus finanz- und sozialpolitischen Überlegungen; doch ist der akute machtpolitische Hintergrund nicht zu übersehen. Insofern entsprach die vom Reichsarbeitsministerium betriebene Politik der vollendeten Tatsachen nur der Gesetzgebungspraxis, die für die preußische und die Reichs-Ministerialbürokratie in der Anfangsphase charakteristisch war. Es sieht so aus, daß das Sanierungsgesetz beraten und verabschiedet wurde, ohne daß sich auch nur eine Parteidienststelle zuvor mit ihm befaßt oder sogar Einfluß auf die Gestaltung genommen hatte<sup>99</sup>. Die Äußerung Krohns: »Die Neuordnung war nur durch eine rein autoritäre Regierung

95 BVA, 4200, Bd. 3, Denkschrift des RAM vom 13. April 1933; *Eckert*, Zur Neugestaltung, S. 37.

96 Die finanzielle Neuordnung der knappschaftlichen Versicherung blieb einem besonderen Gesetz vorbehalten. Sie erfolgte erst mit dem »Gesetz über den Ausbau der Rentenversicherung« vom 21. Dez. 1937, RGBl. I, S. 1393.

97 Die Grundbeträge wurden für alle ab 1. Jan. 1934 neu bewilligten Renten zurückgestuft, und zwar in der IV von 84 RM auf 72 RM jährlich, in der Angestelltenversicherung von 396 RM auf 360 RM jährlich, in der knappschaftlichen Versicherung analog zur IV; *Eibl*, S. 39 f. *Gladen*, S. 111, spricht irrtümlicherweise davon, daß »alle Rentenbezüge« gekürzt worden seien.

98 So waren beispielsweise Beratungen über die Umgestaltung der Sozialversicherung zu einer Einheitsversicherung, die Ende 1933 in dem Ausschuß für Sozialversicherung der Akademie für Deutsches Recht angestellt worden waren, nach Erlaß des Gesetzes abgebrochen worden. Vgl. *Alfred Anders*, Die Arbeiten des Ausschusses für Sozialversicherung der Akademie für Deutsches Recht, in: *DIV*, Jg. 8, 1936, S. 167 – 171, hier S. 168 f.

99 Ein vergleichbarer »Coup« war der Ministerialbürokratie in der Kommunalgesetzgebung – so beim Preußischen Gemeindeverfassungsgesetz, beim Preußischen Gemeindefinanzgesetz und beim sog. Oberpräsidentengesetz – gelungen. Vgl. *Horst Matzerath*, Nationalsozialismus und kommunale Selbstverwaltung, Stuttgart u. a. 1970, S. 121; *Karl Teppe*, Provinz – Partei – Staat. Zur provinziellen Selbstverwaltung im Dritten Reich, untersucht am Beispiel Westfalens, Münster 1977, Kap. Das Oberpräsidentengesetz.

möglich, niemals in einem Parlament«<sup>100</sup>, verrät das autoritäre Konzept, das dem Sanierungsgesetz zugrunde lag und das auch für die weitere Reformgesetzgebung des Reichsarbeitsministeriums bestimmend blieb. Denn dieses arbeitete parallel zu dem Sanierungsgesetz an einer Neuordnung der Reichsversicherung, an deren Ende die Schaffung einer neuen Reichsversicherungsordnung stehen sollte<sup>101</sup>.

## 2. Das »Aufbaugesetz« vom 5. Juli 1934

Mit dem Aufbaugesetz wurde zum Teil an bereits in der Weimarer Republik entwickelte Vorstellungen angeknüpft, und zugleich wurden in starkem Maße spezifische nationalsozialistische Elemente in das Sozialversicherungsrecht hineingetragen. Das Gesetz war als Rahmengesetz konzipiert und insofern ein typisches Produkt der nationalsozialistischen Gesetzestchnik: Es beschränkte sich auf die Festlegung der Grundlinien und stattete den zuständigen Reichsarbeitsminister mit Generalvollmachten aus, mit deren Hilfe dieser im Verordnungswege die Ausgestaltung im einzelnen vornahm. Das Gesetz bildete den vorläufigen Abschluß der Reformbemühungen des Reichsarbeitsministeriums und diente dazu, die Verwaltung zu rationalisieren, die Gemeinschaftsaufgaben zweckmäßiger zu gestalten, die Staatsaufsicht zu verstärken sowie die Selbstverwaltungsorgane zu zerschlagen und durch beratende Gremien zu ersetzen.

Für den Erlaß des Aufbaugesetzes waren neben den offen zutage liegenden strukturellen Mängeln im Sozialversicherungsrecht aktuelle politische Entwicklungen maßgeblich. So hatten insbesondere immer wieder auftauchende Gerüchte von einer geplanten oder schon bevorstehenden Übernahme der Sozialversicherung durch die DAF unter den Trägern der Sozialversicherung und in der Öffentlichkeit für erhebliche Unruhe und Unsicherheit gesorgt. Diese waren insoweit berechtigt, als in der Tat in der DAF Bestrebungen im Gang waren, die mehr oder weniger sowohl die Zerschlagung der tradierten Organisationsstrukturen als auch die Neufassung der Zuständigkeiten der Sozialversicherung zum Ziel hatten. Die Gründe liegen auf der Hand. Für die DAF mußte es verlockend sein, nach den kassierten Vermögenswerten der Gewerkschaften auch über die beträchtlichen Finanzreserven der Sozialversicherungsträger verfügen zu können, ganz abgesehen von dem damit automatisch verbundenen politischen Machtzuwachs<sup>102</sup>. In der August-Nummer des Fachorgans der Landesversicherungsanstalten »Deutsche Invalidenversicherung« forderte der Leiter des Sozialamtes der DAF, Franz Mende, die Sozialversicherung in seine Organisation einzubauen, und empfahl dem Reichsverband Deutscher Landesversicherungsanstalten, rechtzeitig mit der DAF Kontakt aufzunehmen<sup>103</sup>. Wenig später berichtete die renommierte Zeitschrift »Soziale Praxis« von einem Gutachten des Sozialpolitischen Ausschusses der NSDAP, das sich für eine »stärkere Zusammenfassung und Verbindung [der Sozialversicherung] mit der DAF« einsetzte<sup>104</sup>. Der Referent beim Amt für Sozialpolitik der DAF,

100 Vgl. die Erläuterungen Krohns anlässlich der Gesetzesverabschiedung auf der Pressekonferenz vom 2. Dez. 1933, Deutsche Allgemeine Zeitung, Nr. 535 vom 2. Dez. 1933.

101 Vgl. die Mitteilung Krohns in der Chefbesprechung vom 14. Sept. 1933, BA, R 2/18539 und in der Kabinettsitzung vom 1. Dez. 1933, BA, R 43 II/401 sowie den Hinweis von Hans Engel, Beiträge zur Sozialversicherung, in: Deutsche Wirtschaftszeitung, Jg. XXXI, 15. Febr. 1934, S. 145 f., hier S. 146.

102 Mason, Arbeiterklasse, S. 37 f.; die Auffassung von Reinhard Bollmus, daß sich die DAF »das bedeutende Vermögen der [...] Sozialversicherungen angeeignet habe«, ist daher unzutreffend. Ders., Das Amt Rosenberg und seine Gegner, Stuttgart 1970, S. 51.

103 Franz Mende, Invalidenversicherung und Deutsche Arbeitsfront, in: DIV, Jg. 5, 1933, S. 117.

104 Vgl. den namentlich nicht gezeichneten Artikel: Vor der Reform der Sozialversicherung, in: Soziale Praxis, Jg. 43, 1934, Sp. 649 – 659, hier Sp. 652, Anm. 1.

Dr. Fischer, legte schließlich die Karten auf den Tisch, als er im Presseorgan seiner Organisation, »Der Deutsche«, schrieb: »Eine Einheitsversicherung mit denkbar einfacher Beitrags-erhebung, mit klar abgegrenzten Leistungen, mit sparsamster Verwaltung, mit übersichtlicher Gliederung, mit zweckmäßigem Instanzenweg ist das anzustrebende Ziel«<sup>105</sup>.

Für erhebliche Furore sorgte das im Januar 1934 veröffentlichte Buch zweier Funktionäre der DAF, Walter Schuhmann und Ludwig Brucker<sup>106</sup>, denen es gelang, sich mit ihren Vorstellungen zwischen alle Stühle zu setzen. Selbst Ley distanzierte sich später von den Thesen Schuhmanns und Bruckers, die nicht die Auffassung der DAF repräsentierten, und verbot sogar den weiteren Vertrieb des Buches durch Stellen der NSDAP und der DAF<sup>107</sup>. Auch Schuhmann und Brucker wollten eine alle Versicherungszweige (mit Ausnahme der Arbeitslosenversicherung) integrierende Einheitsversicherung, deren Träger die DAF sein sollte<sup>108</sup>. Das Reichsversicherungsamt war als oberste Verwaltungsstelle gedacht, die in Zweifelsfällen über Rentenansprüche zu entscheiden habe. Ihren Präsidenten sollte der Führer der DAF ernennen. Die Aufsicht sollte aufgeteilt werden in eine Staats- und in eine Dienstaufsicht. Die Dienstaufsicht, d. h. die Überwachung des normalen Geschäftsbetriebes einschließlich des Beamtendienstrechtes, sei Sache der DAF, während die Staatsaufsicht von staatlichen Organen wahrgenommen werden solle und sich im wesentlichen auf die Kontrolle der Rechtmäßigkeit erstrecke und auf die Prüfung, ob die Maßnahmen der Sozialversicherung mit den Zielen der Staatsführung übereinstimmen. Dies bedeutete im konkreten Fall, daß staatliche Organe über die »Verfassungskonformität« der Sozialversicherung, mithin auch über die der DAF, entscheiden sollten! Ein Novum in der bisherigen Reformdiskussion stellte der Vorschlag dar, die Reichszuschüsse zu streichen, auf den Arbeitgeberanteil zu verzichten und die Mittel ausschließlich durch die Versicherten aufbringen zu lassen. Auf diese Weise sollte die enge Verbundenheit des Versicherten mit »seiner« Versicherung dokumentiert und das Verantwortungsbewußtsein gegenüber »Parasiten« geschärft werden. Nach den Berechnungen von Schuhmann und Brucker ergab dies eine Belastung zwischen 18,5 und 20 % für »Sozialabgaben«. Eine Rente von jährlich 180 RM in der Invalidenversicherung und 360 RM in der Angestelltenversicherung erschien als »zweckentsprechend« (!). Der grundsätzlich bejahte »Rechtsanspruch« auf die Versicherungsleistung wurde dadurch faktisch bedeutungslos gemacht, daß »man natürlich von dem starren rechtlichen Begriff des Versicherungsprinzips in etwa [...] abweichen« müsse. Denn, so meinten Schuhmann und Brucker, »es kann nicht angehen, daß Versicherte, wenn sie in das rentenfähige Alter eintreten und trotzdem noch, wie es ja häufig der Fall ist, voll leistungsfähig sind, nun ein Rentnerdasein führen«<sup>109</sup>, und sie resümierten: »Wo sind noch die Alten, die glücklich starben, da es ihnen vergönnt war, in den Sielen zu sterben?«<sup>110</sup>.

All diese Vorschläge stießen auf eine nahezu geschlossene Ablehnung, und zwar sowohl von seiten der Ministerialbürokratie wie der verschiedenen wirtschaftlichen Interessengruppen, von seiten der Versicherungsträger wie der Krankenkassenverbände<sup>111</sup>. Insbesondere die

105 Zit. nach *Soziale Zukunft*, Jg. 4, 1933, S. 80, Sp. 1.

106 *Walter Schuhmann / Ludwig Brucker*, Sozialpolitik im neuen Staat, Berlin 1934.

107 Vgl. *Mönch*, a. a. O., S. 180, Anm. 1.

108 *Schuhmann / Brucker*, S. 351 – 414.

109 *Ebda.*, S. 403.

110 *Ebda.*, S. 420.

111 Vgl. beispielsweise die Eingaben der beiden Industriellen Karl Raabe und Ernst Poensgen von Anfang Okt. 1933 an Staatssekretär Grauert, Preußisches Ministerium des Innern, Geheimes Staatsarchiv, Berlin-Dahlem, Rep. 320, Bd. 16; die Resolution der land- und forstwirtschaftlichen Spitzenverbände vom 6. März 1933, BVA, 1000, Bd. 12; den Brief des Präsidenten-

negative Haltung der Ministerialbürokratie und von Repräsentanten der westdeutschen Schwerindustrie ließen die Pläne der DAF von vorneherein zur Makulatur werden. Sie stellten für die elementaren Interessen der Regierung wie der Industrie ein »Sicherheitsrisiko« dar: Deren Konzept zur Krisenüberwindung setzte die Ruhe an der Rentenfront voraus<sup>112</sup>; d. h. eine Reform der Sozialversicherung mußte in kalkulierbaren Bahnen erfolgen. Dies war das entscheidende Motiv, warum die DAF mit ihren Ansichten 1933/34 noch nicht zum Zuge kam, und weniger, wie man gemeint hat, ihre mangelnde Sachkenntnis<sup>113</sup>.

An den Vorbereitungen des Gesetzes war ein vom Reichsarbeitsminister zusammengesetzter 18köpfiger Ausschuß in hervorragender Weise beteiligt. Er traf sich am 7. März 1934 zu seiner konstituierenden Sitzung. Ihm gehörten Vertreter der DAF, der Berufsstände, Ministerialbeamte sowie Professoren an<sup>114</sup>. Den Vorsitz hatte Staatssekretär Krohn. Versuche, etwa vom Reichsverband Deutscher Landesversicherungsanstalten oder vom Deutschen Gemeindetag, Vertreter in die Kommission hineinzubringen, blieben erfolglos<sup>115</sup>.

Der Ausschuß tagte unter völliger Geheimhaltung. Seine Tätigkeit und der Gang seiner Beratungen sind offenbar so gut wie gar nicht dokumentiert, so daß Ausgangspositionen und eventuelle Modifizierungen nicht konstruierbar sind<sup>116</sup>. Immerhin hatte Krohn anläßlich der Konstituierung des Ausschusses stichwortartig die Hauptberatungspunkte öffentlich genannt: »Versicherung oder Versorgung, Einheitsversicherung oder Beibehaltung der einzelnen Versicherungszweige, territoriale oder ständische Gliederung der Versicherung, Gemeinschaftsarbeit der Versicherungsträger, namentlich auch Vereinheitlichung des Beitragseinzuges, Anpassung der Leistungen an die Bedürfnisse einzelner Stände, Zusatzversicherung, Selbstverwaltung – staatliche Führung, Beteiligung der Ärzteschaften in der Sozialversicherung«<sup>117</sup>. Dies waren freilich Themen, die bereits zum Repertoire der Weimarer Reformdiskussion gehörten und auf den ersten Blick nicht spezifisch nationalsozialistisch waren, vielmehr die Handschrift Krohns verrieten. Dieser hatte Anfang Januar öffentlich »Zum Umbau der Sozialversicherung« Stellung genommen und in dem Zusam-

---

ten der LVA Württemberg zugleich in seiner Eigenschaft als Gaufachleiter der Fachgruppe Verwaltungsbeamte im Bund nationalsozialistischer Juristen vom 14. Nov. 1933 an den Min.-Dir. im Reichsministerium des Innern, Dr. Nicolai, VDR, 204, Bd. 1 sowie das Echo in den Fachzeitschriften: RV, Jg. 7, 1933, S. 5 ff.; DIV, Jg. 5, 1933, S. 189; Jg. 6, 1934, S. 50; Soziale Praxis, Jg. 43, 1934, Sp. 652 mit Anm. 3, 656.

112 Siehe dazu Mason, Arbeiterklasse, S. 37, 46 ff.

113 Scheur, S. 102.

114 Es waren dies im einzelnen: Brucker, Ley, Schmeer, Schuhmann, Selzner für die DAF, Dr. Gareis für den Reichsnährstand, Dr. Wagner für die Ärzteschaft, der Wirtschaftsberater Hitlers, Keppler, Pietsch als Präsident der Reichswirtschaftskammer, der sächsische Minister für Arbeit und Wohlfahrt, Dr. Schmidt, Staatsrat Forster für die Gruppe der Angestellten, die Professoren Dersch vom RVA und Lutz Richter, Leipzig, sowie Dr. Cuntz, Dr. Erdmann, ein Oberrechnungsrat Meyer, Generalsekretär Dr. Schild und Min.-Dir. Dr. Wichmann, BA, R 2/18558.

115 Vgl. VDR 1, Bd. 22, Sitzung des Ständigen Ausschusses des Reichsverbandes Deutscher Landesversicherungsanstalten vom 9. Febr. und 20. März 1934, und BA, R 36/1611, Anfrage des Deutschen Gemeindetages vom 22. März 1933 ans RAM und dessen Antwort vom 29. März 1933.

116 In keinem der mir zugänglichen Archive konnten Unterlagen des Ausschusses ermittelt werden. Möglicherweise sieht dies für das Zentrale Staatsarchiv Potsdam anders aus, wo nach einer Mitteilung von Tim Mason »enormes Material zum Thema Sozialversicherung nach 1933« liegen soll. Brief an den Verf. vom 7. April 1976. Ein Benutzungsantrag wurde von der Staatlichen Archivverwaltung der DDR negativ entschieden. Schreiben vom 22. Juli 1976.

117 Zit. nach Berliner Börsen-Zeitung, Nr. 113 vom 8. März 1934.

menhang einen ähnlichen Aufgabenkatalog zusammengestellt, zugleich aber davor gewarnt, »die Vorteile des jetzigen Aufbaus zu zerstören«<sup>118</sup>.

Das Reichsarbeitsministerium war mit einem bestimmten Konzept in die Ausschußberatungen hineingegangen, das die Kommission bereits in ihrer ersten Sitzungsfolge vom 7.–9. März 1934 in den zentralen Punkten, wie es hieß, »übereinstimmend« akzeptierte<sup>119</sup>. Man einigte sich darauf, am gegliederten Versicherungssystem anstelle einer »Einheitsversicherung« festzuhalten, die Kranken- und die Invalidenversicherung aus Rationalisierungsgründen »organisatorisch und organisch« zusammenzufassen, die Unfallversicherung eigenständig zu lassen, die Organe der Sozialversicherungsträger paritätisch zu besetzen, »vorbehaltlich der Regelung der Führung«, sowie die Ärzteschaft stärker in den Versicherungsgremien zu repräsentieren. Damit hatte das Reichsarbeitsministerium Vorstellungen durchgesetzt, die von ihm bereits in der Weimarer Republik vertreten und im Februar 1932 in einer umfassenden Denkschrift niedergelegt worden waren<sup>120</sup>.

Offen blieb dagegen zunächst, ob die Verfassungs- und Organisationsstruktur der provinziellen Versicherungsträger, vor allem die der Landesversicherungsanstalten in den preußischen Provinzen, beibehalten oder im Sinne einer Reichsbehörde umgestaltet werden sollte. Auffällige Zurückhaltung zeigte das Ministerium in der Frage der Übertragung des »Führerprinzips« auf die Sozialversicherung. Zwar drängte man schon seit längerem auf eine entschiedene Verstärkung der Staatsaufsicht, doch war dies nicht gleichbedeutend mit einer Institutionalisierung des NS-Führergrundsatzes, der damals öffentlichen und privaten Institutionen mehr oder weniger schablonenhaft aufgepfropft wurde. Allerdings, die Affinität dieser Zielsetzungen war offenkundig. So war es für das Reichsarbeitsministerium leicht, nachdem der Druck von Seiten der Partei stärker wurde, das Führerprinzip seinem Aufsichtsbegriff dienstbar zu machen und die entscheidenden Kompetenzen staatlichen Organen, das heißt den Aufsichtsbehörden, zu sichern<sup>121</sup>.

Parallel zum Ausschuß arbeitete man im Amt für Sozialversicherung der DAF an einem Entwurf zum Umbau der Sozialversicherung. Dieser sah offenbar vor, die Sozialversicherung gänzlich dem Einfluß und der Mitbestimmung staatlicher Instanzen zu entziehen und sogar die Bestellung der Beamten im Versicherungswesen der DAF zu übertragen<sup>122</sup>. Dieser Entwurf ging zu diesem Zeitpunkt selbst Hitler zu weit, der ihn verwarf und die Ergebnisse aus dem Reichsarbeitsministerium abwarten wollte.

Der Ausschuß tagte unterdessen noch mehrmals und schloß seine Beratungen am 11. Mai 1934 ab<sup>123</sup>. Mit Schreiben vom 26. Mai 1934 kündigte das Reichsarbeitsministerium den beteiligten Ressorts – dies waren das Reichsministerium des Innern, das Reichswirtschafts-

118 In: RV, Jg. 8, 1934, S. 1–9, hier: S. 9.

119 Vgl. den Vermerk in: BA, R 2/18558.

120 BA, R 43 I/2090, »Änderungen in der Sozialversicherung«.

121 Eine verstärkte Staatsaufsicht hatte namentlich das RVA in mehreren Eingaben an das RAM gefordert, nicht zuletzt, um für sich selbst mehr Kompetenzen zu gewinnen. BVA, 2240, Bd. 3, Schreiben Präsident Schäffers vom 24. April 1933; BVA, 4200, Bd. 3, Stellungnahme zum Gutachten des Reichssparkommissars zur Reform der IV vom 18. Juli 1933; BVA, 1000, Bd. 12, Schreiben Schäffers vom 20. Dez. 1933.

122 Vgl. das Exposé »Arbeitsfront und Sozialversicherung« des Leiters der LVA Hannover, Major a. D. Siegfried Wagner, vom 10. April 1933, dem der Entwurf der DAF vom Leiter der Arbeitsgruppe, Anders, zur Stellungnahme zugeschiedt worden war. VDR 61, Bd. 1. Anders war Mitglied der Akademie für Deutsches Recht und zugleich Vorsitzender ihres Ausschusses für Sozialversicherung sowie stellvertretender Leiter des Amtes für Sozialversicherung der DAF.

123 BA, R 2/18558, Schreiben des RAM vom 26. Mai 1934 an den RFM und den RWM.

ministerium, das Reichsfinanz- und das preußische Finanzministerium sowie das Reichsministerium für Ernährung und Landwirtschaft – einen Gesetzentwurf an. Dieser lag am 8. Juni 1934 vor und war Gegenstand der ersten Ressortbesprechung am 14. Juni 1934<sup>124</sup>. Der Entwurf hielt sich erwartungsgemäß weitgehend an die bereits vom Ausschuss erarbeiteten Grundsätze. Er faßte erstmals unter dem Oberbegriff »Reichsversicherung« die Krankenversicherung, die Unfallversicherung und die Rentenversicherung zusammen und brachte für die Versicherungsträger eine neue Verfassung: Die bisherigen Selbstverwaltungsorgane wurden aufgehoben, ihre Aufgaben und Befugnisse dem »Leiter« der Verwaltung übertragen. Für jeden Versicherungsträger war ein »Beirat« vorgesehen, der grundsätzlich nur beratende Funktionen erhielt, nicht aber kontrollierende. Nur in bestimmten, aber wichtigen Einzelfragen sollte er beschließende Rechte besitzen, so in Haushalts- und Satzungsfragen, in der Dienst- und Krankenordnung und bei der Entlassung des Leiters. Diese Befugnisse bedeuteten angesichts der allgemeinen Tendenz in der Reichs- und in der preußischen Ministerialbürokratie eine beachtliche Aufwertung der Beiräte in der Sozialversicherung und bestätigten erneut die nuancierte Sonderrolle der Beamten der Abteilung für Sozialversicherung des Reichsarbeitsministeriums etwa im Vergleich zu den Regelungen, die das Reichsministerium des Inneren für die Gemeinderäte in der späteren Gemeindeordnung vom 30. Januar 1935 vorsah<sup>125</sup> oder die das preußische Innenministerium für die Provinzialräte festgelegt hatte<sup>126</sup>. Die Mitglieder wurden nach Anhörung der DAF durch die Aufsichtsbehörde ernannt, nicht gewählt. Damit war das Prinzip der Selbstverwaltung in der Sozialversicherung bereits empfindlich ausgehöhlt. Hinzu kam eine Verschärfung des Aufsichtsrats, das sich zwar auf die Beachtung von Gesetz und Satzung beschränken sollte, aber auch unter dem Gesichtspunkt der Zweckmäßigkeit wahrgenommen werden konnte. Die Aufsicht führte das Reichsversicherungsamt. Als »Kernstück des Entwurfs« wertete die amtliche Begründung die Zusammenfassung der Krankenversicherung und der Invalidenversicherung im Bereich einer Provinz, was in der Tat ein Novum in der Geschichte der Sozialversicherung war. Als Träger waren die Landesversicherungsanstalten vorgesehen, im Entwurf in angepaßter Terminologie als Gauversicherungsanstalten bezeichnet. Die Integration erstreckte sich indes nur auf sogenannte »Gemeinschaftsaufgaben«, die nicht näher definiert waren, vielmehr im Verordnungswege vom Reichsarbeitsminister bestimmt werden sollten.

Die Sitzung vom 14. Juni 1934 brachte weitgehendes Einverständnis über den Entwurf. Meinungsverschiedenheiten dagegen bestanden bezeichnenderweise über die Mitspracherechte der Beiräte, über ihre zahlenmäßige Stärke sowie über die Verteilung der Beiträge. Darüber hinaus forderten das Finanz-, das Innen-, das Wirtschafts- und das Landwirtschaftsministerium, an allen für den Reichsarbeitsminister vorgesehenen Ermächtigungen beteiligt zu werden und dies ins Gesetz aufzunehmen<sup>127</sup>. Die Klärung blieb einer Chefbesprechung vorbehalten, zu der der Reichsarbeitsminister mit Schnellbrief vom 19. Juni

124 BA, R 43 II/401, Schreiben des RAM vom 8. Juni 1934. Zu dem als »streng vertrauliche« Anlage beigefügten »Entwurf eines Gesetzes über den Aufbau der Sozialversicherung« hieß es, er beschränke »sich auf die hauptsächlichen Grundsätze«. BA, R 2/18558.

125 Vgl. Matzerath, S. 140 ff.

126 Karl Teppe, Die NSDAP und die Ministerialbürokratie. Zum Machtkampf zwischen dem Reichsministerium des Innern und der NSDAP um die Entscheidungsgewalt in den annektierten Gebieten am Beispiel der Kontroverse um die Einsetzung der Gauräte 1940/41, in: Der Staat, Bd. 15, 1976, S. 367 – 380, hier S. 371 f.

127 BA, R 2/18558, Vermerk von Staatssekretär Reinhardt vom 20. Juni 1934.

1934 zum 26. Juni einlud<sup>128</sup>. Aus den Beratungen ergab sich in allen strittigen Fragen ein Kompromiß, der aber in der Frage der Beiräte eindeutig zu Lasten des Modells des Reichsarbeitsministeriums ging. Auch den Beiräten in der Sozialversicherung wurden ausschließlich beratende Aufgaben zugestanden. Damit war der Weg für das Gesetz frei. Bereits am nächsten Tag schickte Seldte den überarbeiteten Gesetzentwurf mit der Bitte an Lammers, ihn auf die Tagesordnung der nächsten Kabinettsitzung am 3. Juli 1934 zu setzen, und mit dem Hinweis, daß die beteiligten Ressorts, vorbehaltlich der Stellungnahme des Reichsministers für Ernährung und Landwirtschaft, zugestimmt hätten<sup>129</sup>. Die Hervorhebung des interministeriellen Einverständnisses war keine geschäftsordnungsmäßige Routine, sondern eine wesentliche Bedingung dafür, daß Gesetzesvorhaben überhaupt auf die Tagesordnung des Kabinetts kamen, solange dieses noch tagte. Die Tatsache, daß Hitler das Kabinett nicht als Ort kontroverser Debatten duldete, zwang die Ressorts einerseits zu einem rechtzeitigen Kompromiß; andererseits begünstigte eben diese Verfahrensweise die Stellung der einzelnen Ressorts. Bei Meinungsverschiedenheiten lag die Stärke bei dem Ministerium, das sich querlegte. Die Folge war, daß das Aushandeln von Kompromissen weniger der Suche nach der besten Lösung galt als vielmehr der Einigung auf den kleinsten gemeinsamen Nenner. Das Nachgeben des Reichsarbeitsministeriums wider besseres Wissen in der Frage der Beiräte war nur ein Beispiel dieser Praxis<sup>130</sup>. Auf seiner Sitzung vom 3. Juli 1934 stimmte das Kabinett ohne jede Aussprache dem Gesetzentwurf zu<sup>131</sup>.

Das Gesetz vom 5. Juli 1934 stellte für die Sozialversicherung eine bedeutsame Etappe dar und markierte für ihre Neuordnung gleichermaßen einen Abschluß wie einen Ausgangspunkt; Abschluß insofern, als das Gesetz die klassische Sozialversicherung sicherte, und Ausgangspunkt, weil es die Voraussetzung für die nachfolgenden zahlreichen Einzelverordnungen bildete, die schließlich in einer neuen Reichsversicherungsordnung als kommendem Abschluß münden sollten<sup>132</sup>. Die entscheidende Leistung des Gesetzes bestand in der Tat in der grundsätzlichen Erhaltung der tradierten Grundlagen der Sozialversicherung und in der Ablehnung einer wie auch immer gestalteten Einheitsversicherung. So wurde die Vielgliedrigkeit der Sozialversicherung bei gleichzeitiger organisatorischer Straffung und Kooperation einzelner Versicherungszweige bestätigt. Dahinter stand die Absicht, eine planmäßige Zusammenarbeit bestimmter Versicherungsträger, so insbesondere zwischen der Krankenversicherung und der Invalidenversicherung, herbeizuführen, die letztlich eine technisch effiziente und damit einfache und klare Verwaltungsführung zum Ziel hatte. In diesem Zusammenhang standen auch die Ausweitung der staatlichen Aufsichtsbefugnisse und ihre Konzentration beim Reichsversicherungsamt sowie die verschärften und normierten Auflagen für das Finanzgebaren. Dagegen war die Einführung des Führerprinzips in Form des alleinbestimmenden »Leiters« ebenso ein genuines Produkt nationalsozialistischer Gesetzgebung wie die Existenz und die Ausgestaltung der Beiräte. Allerdings hatte die

128 BA, R 2/18558.

129 BA, R 43 II/401.

130 Vgl. die ausführliche Begründung des RAM in dem Schreiben vom 19. Juni 1934, BA, R 2/18558; ausführlicher zu diesem Problemkreis *Lothar Gruchmann*, Die »Reichsregierung« im Führerstaat. Stellung und Funktion des Kabinetts im nationalsozialistischen Herrschaftssystem, in: Klassenjustiz und Pluralismus. Festschrift für Ernst Fraenkel zum 75. Geburtstag am 26. Dezember 1973, hrsg. von *Günther Doeker* und *Winfried Steffani*, Hamburg 1973, S. 187 – 223, hier S. 192 ff.

131 BA R 43 II/401 (RGBl. I, S. 577).

132 *Johannes Krohn*, Das Gesetz über den Aufbau der deutschen Sozialversicherung, in: Zeitschrift für die gesamte Versicherungs-Wissenschaft, Bd. 34, 1934, S. 287 – 297, hier S. 287.

NSDAP, im Gesetz nicht erwähnt, keine institutionell gesicherte Einflußmöglichkeit durchsetzen können, sieht man davon ab, daß die DAF für die Beiräte ein Vorschlagsrecht, nicht aber das Recht der Ernennung besaß, das beim Reichsversicherungsamt lag.

Darüber hinaus sah das Gesetz folgende Regelungen vor<sup>133</sup>: Die Reichsversicherung faßte zusammen die Krankenversicherung, die Rentenversicherungen der Arbeiter und Angestellten, die Unfallversicherung und die knappschaftliche Versicherung. Die Träger der Kranken- und Rentenversicherung wurden zu einer einheitlichen Organisation verbunden. Die Landesversicherungsanstalten blieben Träger der Invalidenversicherung und wurden zudem Träger der Krankenversicherung für die sogenannten »Gemeinschaftsaufgaben«. Die Landesversicherungsämtler fielen weg; ihre Aufgaben übernahm das Reichsversicherungsamt. Die Beiträge zur Sozialversicherung hatten Arbeitgeber und Arbeitnehmer zu gleichen Teilen aufzubringen; nur die Beiträge zur Unfallversicherung mußte der Unternehmer allein tragen.

Das Aufbaugesetz erfuhr in der Fachwelt durchweg eine positive Aufnahme<sup>134</sup>, und noch nach 1945 hat man gemeint, daß es nur »einige frisierte nationalsozialistische Gedankengänge« enthalte<sup>135</sup>. Der Tenor ging eindeutig dahin, die Kontinuität zu den Gedankengängen Bismarcks herauszustellen, diesen gewissermaßen als Ahnherrn des Gesetzes zu benutzen und gleichzeitig den Einklang mit den neuen politischen Vorstellungen und Ansprüchen zu betonen. Der Hinweis, daß das Gesetz nur möglich war durch die Eliminierung pluralistischer Interessen des »Parteienstaates«, war selbstverständlicher Bestandteil nahezu aller Stellungnahmen. In kritischer Distanz hingegen verhielt sich die DAF, unbeschadet der Tatsache, daß ihre Ausschußvertreter an der Ausarbeitung des Gesetzes beteiligt waren. Sie fühlte sich an die Wand gespielt, und es bestand der Eindruck, daß auch Hitler vom Reichsarbeitsministerium »überrumpelt« worden sei<sup>136</sup>. So überrascht es nicht, daß führende Funktionäre der DAF und namentlich Ley von Beginn an eine Politik der Nadelstiche gegen das Aufbaugesetz betrieben, von Zeit zu Zeit einer Novellierung öffentlich das Wort redeten und schließlich, wie noch zu zeigen sein wird, erneut das gesamte Sozialversicherungssystem in Frage stellten. Nach der Niederlage in der Ausgestaltung des Gesetzes zur Ordnung der nationalen Arbeit vom 20. Januar 1934 und nach dem Abdrängen aus

133 Vgl. im einzelnen dazu den offiziösen Handkommentar: Die Gesetzgebung über den Aufbau der Sozialversicherung, von Krohn, Zschimmer, Eckert, Knoll, Sauerborn, Dobbernack, Berlin u. a. 1935, sowie Franz Wischer, Die Reform der Sozialversicherung, in: Reichs- und Staatsanzeiger, Nr. 156 vom 7. Juli 1934; Hans Engel, Gesetz über den Aufbau der Sozialversicherung vom 5. Juli 1934, in: RV, Jg. 8, 1934, S. 129 – 132, hier S. 129 ff.; ders., Von der Gestaltung der Sozialversicherung im Jahre 1934, in: RV, Jg. 9, 1935, S. 1 – 4, hier S. 1 f.; Krohn, Das Gesetz, a. a. O., S. 288 ff.; Dobbernack, a. a. O., S. 164 ff.; Gerhard Zschimmer, Das Gesetz über den Aufbau der Sozialversicherung vom 5. Juli 1934, in: RABL., T. II, Jg. 14, 1934, S. 249 – 252, hier S. 249 ff.; Ernst Knoll, Der Neuaufbau der Sozialversicherung, Stuttgart 1934; Scheur, S. 83 ff.; Peters, Geschichte, S. 109 ff.

134 Wilhelm Goetze, Einführung in das Gesetz, in: DIV, Jg. 6, 1934, S. 162 f., hier S. 162; Eduard Trode, Das neue Recht über Aufsicht und Führung der Sozialversicherung, in: Zentralblatt für Reichsversicherung und Reichsvorsorge 1935, S. 2 – 7, hier S. 2 f.; Friedrich Fuisting, Die Organisation der neuen Landesversicherungsanstalt, in: Die Arbeiter-Versorgung, Jg. 52, 1935, S. 217 – 219, hier S. 218 f.; Horst Peters, Aufbau und Aufgaben der Krankenkassen (Stand November 1934), Bochum 1935, S. 9 f.; Eibl, S. 45 ff.; Richter, Sozialversicherung, a. a. O., S. 14 f.; Tschoeke, S. 85 f.

135 So beispielsweise Adam Ostermeyer, Das Gesetz über den Ausbau der Sozialversicherung vom 5. Juli 1934 und seine derzeitige Bedeutung, in: Die Sozialversicherung, Jg. 2, 1947, S. 201 f., hier S. 201.

136 Vgl. das bereits zitierte Exposé von Wagner »Arbeitsfront und Sozialversicherung«, VDR 61, Bd. 1.

den relevanten wirtschafts- und lohnpolitischen Entscheidungen durch das Abkommen zwischen Ley, Seldte, Keppler und Reichswirtschaftsminister Schmitt vom November 1933<sup>137</sup> in Erziehungs- und Betreuungsfunktionen sah sich die DAF durch das Aufbaugesetz in einem weiteren wichtigen Gebiet der Sozialpolitik auf der Verliererseite. Dies lag weniger an ihren unübersehbaren argumentativen Schwächen als vielmehr daran, daß ihre Pläne gegen die konkrete Interessenkongruenz von Ministerialbürokratie und Industrie nicht durchzubringen waren. Beide befürchteten nach einem Sieg der DAF zu Recht Machteinbußen ihrer Positionen und nicht absehbare Erschütterungen und Risiken für die angestrebte Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung. Die Interdependenz von Wirtschaft und Sozialversicherung war in den Jahren der Depression erneut offenkundig geworden und hatte die krisenverschärfenden Rückwirkungen einer leistungsunfähigen bzw. subventionsbedürftigen Sozialversicherung auf die wirtschaftliche Entwicklung gezeigt. Insofern stand das Aufbaugesetz im Zusammenhang der grundsätzlichen wirtschafts- und sozialpolitischen Stabilisierungsbemühungen der Reichsregierung. Inwieweit das Gesetz über diese primär ökonomische Funktion hinaus zu einer fortschrittlichen Sozialpolitik genutzt wurde, mußte sich erst noch zeigen.

#### IV. DIE WEITERE ENTWICKLUNG IN DER SOZIALVERSICHERUNG BIS 1945

##### 1. Organisatorische Maßnahmen

Nach der Verabschiedung des Sanierungsgesetzes und des Aufbaugesetzes stellte sich für das Reichsarbeitsministerium die spezifische Aufgabe, die weitgehenden Ermächtigungen in die Praxis umzusetzen. Da die Beamten aber darunter nicht nur eine organisatorisch-technische Rationalisierung verstanden, sondern eine durchgreifende Neuordnung der Sozialverwaltung sowohl auf der gemeindlichen als auch auf der regionalen (provinziellen) Ebene im Sinn hatten, mußte die Sozialversicherung zwangsläufig in die grundsätzlichen Auseinandersetzungen um die Reichsreform geraten. Denn das Ziel des Reichsarbeitsministeriums war eine Reichssozialverwaltung und damit die Institutionalisierung eines zusätzlichen Instanzenzuges neben der allgemeinen inneren Verwaltung und der Selbstverwaltung. Die Sozialämter sollten im örtlichen Bereich Arbeitsamt, Versicherungsamt, Versorgungsamt und Gewerbeaufsichtsamt zusammenfassen und »Fachbehörde für die Betreuung aller sozialen Angelegenheiten« sein, während in der intermediären Instanz die Aufgaben der Landesarbeitsämter, der Landesversicherungsanstalten, der landwirtschaftlichen Berufsgenossenschaften, der Treuhänder der Arbeit, der Hauptversorgungsämter sowie Zuständigkeiten der Gewerbeaufsicht und eines Landesversicherungsamtes vereinigt sein sollten<sup>138</sup>.

Das Modell tangierte die Interessen so gut wie aller Ressorts und mußte insbesondere das offiziell für die Reichsreform zuständige Reichsministerium des Innern mobilisieren. Die Initiative des Reichsarbeitsministeriums löste eine Kette von interministeriellen Gesprächen

<sup>137</sup> *Mason*, Arbeiterklasse, S. 40.

<sup>138</sup> BA, R 2/18517, Vermerk vom 1. Nov. 1934 sowie das Exposé von Dr. Hartrodt, RAM, vom 17. Juni 1935, in: BA, N-Krohn, Akte Neuregelung der Sozialverwaltung. Ähnliche Vorstellungen hatte das RAM bereits in der Weimarer Zeit entwickelt und damit bei den Länderregierungen einen Sturm der Entrüstung ausgelöst. Vgl. stellvertretend die Eingabe des Preuß. Min.-Präs. Braun vom 25. Nov. 1931 an Reichskanzler Brüning, Geheimes Staatsarchiv, Berlin-Dahlem, Rep. 84 a / Nr. 211.

aus und weckte in dem preußischen Finanzminister Popitz sogar die Hoffnung, daß die Reichsreform nun »endlich in Fluß zu kommen scheine. Der D-Zug der Reichsreform steht dauernd stürmisch pfeifend vor dem Bahnhof und hat immer noch keine Einfahrt«<sup>139</sup>. Das Reichsarbeitsministerium hatte sich selbst in eine Zwickmühle hineinmanövriert. Für das in knapp drei Monaten, am 1. Januar 1935, in Kraft tretende Aufbaugesetz mußten Durchführungsverordnungen erlassen werden, die nach dem Konzept des Reichsarbeitsministeriums präjudizierende Wirkung für die Reichsreform besaßen, über deren endgültige Gestalt man aber weder hier noch in den anderen Ministerien genaue oder gar einvernehmliche Vorstellungen besaß<sup>140</sup>.

Die konträren Standpunkte traten zutage, als das Reichsarbeitsministerium am 12. November 1934 den Entwurf eines zweiten Gesetzes über den Aufbau der Sozialversicherung vorlegte. Danach sollte beispielsweise der Oberpräsident nicht kraft Gesetzes Leiter der Landesversicherungsanstalten in den preußischen Provinzen sein, sondern ein Landesbeamter eigens dazu ernannt werden; auch war seine ständige Stellvertretung durch den Landeshauptmann nicht gesichert. Darüber hinaus beanspruchte der Reichsarbeitsminister eine Blankovollmacht für die Zusammenlegung von unteren Verwaltungsbehörden<sup>141</sup>. Der Entwurf rief unverzüglich das Reichs- und Preußische Ministerium des Innern auf den Plan, das seine Bemühungen um die »Einheit der Verwaltung« in einem wesentlichen Punkt gefährdet sah, wenn die Landesversicherungsanstalten von der provinziellen Selbstverwaltung abgetrennt würden<sup>142</sup>. Popitz trat dieser Auffassung bei und bezweifelte sogar die gesetzliche Legitimation des Entwurfes. Er stehe im Widerspruch zum Aufbaugesetz<sup>143</sup>. Bei einer Besprechung am 10. November im Innenministerium, an der neben Popitz, Grauert, Krohn, Landfried und mehreren Ministerialbeamten noch Vertreter der preußischen Provinzen, der Provinzialverbände sowie der Gemeinden teilnahmen, stießen die Meinungen hart aufeinander<sup>144</sup>. Während Grauert nach vorausgegangenen Kontakten mit Krohn sich plötzlich kompromißbereit zeigte und die Landeshauptleute heftig gegen die Vorstellungen des Reichsarbeitsministeriums polemisierten, reagierte Popitz nach wie vor negativ. Dies gab den Ausschlag. Man beschloß, »daß vor Erledigung eines Gesetzes über den Generalaufbau der Sozialverwaltung eine spezielle Neuordnung der Landesversicherungsanstalten nicht vorgenommen werden dürfe, um der Reichsreform nicht vorzugreifen«<sup>145</sup>. Ebensovienig vermochte das Reichsarbeitsministerium seine Kompetenzansprüche für die Reorganisation der unteren sozialen Verwaltungsbehörden durchzusetzen<sup>146</sup>.

Damit war dessen Absicht, die politische und organisatorische Neuordnung der Sozialversicherung zu einer »Verreichlichung« der gesamten Sozialverwaltung zu nutzen, für den Augenblick zwar gescheitert, der Plan selbst aber keineswegs aufgegeben. Bereits ein halbes

139 Verwaltungsarchiv des Landschaftsverbandes Westfalen-Lippe, Münster, NK-1, Aktennotiz von Landeshauptmann Kolbow vom 11. Dez. 1934 über eine Besprechung im Reichs- und Preußischen Ministerium des Innern.

140 Zum Komplex »Reichsreform« vgl. *Bracher / Sauer / Schulz*, S. 579 ff., und *Martin Broszat*, *Der Staat Hitlers*, München 1969, S. 151 ff.

141 BA, R 43 II/401.

142 Ebda., Schreiben von Staatssekretär Grauert vom 29. Nov. 1934 an Lammers.

143 BA, R 2/18558, Abschrift des Schreibens vom 8. Dez. 1934.

144 Vgl. Anm. 139. Bereits am 23. Nov. 1934 hatte man im Preußischen Ministerium des Innern auf einer Besprechung die Marschroute festgelegt, sich jedem Versuch auf Bildung einer Reichs- oder Provinzsozialverwaltung zu widersetzen. Ebda. Aktennotiz Kolbows vom 24. Nov. 1934.

145 Ebda.

146 BA, R 36/1611, Vermerk des Beigeordneten Schlüter, Deutscher Gemeindetag, vom 19. Jan. 1935.

Jahr später ließ Krohn in seinem Hause erneut ein umfangreiches Exposé anfertigen mit dem bezeichnenden Titel: »Vorbemerkung zu dem Entwurf eines Gesetzes zur Überleitung der Sozialversicherung auf das Reich und zu ihrer Neugestaltung«<sup>147</sup>. Darin war die Bildung einer »Reichsprovinzialsozialverwaltung« vorgesehen, deren Zuständigkeiten so voluminös sein sollten, wie es die Bezeichnung der neuen Behörde schon war. Ein Jahr später erläuterte Krohn vertraulich in einem ausführlichen Schreiben vom 3. Juli 1936 dem Stellvertreter des Führers, Rudolf Heß, seine Position<sup>148</sup>. Krohn nahm wiederholt Bezug auf die Schaffung einer Reichsmittelinstanz, die 1935 intensiv diskutiert worden war und in der nach vorausgegangener Neugliederung des Reiches in Reichsprovinzen beziehungsweise in Reichsgaue die Reichsverwaltung und die Sonderverwaltungen, die Provinzial- bzw. Gauselbstverwaltung und die Gauverwaltung der Partei zusammengefaßt sein sollten<sup>149</sup>. Er sah hierin einen vielversprechenden Ansatz, um die »Unübersichtlichkeit und Zersplitterung« auch in der sozialen Verwaltung zu beseitigen. Doch nichts belegt die Spur eines Erfolges, im Gegenteil. Die Entwicklung kehrte sich sogar gegen das Reichsarbeitsministerium. Zum einen blockte ein Veto Hitlers weitere Schritte in der Reichsreform ab, ohne freilich damit die Diskussion zum Schweigen zu bringen, zum anderen erlebte das Reichsarbeitsministerium besonders seit Kriegsbeginn wie die übrigen traditionellen Ressorts einen wachsenden Auszehrungsprozeß seines Aufgabenbereiches durch alle möglichen Reichskommissare und Sonderbevollmächtigte. Bei Kriegsende war ihm von den ehemals vier Abteilungen nur noch die für Sozialversicherung verblieben, die ab 1939 als Abteilung für Reichsversicherung firmierte. Auch die als krönender Abschluß anvisierte, in der Terminologie der Zeit als »Volksversicherungsgesetzbuch« vielfach angekündigte neue Reichsversicherungsordnung schien zu keinem Zeitpunkt erreichbar<sup>150</sup>.

Für die weitere organisatorische Ausgestaltung der Sozialversicherung blieb damit nur der Weg der Durchführungsverordnungen. Dem Aufbaugesetz folgten insgesamt vierzehn, die im wesentlichen in den Jahren 1935 und 1936 erlassen wurden, ohne daß alle Teile des Gesetzes ein- oder durchgeführt worden wären<sup>151</sup>. Problematisch gestaltete sich zunächst die Festlegung und Durchführung der »Gemeinschaftsaufgaben« zwischen den Trägern der Kranken- und der Rentenversicherung, die übereinstimmend als »Kernstück« der Reform bezeichnet worden waren. Als Gemeinschaftsaufgaben galten beispielsweise »der Betrieb von Heilanstalten, Erholungs- und Genesungsheimen und ähnlichen Einrichtungen; die Durchführung der vorbeugenden Gesundheitsfürsorge sowie die Beteiligung an den Aufgaben der Bevölkerungs- und Gesundheitspolitik [...]«<sup>152</sup>; Aufgaben also, die in einem größeren Verbund wirtschaftlicher und zweckmäßiger wahrgenommen werden konnten und die personelle und finanzielle Leistungsfähigkeit etwa von kleineren Krankenkassen überfordern mußten.

147 BA, N-Krohn, Akte Neuregelung der Sozialverwaltung im Reich und in den Ländern, namentlich in Preußen; Verfasser der Denkschrift mit Datum vom 17. Juni 1935 war Dr. Hartrodt.

148 Ebda.

149 Vgl. dazu Teppe, Provinz, Partei, Staat, Kap. Die Zukunft der provinziellen Selbstverwaltung.

150 Josef Eckert, Die Wandlungen der Sozialversicherung seit 1933, in: RV, Jg. 11, 1937, S. 29 – 31, hier S. 30.

151 Ein allgemeiner Überblick bei Peters, Geschichte, S. 109 ff.; Syrup, S. 516 ff.; Scheur, S. 84 ff.

152 RGBl. I, S. 1266, 3. Durchführungsverordnung zum Aufbau der Sozialversicherung vom 18. Dez. 1934, im einzelnen dazu der Handkommentar von Krohn / Zschimmer u. a., Die Gesetzgebung, S. 35 ff., 43 ff.

Mit Erlaß vom 5. Januar 1935<sup>153</sup> ordnete das Reichsarbeitsministerium die Überführung der Gemeinschaftsaufgaben auf die Landesversicherungsanstalten an. Sie sollten von der neu einzurichtenden »Abteilung Krankenversicherung (Gemeinschaftsaufgaben)« übernommen werden, deren Organisation und Arbeitsweise das Reichsversicherungsamt mit Rund-erlaß vom 6. April 1935 detailliert festlegte<sup>154</sup>. Die Regelung stieß beim Reichsverband Deutscher Landesversicherungsanstalten auf scharfen Widerspruch. Er kritisierte die Übertragung der Gemeinschaftsaufgaben auf eine neue Abteilung, von der er langfristig eine Verfälschung beziehungsweise Verlagerung der genuinen Zuständigkeiten der Landesversicherungsanstalten befürchtete<sup>155</sup>. Die Sorgen waren indes unbegründet. So hatte das Reichsversicherungsamt Vorkehrungen gegen eine organisatorische und personelle Aufblähung der Abteilung getroffen, und bereits frühere Anweisungen des Ministeriums hatten die Position der Landesversicherungsanstalten in diesem Zusammenhang wesentlich gestärkt. Sie erhielten gegenüber den Krankenkassen ein Weisungsrecht, soweit es sich um die Durchführung von Aufgaben der Invalidenversicherung und von Gemeinschaftsaufgaben handelte. Der Leiter der Landesversicherungsanstalt ernannte den Geschäftsführer der Ortskrankenkassen, und er konnte, soweit er Landesbeamter war, dem Versicherungsamt Weisungen für die Aufsicht über die Krankenkassen erteilen. Auf der anderen Seite übernahmen die Krankenkassen die örtlichen Aufgaben der Invalidenversicherung, was für die Versicherten beträchtliche Erleichterungen bedeutete. Konnten sie doch nun in der Regel »vor Ort« Fragen ihrer Invalidenversicherung klären<sup>156</sup>. So brachte die Kooperation der Renten- und der Krankenversicherung aufs ganze gesehen für beide Seiten Vorteile und ermöglichte insbesondere erhebliche personelle und finanzielle Rationalisierungsmaßnahmen.

Im gleichen Zusammenhang standen die Bemühungen des Reichsarbeitsministeriums, auch die Zusammenarbeit der Landesversicherungsanstalten untereinander zu straffen und effizienter zu machen. Beim Reichsversicherungsamt wurde eine »Gemeinschaftsstelle der Landesversicherungsanstalten« für Angelegenheiten geschaffen, »die zweckmäßigerweise [...] gemeinsam für das gesamte Reichsgebiet durchgeführt werden« sollten. Dies waren in erster Linie die Prüfung von Versicherungsträgern, ihre Beratung in vertrauensärztlichen Fragen sowie die Koordinierung des Betten- und Kurenausgleichs<sup>157</sup>. Die Stelle war ein »gemeinschaftliches Organ sämtlicher Landesversicherungsanstalten«, die auch die Kosten anteilig aufzubringen hatten. Der Reichsarbeitsminister berief den ehrenamtlichen Leiter und dessen Stellvertreter; die laufenden Geschäfte besorgte ein Geschäftsführer, den der Leiter mit Zustimmung des Ministeriums ernannte. Die Gemeinschaftsstelle sollte zwar ausdrücklich die Kompetenzen des Reichsverbandes Deutscher Landesversicherungsanstalten nicht berühren, doch erscheinen ihre weitgehenden Prüfungsbefugnisse nur vor dem Hintergrund der Auseinandersetzungen zwischen Reichsarbeitsministerium und Reichsversicherungsamt auf der einen und Reichsverband auf der anderen Seite über die Prüfungstätigkeit der Wirtschafts- und Verwaltungsberatungsstelle (»Wive«) des Verbandes während der Wei-

153 BVA, 2221 K, Bd. 1.

154 BVA, 2221, Bd. 5.

155 Vgl. die Reaktionen in: VDR 197, Bd. 1.

156 Scheur spricht in diesem Zusammenhang wiederholt von Landesversicherungsämtern; es muß aber heißen: Landesversicherungsanstalten. Scheur, S. 86 f.

157 RGL. I, S. 694, Art. 8, § 14 der 7. Durchführungsverordnung vom 25. Mai 1935 mit Erlaß des RAM vom 8. Juni 1935; BVA, 2221 a 12, Bd. 1.

marer Zeit verständlich<sup>158</sup>. Leiter der Gemeinschaftsstelle wurde der Präsident der Landesversicherungsanstalt Lübeck, Dr. Gottlieb Storck, Geschäftsführer der Leiter der Abteilung Krankenversicherung bei der Landesversicherungsanstalt Berlin, Direktor Karl Falk<sup>159</sup>.

Die konstituierende Sitzung des Ausschusses der Gemeinschaftsstelle am 17. Juli 1935 im Reichsversicherungsamt – ihm gehörten die Vertreter der Landesversicherungsanstalten, der Orts-, der Landes-, der Betriebs- und der Innungskrankenkassen, der Reichsregierung sowie ein Arzt an – begann mit einem Mißklang. Storck hatte es versäumt, das Reichsversicherungsamt einzuladen, was zu einer erheblichen Verstimmung führte. Sie konnte erst durch die ausführliche Erklärung Storcks behoben werden, es handele sich um ein Versehen<sup>160</sup>. Doch blieb dies nicht der einzige Konfliktfall. So wachten Ministerium wie Reichsversicherungsamt argwöhnisch darüber, daß die Gemeinschaftsstelle ihre Kompetenzen nicht sukzessive ausweite oder sich sogar quasi Aufsichtsbefugnisse aneigne. Beispielsweise intervenierte Ministerialdirigent Zschimmer vom Reichsarbeitsministerium in der Ausschußsitzung vom 21. Juni 1938, »daß Eingaben an das Reichsversicherungsamt als Aufsichtsbehörde nicht über die Gemeinschaftsstelle geleitet« werden dürften<sup>161</sup>. Auf erhebliche Reserve stieß die Gemeinschaftsstelle bei den Landesversicherungsanstalten selbst, die die Gefahr einer zusätzlichen Bürokratisierung ihrer tatsächlich nur noch rudimentären Selbstverwaltung befürchteten<sup>162</sup>. Das Mißtrauen verstärkte sich noch, als der Reichsverband 1938/39 nach erheblichen Pressionen durch das Reichsarbeitsministerium und das Reichsversicherungsamt seine Organisationsstruktur in wesentlichen Punkten ändern und seine Geschäftsstelle nach Berlin verlegen mußte.

Auf der anderen Seite konnte die Gemeinschaftsstelle in den ihr zugewiesenen Aufgabefeldern offensichtliche Erfolge vorweisen, und auch die Tatsache, daß das Prüfungsrecht immerhin einem Organ der Landesversicherungsanstalten übertragen worden war, dokumentierte gegenüber den Regelungen etwa in der kommunalen und der provinziellen Selbstverwaltung gleichwohl eine freizügigere Grundeinstellung des Reichsarbeitsministeriums. Die reichseinheitlich überwachte und gesteuerte Prüfungstätigkeit brachte ohne Zweifel ein hohes Maß an verwaltungstechnischer Rationalität und Effizienz und erhöhte damit indirekt die Funktionsfähigkeit der Versicherungsträger. Nicht weniger nützlich erwies sich die Koordinierung des Betten- und Kurenausgleichs. Die seit Mitte 1936 verstärkt rückläufige Tendenz in der Bettenbelegung in allen Landesversicherungsanstaltsbezirken infolge schrumpfender Mittel der Krankenkassen für Kurzwecke machte eine aufeinander abgestimmte Belegungspraxis unausweichlich. Darüber hinaus ermöglichte sie eine ökonomischere Ausnutzung von Spezialkliniken, über die nicht alle Landesversicherungsanstalten gleichermaßen verfügten<sup>163</sup>.

158 Vgl. die Vorgänge in: BVA, 2221 a 1, Bd. 3, Niederschrift über die Sitzung des Ständigen Ausschusses des Reichsverbandes vom 11. und 12. Mai 1932, und 2008, Bd. 2. Auch der Präsident des Rechnungshofs des Deutschen Reichs meldete unter Verweis auf den jährlichen Reichsbeitrag für die Invalidenversicherung Prüfungsansprüche für die Landesversicherungsanstalten an, was das RVA zurückwies. BVA, 1000 a 6, Schreiben des Rechnungshofs vom 2. Febr. 1935 und die Antwort des RVA vom 5. Juni 1935.

159 BVA, 2221 a 12, Bd. 1, Schreiben des RAM vom 5. Juli und vom 4. Dez. 1935.

160 Ebda., Schreiben des RVA vom 1. Aug. 1935.

161 BVA, 2221 a 12, Bd. 4.

162 Ähnliche Vorbehalte besaß der Reichsverband der Innungskrankenkassen. Vgl. den ungezeichneten Artikel im Verbandsorgan: Die Innungskrankenkassen, Jg. 15, 1937, S. 37–39, hier S. 37 f.

163 BVA, 2221 a 12, Bd. 2, Niederschrift der Ausschußsitzung der Gemeinschaftsstelle vom 26. Okt. 1936.

Auch in der Folgezeit und insbesondere im Verlauf des Krieges bestand die Reform der Sozialversicherung in erster Linie aus organisatorischen Verbesserungen. Das Reichsarbeitsministerium vermochte unter dem Schlagwort »Vereinfachung der Verwaltung« – entgegen der allgemeinen Tendenz – tatsächlich eine Konzentration der Kräfte zu erreichen. Allerdings hatten diese Maßnahmen nicht selten auch einen Strukturwandel der Verwaltung zur Folge<sup>164</sup>. So wurde der Beitragseinzug der Kranken-, Arbeitslosen- und Rentenversicherung zusammengefaßt und an die Krankenkassen delegiert. Das seit dem Jahre 1924 gültige Beitragsmarkenverfahren der Rentenversicherung wurde, ähnlich dem Lohnsteuerabzugsverfahren, von dem Beitrags-Barverfahren abgelöst und galt nur noch für freiwillig Versicherte und versicherungspflichtige Selbständige. Auf diese Weise erfolgte zudem eine engere materiellrechtliche Verbindung zwischen Renten- und Krankenversicherung. Dagegen konnte man sich nicht dazu entschließen, Steuer- und Sozialversicherungsabzüge in einem Einheitsabzug zu subsumieren<sup>165</sup>. Grundsätzlich bedeutsam war schließlich noch die in den letzten Kriegsmonaten verfügte Novellierung des Leistungs- und Beitragsrechts, die aber schon nicht mehr im ganzen Reich zum Zuge kam<sup>166</sup>.

## 2. Entwicklung des Leistungssystems

Demgegenüber weist das Leistungssystem in der Sozialversicherung keineswegs eine so positive Bilanz auf. Für die Beurteilung ist ein Blick auf die Zahl und die Höhe der Renten sowie auf die Rentenbewilligungspraxis in mehrfacher Hinsicht aufschlußreich. Die nachstehenden Tabellen geben die Entwicklung in der *Invalidenversicherung* wieder<sup>167</sup>:

Tabelle 1

Jahr	Krankenrenten <sup>168</sup>		Witwenrenten		Waisenrenten	
	Zahl (Tsd.)	Mio. RM	Zahl (Mio.)	Mio. RM	Zahl (Mio.)	Mio. RM
1932	18,4	4,2	0,65	141,4	0,55	58,6
1933	14,1	3,6	0,56	130,4	0,35	48,2
1934	16,7	3,4	0,58	135,8	0,35	47,7
1935	14,9	3,3	0,59	141,4	0,33	44,4
1936	13,7	3,1	0,61	146,2	0,31	40,9
1937	12,9	2,9	0,63	151,3	0,29	38,3
1938	12,2	3,1	0,65	164,1	0,28	44,5

164 Vgl. für den gemeindlichen Bereich *Matzerath*, S. 418 ff.

165 Erste und Zweite Verordnung über die Vereinfachung des Lohnabzuges vom 1. Juli 1941 (RGBl. I, S. 362) und vom 24. April 1942 (RGBl. I, S. 252) mit der Durchführungsverordnung vom 15. Juni 1942. *Hans Engel*, Die Entwicklung der Reichsversicherung im Kriege, in: *Zeitschrift für die gesamte Versicherungs-Wissenschaft*, Bd. 42, 1942, S. 237 – 256, hier S. 252 f.; *Peters*, *Geschichte*, S. 111.

166 RGBl. I, S. 41.

167 Quelle für diese und die folgenden Tabellen: *Statistische Jahrbücher für das Deutsche Reich* 1932 – 1938.

168 Rentenleistungen nach Aussteuerung aus der gesetzlichen Krankenversicherung, später in den Invalidenrenten zusammengefaßt.

Tabelle 2

Jahr	Witwen- Krankenrenten <sup>169</sup>		Alters- und Invalidenrenten	
	Zahl (Tsd.)	Mio. RM	Zahl (Mio.)	Mio. RM
1932	2,1	0,5	2,33	934,6
1933	1,9	0,4	2,34	876,1
1934	1,9	0,3	2,42	902,2
1935	1,7	0,3	2,45	919,4
1936	1,6	0,3	2,46	926,7
1937	1,5	0,3	2,48	931,4
1938	1,4	0,3	2,49	969,6

Die Zahlen machen die allgemeine Tendenz einer restriktiven Rentenpolitik offenkundig, die bei den Kranken- und den Waisenrenten gravierend war. Dagegen nahmen die Alters- und Invalidenrenten mit einem Zuwachs von 6,9 % auf den ersten Blick einen günstigeren Verlauf. Doch bekommen die Zahlen ein anderes Gewicht, berücksichtigt man den ungünstigen Altersaufbau <sup>170</sup> und die Tatsache, daß sich die Beträge nur um 3,7 % erhöhten, was im Schnitt einer Leistungsreduzierung entsprach.

Nicht viel anders fällt der Befund für die *Angestelltenversicherung* aus:

Tabelle 3

Jahr	Rentenbewegung (in Tsd.)			Rentenleistungen (in Tsd. RM)
	Ruhegeld	Witwenrenten	Waisenrenten	
1932	183,4	81,0	26,6	217 180
1933	206,9	90,0	35,9	227 665
1934	225,2	99,5	37,9	247 111
1935	238,5	110,5	40,3	260 585
1936	251,2	121,8	42,7	272 972
1937	262,6	132,9	43,9	285 001
1938	274,1	144,9	44,1	300 051

Da auch in der Angestelltenversicherung die Leistungsquote nicht den gestiegenen Rentenzahlen angepaßt worden war, kam dies gleichfalls einer Leistungsver schlechterung gegenüber den Krisensätzen von 1932 gleich.

Noch verheerender gestaltete sich die Entwicklung in der *Unfallversicherung*:

<sup>169</sup> Wie Anm. 168.

<sup>170</sup> Vgl. die Übersicht: Der Altersaufbau der Bevölkerung des Deutschen Reiches 1938 und 1910, in: *Zahlen zur gegenwärtigen reichsgesetzlichen Alters- und Invalidenversicherung*, hrsg. vom AwI, o. O. (Berlin) 1940, S. 30.

Tabelle 4

Jahr	1	2	3
1932	827,0	634,0	274 417
1933	929,6	585,4	252 894
1934	1 173,6	591,4	260 037
1935	1 354,3	614,5	274 227
1936	1 527,3	622,9	285 003
1937	1 799,5	641,3	301 317
1938	2 006,6	659,1	320 191

- 1 Verletzte und Erkrankte (Berufskrankheiten), für die im Jahre ... Unfall- oder Krankheitsanzeigen erstattet wurden (in 1000).  
 2 Verletzte und Erkrankte, für die oder deren Hinterbliebene im Jahre ... Entschädigungen gezahlt worden sind (in 1000).  
 3 Entschädigungen (in 1000 RM).

Die Zunahme der Unfallanzeigen zwischen 1932 und 1938 um 142,6 % ist ein eindeutiges Indiz für die rigorose Praxis des »Arbeitseinsatzes« und wirft ein bezeichnendes Licht auf die nationalsozialistischen Parolen der Vermenschlichung des Arbeitsplatzes. Die Statistik erscheint als die Konsequenz jener Maxime, die Ley 1935 auf einer Arbeitstagung des Sozialamtes der Deutschen Arbeitsfront so formulierte: »Wie gelingt es, die Menschen an ihren Arbeitsplatz zu bringen, damit ich für Deutschland den höchsten Nutzen heraushole, indem ich die Fähigkeit der Menschen bis zum letzten um Deutschlands willen ausnutze; denn das ist das einzige, was Deutschland hat, um es in die Waagschale seines Kampfes werfen zu können«<sup>171</sup>. In scharfem, aber durchaus logischem Kontrast zu den hohen Unfallziffern standen die Leistungen für die Unfallopfer. Während 1932 noch 76,7 % der gemeldeten Unfälle entschädigt wurden, waren es 1938 nur noch 32,8 %.

Mag der Rückgang in der Unfallversicherung auch besonders kraß sein, so dokumentierte er gleichwohl die Tendenz der Rentenbewilligungspraxis. So sank beispielsweise die Zahl der jährlichen Neufestsetzungen an Alters- und Invalidenrenten von 276 133 im Jahre 1931 auf 216 866 im Jahre 1933 und erreichte 1936 mit 196 970 ihren Tiefstand. Eine wichtige Ergänzung dazu ist ein Vergleich des Rentenalters für den Zeitraum 1927 bis 1939. Die Zahlen waren für alle Altersgruppen bis 65 Jahre rückläufig, wobei insbesondere die Gruppe der 50–54jährigen und 55–59jährigen einen überproportionalen Abschwung erlebte<sup>172</sup>. Die Feststellung eines Mitarbeiters des Reichsversicherungsamtes traf genau den Sachverhalt: »Man muß aus dieser Tatsache schließen, daß die Renten der Invalidenversicherung, soweit es sich nicht um die wohlverdiente Rente mit Vollendung des 65. Lebensjahres handelt, wirklich nur an Schwerkranke gewährt werden«<sup>173</sup>.

171 Robert Ley, Nationalsozialistische Sozialpolitik, in: Franz Mende (Hrsg.), Wege zur neuen Sozialpolitik. Arbeitstagung des Sozialamtes der Deutschen Arbeitsfront vom 16. bis 21. Dezember 1935, Stuttgart/Berlin 1936, S. 11 – 24, hier S. 20. Gladen, S. 110, führt als Grund für die »gravierende Steigerung der Unfallquote [...] die zunehmende Beschäftigung berufsfremder Arbeitskräfte in der Industrie« an. Vgl. außerdem Scheur, S. 116.

172 Die deutsche Sozialversicherung 1937 mit einem Blick auf das Jahr 1938, hrsg. vom Reichsversicherungsamt, Berlin (1938), S. 157 f.; Die deutsche Sozialversicherung 1939 mit einem Blick auf 1940 und 1941, hrsg. vom Reichsversicherungsamt, Berlin (1941), S. 82 f.

173 Fritz Heinze, Die Rentenversicherung der deutschen Arbeiter im 5. Jahr der nationalsozialistischen Regierung, in: RABl. IV, 1938, S. 181 – 188, hier S. 186.

In diesen Zusammenhang gehört auch die verschärfte Überwachung von bereits laufenden Renten. So wurde angesichts des fortschreitenden Arbeitskräftemangels seit 1936 verstärkt die Erwerbsunfähigkeit von Rentnern in mehr oder weniger regelmäßigen Abständen überprüft und nicht selten bedingt oder sogar ganz aufgehoben. Die terroristische Praxis besaß fatale, aber kalkulierte Folgen: Existenzangst und die »Zuchthausdrohung für Vergehen an der Sozialversicherung«<sup>174</sup> in schweren Fällen erzwangen häufig die Rückkehr in den Arbeitsprozeß bzw. hielten Anspruchsberechtigte davon ab, überhaupt Rentenanträge zu stellen<sup>175</sup>. Hinzu kamen die politischen Implikationen der novellierten Bewilligungspraxis. So bestand die Möglichkeit, eine Rente auszusetzen, »wenn der Berechtigte sich nach dem 30. 1. 1933 in staatsfeindlichem Sinne betätigt« hatte<sup>176</sup>. Die Entscheidung darüber lag beim Reichsminister des Innern und beim Reichsarbeitsminister. Erst vor diesem Hintergrund gewinnt beispielsweise der Satz von Theodor Bühler: »Wen die Volksgemeinschaft nicht umschließt, dem können auch keine sozialpolitischen Hilfen geboten werden«<sup>177</sup> seine spezifische Bedeutung.

Auf der anderen Seite machte sich die politische Einfärbung des Sozialversicherungsrechts in einer gezielten Umschichtung der so freigewordenen Mittel zugunsten gesundheits- und bevölkerungspolitischer Maßnahmen bemerkbar. Konkret bedeutete dies eine Finanzierung der unter rassenpolitischen Gesichtspunkten betriebenen Gesundheits- und Bevölkerungspolitik. Aufwendungen für ambulante oder stationäre Behandlungen bekamen den Charakter von Investitionen, die sich für das Regime nur dann amortisierten, wenn die Arbeitskraft »auf schnellstem Wege« wiederhergestellt wurde. »Wenn eine Erhaltung oder Wiederherstellung der Arbeitseinsatzfähigkeit nicht mehr zu erwarten ist, kommt ein Heilverfahren der Rentenversicherung nicht in Frage«, urteilte der Präsident der Landesversicherungsanstalt Lübeck, Storck<sup>178</sup>. Die grundsätzlich positiv zu bewertenden Fortschritte der Sozialversicherung auf dem Gebiete der 'Gesundheitsfürsorge gerieten damit in das Zwielicht der forcierten Rüstungs- und wehrwirtschaftlichen Autarkiepolitik. Dieser Bezugsrahmen verbietet eine bloß positivistische Bilanzierung der Leistungsverbesserungen<sup>179</sup>. So wurden beispielsweise »erbgesunde deutschblütige kinderreiche Familien« auf verschiedene Weise gefördert<sup>180</sup>, der Mutterschutz wurde verbessert<sup>181</sup>, die Unfallversicherung ausgedehnt<sup>182</sup>, weiblichen Angestellten im Heiratsjahr ohne Zwang zur Berufsaufgabe die Hälfte

174 Vgl. den Bericht in: *Völkischer Beobachter*, Nr. 162 vom 6. Juni 1933.

175 Einzelvorgänge dazu in: *Sopade-Berichte*, monatliche Deutschlandberichte des emigrierten Parteivorstandes der SPD 1936, Bd. 1, Nr. V, S. 111 A; 1937, Bd. 2, Nr. III, S. 110 A, sowie bei *Sachse*, *Deutsche Sozialversicherung*, S. 30.

176 Vgl. Art. 3, § 8 des Gesetzes über die Änderung einiger Vorschriften der Reichsversicherung vom 23. Dez. 1936 (RGBl. I, S. 1128).

177 *Theodor Bühler*, *Deutsche Sozialwirtschaft. Ein Überblick über die sozialen Aufgaben der Volkswirtschaft*, Stuttgart/Berlin 1943<sup>2</sup>, S. 15.

178 Vgl. *Gottlieb F. Storck*, *Die Heilfürsorge der deutschen Rentenversicherung*, in: *RABl.* II, 1942, S. 150 – 162, hier S. 152, sowie *ders.*, *Versorgung und Versicherung (Prinzip und Praxis)*, in: *Soziale Praxis*, Jg. 50, 1941, Sp. 817 – 824, hier Sp. 820 f.

179 Diese Tendenz findet sich bei *Schoenbaum*, S. 146 ff.

180 Vgl. den Runderlaß des RAM vom 20. Febr. 1937, *RABl.* IV, 1937, S. 47. Vgl. dazu die Ausführungen von *Friedrich Burgdörfer*, *Bevölkerungspolitische Erwägungen zum Umbau der Sozialversicherung*, in: *Archiv für Bevölkerungswissenschaft und Bevölkerungspolitik* IV, Jg. 6, 1934, S. 318 – 325, hier S. 319 ff., der die spätere Bevölkerungspolitik des Regimes weitgehend vorzeichnet.

181 Gesetz über Wochenhilfe und Genesendenfürsorge in der Krankenversicherung vom 28. Juni 1935 (RGBl. I, S. 81); Mutterschutzgesetz vom 17. Mai 1942 (RGBl. I, S. 321).

182 Viertes und Fünftes Gesetz über Änderungen in der Unfallversicherung vom 18. April 1937 (RGBl. I, S. 463) bzw. vom 17. Febr. 1939 (RGBl. I, S. 267).

der Beiträge erstattet und die Zeit des Wehr- und Arbeitsdienstes auf die Wartezeit und für die Gewährung von Steigerungsbeiträgen angerechnet<sup>183</sup>.

Eine wichtige Etappe in den Bemühungen des Reichsarbeitsministeriums, das Rentenniveau anzuheben, bildete das »Gesetz über den Ausbau der Rentenversicherung« vom 21. Dezember 1937. Mit ihm gelang es, die Finanzierungsgrundlage der Rentenversicherung endgültig zu sichern und ihren Leistungsausbau weiter voranzutreiben. Doch zeigt die Genesis des Gesetzes, daß die Reform keineswegs, wie Mason meint, über das Maß hinaus ging, was das Ministerium sich als Ziel gesetzt hatte<sup>184</sup>.

Wie bereits erwähnt, hatte das Reichsarbeitsministerium schon früher und insbesondere im Jahre 1935 wiederholt, aber vergeblich versucht, die Beitragssätze der Arbeitslosenversicherung zugunsten der Invaliden- und der Angestelltenversicherung zu senken. Als die Arbeitslosigkeit beseitigt war, andererseits aber Gerüchte auftauchten, daß die freiwerdenden Mittel der Arbeitslosenversicherung bereits wieder verplant seien, wurde Seldte aktiv. In seinem Schreiben vom 6. November 1937 an Lammers warnte er nachdrücklich vor solchen Absichten. Sie würden »für lange Zeit« die Möglichkeit nehmen, »die Rentenversicherungen ins Gleichgewicht zu bringen, geschweige denn eine dringend erforderliche Verbesserung der Leistungen vorzunehmen«<sup>185</sup>. Zugleich kündigte er für die nächste Zeit einen Gesetzentwurf an. Dieser lag am 18. November<sup>186</sup> vor.

Seldte drängte darauf, bereits am 3. Dezember 1937 im Kabinett das Gesetz zu verabschieden, das die Voraussetzungen schaffe, um »die Bevölkerungspolitik der Reichsregierung zu fördern, die Wehrfreudigkeit zu heben, die Renten der Kriegsteilnehmer, insbesondere der Kriegsoffer zu erhöhen und Härten der Notverordnungen und des Anwartschaftsrechts wesentlich zu mildern«. Auch könnten »die Beiträge der unter schwerer Berufsfahr arbeitenden Bergleute merkbar gesenkt und ihre Pensionen erhöht werden«. Der Entwurf sah eine Senkung der Beiträge in der Arbeitslosenversicherung von 6,5 % auf 4 % und ihre Übertragung auf die Invaliden- und die Angestelltenversicherung vor. Die so gewonnenen Mehreinnahmen von jährlich 650 Millionen RM sollten das Anwartschaftdeckungsverfahren finanziell sicherstellen und den nach etwa 10 Jahren erwarteten Mehrbedarf der Rentenversicherung decken. Aber gerade diese Zielsetzungen entsprachen weder den Vorstellungen des Reichsfinanzministeriums noch denen der Partei. So lehnte der Staatssekretär des Reichsfinanzministeriums, Reinhardt, eine Vermögensansammlung in dieser Größenordnung bei den Rentenversicherern entschieden ab; ein eventueller Mehrbedarf sollte durch erhöhte Reichszuschüsse abgedeckt werden<sup>187</sup>. Doch wollte das Reichsarbeitsministerium eben diesen Weg nicht gehen, der zu einer verstärkten Anbindung der Renten an den Reichshaushalt führte und sie den Imponderabilien der alljährlichen Budgetgestaltung aussetzte. Den Unterschied zwischen den Auffassungen drückte Lammers präzise aus: »Was die Arbeitslosenversicherung bisher dem Reiche gibt, *schenkt* sie ihm. Was in Zukunft nach dem Gesetzentwurf die Invalidenversicherung dem Reiche gibt, *borgt* sie ihm«<sup>188</sup>. Den

183 Gesetz über den Ausbau der Rentenversicherung vom 21. Dez. 1937 (RGBl. I, S. 1393). Zahlen über die Ausgaben der Versicherungsträger für die Gesundheitsfürsorge finden sich in: *Statistische Jahrbücher für das Deutsche Reich* 1932 – 1938 sowie *Die deutsche Sozialversicherung* 1937, S. 195, und 1939, S. 186.

184 Vgl. das Urteil *Masons*, Arbeiterklasse, S. 573.

185 BA, R 43 II/400.

186 Ebd.

187 Vgl. die undatierte Denkschrift Reinhardts über »Rentenversicherung, Arbeitslosenversicherungsbeitrag, Reichsfamilienkasse«, BA, R 2/18540.

188 BA, R 43 II/400, Aktenvermerk Lammers vom 15. Dez. 1937.

grundsätzlichen Dissens zwischen den beiden Ressorts zeigt weiterhin der Vorschlag Reinhardts, einen Teil der Arbeitslosenversicherungsbeiträge allmählich in einen »Beitrag zur Reichsfamilienkasse« umzuwandeln und sie zu einer Art »Familienlastenausgleich« auszubauen. Immerhin war Reinhardt dazu bereit, einer Beitragsübertragung von 1 % zuzustimmen, während die Parteiführung die Aufrechterhaltung des Arbeitslosenversicherungsbeitrages »mindestens bis zum Jahre 1940« forderte. Auch lehnte sie das Anwartschaftsdeckungsverfahren »entschieden ab«, das diametral zu dem von der DAF anvisierten und auch von Hitler protegierten sogenannten »Altersversorgungswerk« stand<sup>189</sup>.

Bei dieser Lage der Dinge mußte das Reichsarbeitsministerium erhebliche Konzessionen machen, sollte nicht das gesamte Gesetzgebungswerk gefährdet werden. In einer Besprechung beim Stellvertreter des Führers verständigte man sich darauf, 1 % auf die Invaliden- und Angestelltenversicherung zu übertragen und ein weiteres Prozent in einem Sonderfonds für Kinderbeihilfe anzulegen. Den Rest des Beitragsaufkommens von über 1,2 Mill. RM sollten je zur Hälfte die Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung für ihre Aufgaben und das Reich für allgemeine Haushaltszwecke erhalten<sup>190</sup>. Der Fehlbetrag in der Rentenversicherung sollte durch eine Reichsgarantie übernommen werden. Damit schien der Weg für das Gesetz frei. Doch verweigerte Hitler plötzlich einer Senkung der Arbeitslosenversicherungsbeiträge für die Rentenversicherung seine Zustimmung und setzte damit die Position des Stellvertreters des Führers und der DAF durch. Er ordnete an, aus den Mitteln der Arbeitslosenversicherung einen jährlichen Pauschalbetrag von etwa 300 Mill. RM an die Rentenversicherung abzuführen<sup>191</sup>. Dagegen monierte Hitler nicht die vorgesehene Senkung der Beiträge der Bergarbeiter zur Arbeitslosenversicherung um rund 6 %, wodurch ihre bisher extrem hohe Beitragslast dem Durchschnitt angepaßt wurde<sup>192</sup>. So konnte das Gesetz am 21. Dezember 1937 beschlossen und »wegen der politischen Bedeutung [. . .] noch vor Weihnachten« verkündet und als »eine soziale Großtat« gefeiert werden<sup>193</sup>.

Sieht man einmal von den bevölkerungspolitisch motivierten Vergünstigungen und der teilweisen Zurücknahme von Kürzungen bestimmter Witwen- und Waisenrenten früherer Notverordnungen ab, so profitierten allein die Bergleute lohnmäßig unmittelbar von dem Gesetz. Dies war nicht zufällig; galt ihre wirtschaftliche Lage doch als besonders prekär und ihre Beitragslast als unverhältnismäßig hoch<sup>194</sup>. Ihr Bruttolohn stieg um knapp 5 %, was einen monatlichen Mehrverdienst zwischen 8 RM und 13 RM bedeutete; für Invaliden, die nicht mehr als zwei zuschufsberechtigte Kinder besaßen, erhöhte sich die Rente zwischen 2 RM und 10 RM, bei Witwen zwischen 1 RM und 5 RM monatlich<sup>195</sup>.

189 Ebda., Schreiben von RFM Schwerin von Krosigk vom 6. Dez. 1937.

190 BA, R 2/18540, Denkschrift Reinhardt.

191 BA, R 43 II/400, Aktenvermerk Lammers vom 15. Dez. 1937 sowie der Schnellbrief des RAM vom 17. Dez. 1937.

192 Vgl. *Gerhard Zschimmer*, Gesundheit und Ausbau der deutschen Rentenversicherung, in: Soziale Praxis, Jg. 47, 1938, Sp. 65 – 70, hier Sp. 70. Die endgültige Regelung sah vor, daß die Invalidenversicherung jeweils eine Summe erhielt, die 18 % ihrer Beitragseinnahmen entsprach, die Angestelltenversicherung eine Summe, die 25 % ihres Beitragsaufkommens entsprach.

193 Auf die Berücksichtigung des Weihnachtstermins hatte Seldte gedrängt. BA, R 43 II/400, Schnellbrief vom 17. Dez. 1937; zur offiziellen Interpretation der Artikel in: Deutsches Nachrichtenbüro, Jg. 4, Nr. 1736 vom 22. Dez. 1937.

194 Vgl. *Mason*, Arbeiterklasse, S. 573. Zu den einzelnen Verbesserungen in der Rentenversicherung *Peters*, Geschichte, S. 118 f.; *Eckert*, Zur Neugestaltung, S. 41 ff.

195 Vgl. die Eingabe der Ruhrknappschaft Bochum an den OB der Stadt Bochum vom 1. Febr. 1938, BA, R 36/1612.

Da das Reichsarbeitsministerium dieses Mal seine allgemeinen Rentenerhöhungspläne noch nicht hatte durchsetzen können, unternahm es wenig später einen erneuten Anlauf. Im Anschluß an eine Besprechung bei Göring als Beauftragtem für den Vierjahresplan über Lohnfragen vom 13. Januar 1938 teilte ihm Seldte die Vorstellungen seines Hauses mit: Erhöhung der laufenden Invalidenrenten und Ruhegelder zwischen 6 RM und 12 RM, d. h. Anhebung der Versicherungsbeiträge um 2 % zur Deckung der Mehraufwendungen von etwa 400 Mill. RM oder des Reichszuschusses<sup>196</sup>. Jedenfalls war es für Seldte keine Frage, daß die »geringe Belastung« für die Unternehmer »durchaus im Bereiche des möglichen« liege und auch »die Arbeiterschaft bei genügender Aufklärung« gewonnen werden könne. Dagegen teilten diese Auffassung keineswegs die übrigen Ressorts und insonderheit der Reichsfinanz- und der Reichswirtschaftsminister, denen Seldte am 26. März 1938 den »Entwurf eines 2. Gesetzes über den Ausbau der Rentenversicherung« zugeleitet hatte<sup>197</sup>. Obwohl Einigungsversuche auf der Referenten- wie der Chefebene erfolglos geblieben waren, legte das Reichsarbeitsministerium am 5. Mai einen novellierten Entwurf vor. Das Reichsfinanzministerium lehnte erneut kategorisch ab und verlangte, die Arbeiten an dem Gesetz einzustellen. Nicht weniger schroff reagierte das Reichswirtschaftsministerium. Der Plan beinhalte Lohneinbußen für die Arbeiterschaft und Belastungen für die Unternehmungen, die »das gesamte Preisniveau ins Wanken [...] bringen«. Darüber hinaus sei eine Anhebung der Renten wegen der angespannten Arbeitsmarktlage nicht opportun. Vielmehr müsse angestrebt werden, daß »Gefolgschaftsmitglieder, die die Altersgrenze von 65 Jahren überschritten haben, im Produktionsprozeß eingeschaltet bleiben. Durch eine Erhöhung der Renten und die dadurch geringer werdende Spanne zwischen Renteneinkommen und Arbeitseinkommen aber wird der Anreiz zur Weiterarbeit vermindert«<sup>198</sup>. Die Sätze machen die Leitlinie der nationalsozialistischen Rentenpolitik schlagartig sichtbar. Diese wurde den wirtschafts- und rüstungspolitischen Zielsetzungen unterworfen und einbezogen in die umfassende Mobilisierung des Arbeitskräftepotentials.

In dieser Situation kam ein Schreiben des Propagandaministeriums dem Arbeitsminister zu Hilfe. Darin wurde von permanenten Klagen und Forderungen der Bevölkerung berichtet, die Notverordnungskürzungen der Regierungen Brüning und Papen endlich aufzuheben<sup>199</sup>. Die Meldung blieb nicht ohne Wirkung. Hinzu kam, daß der ein halbes Jahr später, am 20. April 1939, stattfindende 50. Geburtstag Hitlers in Goebbels' Ministerium schon seit langem seinen Schatten warf. Eine Streichung der Notverordnungen vom 8. Dezember 1931 und vom 14. Juni 1932 anläßlich des Geburtstages, soweit sie die Renten berührten, erschien hier propagandistisch als besonders wirkungsvoll<sup>200</sup>. Doch vermochte sich das Reichsfinanzministerium auch dieses Mal durchzusetzen<sup>201</sup>. Es blieb bei den Rentenkürzungen. Auch ein letzter Vorstoß des Reichsarbeitsministeriums, eine Anhebung nicht durch Beitragserhöhungen, sondern durch eine Senkung der Arbeitslosenversicherungsbei-

196 BA, N-Krohn, Akte: Geheim 1938. Schreiben Seldtes vom 24. Jan. 1938. Seldte wies darauf hin, daß die Arbeiterrenten »zum Teil noch unter den Richtsätzen der öffentlichen Fürsorge« lägen und zwischen 38 RM und 72 RM monatlich schwankten; das Durchschnittsruhegeld für Angestellte liege bei 58 RM monatlich.

197 BA, R 2/18541.

198 Ebda., Schreiben des RFM vom 27. Mai 1938 und des RWM vom 30. Juni 1938.

199 Ebda., Schreiben vom 21. Sept. 1938.

200 Ebda., Schnellbrief des Reichsministeriums für Volksaufklärung und Propaganda vom 4. Okt. 1938 mit zahlreichen Vorschlägen an den RFM.

201 Ebda., Aktenvermerk vom 27. Okt. 1938.

träge zu finanzieren, scheiterte<sup>202</sup>. Durchsetzbar waren lediglich die uneingeschränkte Gewährung von Waisenrenten und Kinderzuschüssen bis zum vollendeten 18. Lebensjahr, bisher begrenzt bis zum 15. Lebensjahr, und ein Ruhen von Renten neben Bezügen aus der Reichsversicherung nur noch zur Hälfte und neben anderen Bezügen überhaupt nicht mehr<sup>203</sup>. Dies war ein klägliches Ergebnis im Vergleich zu den ursprünglichen Plänen des Reichsarbeitsministeriums. Erst im Verlauf des Krieges erfolgten nennenswerte Rentenerhöhungen<sup>204</sup>. Mag der Zeitpunkt auf den ersten Blick auch überraschen, so entsprang er doch politischem Kalkül. Denn die Verbesserungen resultierten weniger aus einer humanen Überzeugung noch aus einem sozialen Gerechtigkeitsempfinden, sondern waren Bestandteil der prophylaktischen Krisenpolitik des Regimes. Die Sorge vor einem Popularitätsverlust und – die Novemberereignisse von 1918 vor Augen – die Furcht vor gesellschaftspolitischen Konflikten erzwangen sozialpolitische Konzessionen, die in Friedenszeiten »für finanziell nicht tragbar und politisch inopportun erklärt worden waren«<sup>205</sup>. Insofern besaßen die Vergünstigungen durchaus Züge einer »Bestechungspolitik« und erscheinen als der Versuch einer autoritären Stabilisierung im Sinne einer etatistischen Sozialpolitik.

### 3. Grundzüge der Anlagepolitik

Die teils halbherzige teils zweckbestimmte Rentenpolitik wurde ergänzt durch eine überaus restriktive Finanzpolitik des Reiches gegenüber den Versicherungsträgern. Dies tritt in besonderer Weise an der Kredit- und Anlagepolitik zutage, die eindeutig und erklärtermaßen zunächst der Arbeitsbeschaffungspolitik und in zunehmendem Maße der Aufrüstungspolitik dienstbar gemacht wurde. Die Einbeziehung der beträchtlichen Vermögenswerte der Sozialversicherung in die Mobilisierung der notwendigen Ressourcen für die exzessiv wachsenden Rüstungskosten ist insoweit exemplarisch für die Indiennahme öffentlicher Institutionen für die Forderungen des nationalsozialistischen Regimes. Daß andererseits die Versicherungsträger aus dem eigentlichen Entscheidungsprozeß so gut wie ausgeschaltet waren, war nur charakteristisch. Sie konnten allenfalls noch auf technische Modalitäten Einfluß nehmen, nachdem Reichsfinanzministerium und Reichsarbeitsministerium bereits vorab über Form und Ausmaß der Anlage entschieden hatten. So setzte das Reichsfinanzministerium schon frühzeitig durch, daß die sozialen Versicherungsträger, soweit möglich, ihr Vermögen überwiegend in Reichsanleihen anlegten<sup>206</sup>. Ebenso mußten sie fällig werdende Reichsschatzanweisungen und Schuldverschreibungen des Reiches ausnahmslos prolongieren bzw. gegen neue eintauschen. Die Praxis, mit *faits accomplis* konfrontiert zu werden, und die überaus ungünstigen Konditionen führten dazu, daß man beispielsweise beim Reichsverband Deutscher Landesversicherungsanstalten von »Zwangsanleihen« sprach<sup>207</sup>. Das Reinvermögen der Angestellten- und der Invalidenversicherung, das

202 Ebd., Aktenvermerk vom 25. März 1939.

203 RGBl. I, S. 793, Gesetz zum weiteren Abbau der Notverordnungen in der Reichsversicherung vom 19. April 1939.

204 So z. B. durch das Gesetz über weitere Maßnahmen in der Reichsversicherung aus Anlaß des Krieges vom 15. Jan. 1941 (RGBl. I, S. 34) und durch das Erste Gesetz über die Verbesserung der Leistungen in der Reichsversicherung vom 24. Juli 1941.

205 Zahlreiche Belege dazu bei *Mason*, Arbeiterklasse, S. 151, 157 f. und passim.

206 BA, R 2/18569, Schreiben des RFM an RAM vom 26. Nov. 1933.

207 VDR 83, Bd. 14, Rundschreiben an die Verbandsmitglieder vom 26. Nov. 1934 und 2. April 1935.

sich Ende 1939 auf 8,1 Mrd. RM bezifferte, war fast zu 50 % in Reichsanleihen festgelegt worden<sup>208</sup>.

Mit fortschreitender Erholung des Arbeitsmarktes und der Forcierung der Rüstungspolitik verstärkten sich der Druck und das Bemühen, neue Kreditreserven zu erschließen. So lenkte die Reichsbank die Aufmerksamkeit des Reichsfinanzministeriums auf die »beträchtlichen Kassenreserven« der Sozialversicherung von etwa 750 Mill. RM, die in die Rüstungsfinanzierung einbezogen werden sollten, »um zu verhindern, daß diese Gelder anderweitig verwendet werden«<sup>209</sup>. Eine andere Variante war, daß die Träger der Invalidenversicherung auf Betreiben des Finanzministers ab 1937 von dem 204 Mill. RM umfassenden Reichsbeitrag 120 Mill. RM in Schuldverschreibungen des Reiches annehmen mußten. Die knappschaftliche Pensionsversicherung mußte ab 1938 sogar den Reichsbeitrag und den Reichszuschuß »bis auf Weiteres« vollständig als Schuldverschreibungen des Reiches akzeptieren<sup>210</sup>. Diese Tendenz setzte sich verstärkt fort und kulminierte vorläufig in der »Verordnung über die Anlegung des Vermögens der Träger der Reichsversicherung« vom 14. April 1939<sup>211</sup>. Ihr waren zum Teil lebhafte Auseinandersetzungen zwischen dem Reichsfinanz-, dem Reichswirtschaftsministerium und der Reichsbank auf der einen und dem Reichsarbeitsministerium auf der anderen Seite vorausgegangen. Sie beseitigte die Anlagemöglichkeit in Länderanleihen und verpflichtete die Reichsversicherungsträger, 75 % ihres jährlichen Vermögenszuwachses in Reichsanleihen anzulegen. Nach Kriegsausbruch schließlich erhielten sie die Auflage, dem Reich sämtliche Überschüsse gegen Abgabe von Schuldverschreibungen zu überlassen<sup>212</sup>.

Der notwendigerweise nur skizzenhafte Überblick zeigt, in welchem starkem Maße die Vermögenswerte der Sozialversicherung in die Kriegsfinanzierung einbezogen worden waren und in der Konkursmasse des Dritten Reiches untergingen. Die Versicherungsträger wurden in der Tat zu »effektiven Kreditinstituten« ausgebaut und ihre »finanziellen Reserven« für die Rüstungspolitik »als Staatsanleihen mobilisiert«<sup>213</sup>. Das nationalsozialistische Regime, das sich – nicht ganz zu Unrecht – gerühmt hatte, 1933 das soziale Versicherungssystem vor dem Zusammenbruch gerettet zu haben, hatte bei Kriegsende selbst dessen Vermögen zerrüttet und ein Trümmerfeld ohnegleichen zurückgelassen.

## V. DIE ZUKUNFT DER SOZIALVERSICHERUNG IM DRITTEN REICH: DIE NEUORDNUNGSPLÄNE DER DAF

Während sich die Darstellung bisher weitgehend auf die Schilderung der »inneren« Entwicklung der Sozialversicherung beschränkte, soll abschließend die Haltung der verschiedenen Parteistellen und insonderheit der DAF zur Sozialversicherung näher untersucht

208 BA, R 2/18569, Aufstellung des Statistischen Reichsamts.

209 Ebda., Schreiben vom 17. April 1936.

210 Ebda., Schreiben des RAM an das RVA vom 17. Juni 1937 und an das RFM vom 22. Juli 1937.

211 RGBl. I, S. 1398.

212 BVA, 2221 a 15 R, Schreiben Seldtes an SS-Gruppenführer Wolf vom 21. Nov. 1939, der sich wegen Spenden der Reichsversicherung an das RVA gewandt hatte. Private Banken hatten wiederholt versucht, bei der Anlagepolitik der Versicherungsträger ebenfalls zugelassen zu werden, was das RFM ablehnte. Vgl. den Antrag der Dresdener Bank vom 23. Juli 1937, BA, R 2/18569.

213 Gladen, S. 110, 113. Vgl. auch Theodor Pütz, Kapitalmarkt und Versicherungswirtschaft, in: Zeitschrift für die gesamte Versicherungs-Wissenschaft, Bd. 39, 1939, S. 248 – 256, hier S. 255 f.

werden. Waren doch gerade die Sozialpolitik im allgemeinen und das Sozialversicherungssystem im besonderen von einer Vielzahl antagonistischer Tendenzen geprägt! Dabei geht es weniger darum, den für das Regime typischen Widerstreit zwischen den Dienststellen der Partei und den staatlichen Ressorts darzustellen, als vielmehr zu zeigen, daß die niemals abreißen den Konflikte neben Prestigestreben, persönlichem Machtehrgeiz und Ämterivalitäten ihre eigentlichen Ursachen in den zum Teil diametral gegensätzlichen Vorstellungen über die Gestalt und die Funktion einer Sozialversicherung hatten. Doch wäre es ein Trugschluß, würde man die zahlreich verfaßten Studien, Gutachten, Berichte und Stellungnahmen als Bestandteil eines konstruktiven Klärungsprozesses verstehen; sie erscheinen eher als das Ergebnis unkoordinierter, vielfach gegenläufiger Aktionen. Die Leidtragenden waren die Rentenempfänger. Auf ihrem Rücken wurden Interessengegensätze ausgetragen, die beispielsweise Rentenerhöhungen zu verzögern oder sogar zu blockieren vermochten.

Die DAF und namentlich Ley hatten zu keinem Zeitpunkt ihre faktische Niederlage bei der Fassung und Ausgestaltung der entscheidenden Sozialversicherungsgesetze verwunden, geschweige denn sich mit diesen abgefunden. Der Widerstand gegen sie und der Entschluß, sie zu revidieren, verstärkten sich mit der Erfahrung, daß die zugestandenen Mitspracherechte wie etwa bei der Zusammensetzung der Beiräte keine tatsächlichen Einwirkungsmöglichkeiten eröffneten und weitergehende Kompetenzansprüche an der Resistenz der staatlichen Behörden und der Ressorts scheiterten<sup>214</sup>. Das Defizit wurde noch verstärkt durch konzeptionelle Schwächen, mangelnde Organisation und zunächst wenig qualifiziertes Personal; Mängel also, mit denen sich die DAF zu den eingespielten Apparaten der Ministerien zwangsläufig im Hintertreffen befand und die weder durch eine inhaltlose Mobilisierung noch durch radikale Parolen wettgemacht werden konnten. Es überrascht daher nicht und entsprach der allmählich sich abzeichnenden Doppelstrategie Leys, wenn er das über einen befähigten Mitarbeiterstab verfügende Arbeitswissenschaftliche Institut der Deutschen Arbeitsfront (AwI) beauftragte, grundlegende Alternativvorschläge zur bestehenden sozialen Versicherung zu erarbeiten<sup>215</sup>, und gleichzeitig gegen diese in öffentlichen Reden Stimmung machte, um die staatlichen Organe unter Druck zu setzen: »Wir [...] müssen verlangen, daß die Sozialversicherung heutiger Prägung in Sozialverpflichtung an dem einzelnen umgebaut und völlig neu gebaut wird. Mit Reformen ist hier nichts getan, denn das, was heute da ist, ist völlig bankrott und pleite, das hat keinen Wert mehr. Wir lassen nicht von unserer Forderung, daß die Sozialversicherungen heute überholt sind und völlig revolutionär umgebaut werden müssen in eine *Sozialverpflichtung*«<sup>216</sup>. Das Reichsarbeitsministerium mußte hierin zu Recht einen Angriff auf eine seiner genuinen Zuständigkeiten und sein mühsam zustandegekommenes Gesetzeswerk erblicken und über-

214 Vgl. beispielsweise die Auseinandersetzungen um die Besetzung der Beiräte und ihre Funktionen, in: BVA, 2226, Bd. 1; 2603 a 2; 2226 A 11; 3000 a, Bd. 4; VDR 395.

215 BA, NS 22/vorl. 615, Schreiben Leys vom 25. Sept. 1935 an Dr. Pohl, der früher Min.-Dirigent im RWM gewesen war und, nach einer Vereinbarung zwischen Hugenberg und Seldte, im Juli die Abteilung Arbeitsrecht und Lohnpolitik im RAM übernommen hatte. Krohn bescheinigt ihm, seine »Doppelaufgabe« zunächst sehr loyal erfüllt zu haben. »Sein Verhalten dem Reichsarbeitsministerium gegenüber änderte sich erst, als er sich den Plänen für eine sogenannte Alterssicherung des deutschen Volkes verschrieb«. Krohn, Beiträge, S. 18 f. Die Anordnung Leys vom 25. Juni 1935, das Sozialamt der DAF aufzuteilen in ein »Amt für Sozialversicherung« (Leiter: Carl Peppeler) und in ein »Amt für Arbeitspolitik« (Leiter: Franz Mende), dokumentiert ebenfalls den Entschluß, die DAF stärker als bisher in die Sozialversicherung einzuschalten. BA, NSD 50/53, Amtl. Nachrichtenblatt der DAF, Jg. 1, 1935, S. 169.

216 *Tatsachen*. Die Leipziger DAF-Tagung 2. – 6. Dez. 1935, hrsg. von der DAF, Berlin 1936.

dies befürchten, daß das ohnehin schon angeschlagene Vertrauen der Bevölkerung in die Leistungsfähigkeit und in die Zukunft des sozialen Versicherungssystems noch mehr erschüttert würde.

In einem scharfem Protest an Hitler verwahrte sich daher Seldte gegen die Anwürfe Leys<sup>217</sup>. Sie seien in der Form unzumutbar und in der Sache höchst gefährlich. Die Forderung nach der »Sozialverpflichtung« bedeute eine Erfassung aller Arbeitnehmer und laufe auf eine »Sondereinkommenssteuer zugunsten der Sozialversicherung hinaus«, wodurch der »Charakter der Sozialversicherung als einer Selbsthilfeeinrichtung« letztlich verfälscht würde. Ebendies war die Absicht Leys, der in der Tat eine grundlegende Umgestaltung der überkommenen Sozialversicherung in Form eines kollektivistischen Vorsorgesystems anstrebte, ohne sich indes über Detailprobleme und Folgeerscheinungen schon im klaren zu sein. An erster Stelle stand für ihn die Zerschlagung der gewachsenen Organisationen und Strukturen; die Frage der Neugestaltung reduzierte sich für Ley zu einem bloß technischen Problem, dessen Lösung »sich gewissermaßen von selbst« finden werde<sup>218</sup>. Mithin dürften auch die Schlußfolgerungen einer vom Sozialamt erarbeiteten Denkschrift, die unterdessen vorlag<sup>219</sup>, kaum seinen Beifall gefunden haben. Sie kam nämlich zu dem Ergebnis, »daß die heutige Sozialversicherung bei Abstellung der ihr noch anhaftenden Mängel die bestmögliche Lösung darstellt«.

Die prinzipiell gegensätzlichen Positionen waren damit abgesteckt, und es war zu diesem Zeitpunkt noch keineswegs absehbar, welche der beiden Seiten sich durchsetzen würde. Jedenfalls war die Chance einer Kompromißlösung gering angesichts der sprichwörtlichen Machtbesessenheit und Kompetenzwut Leys und der Tatsache, daß auch Hitler einer klaren Stellungnahme auswich. Er forderte Seldte und Ley auf, sich zu verständigen, ohne sich zur Sache selbst zu äußern oder sogar Partei zu ergreifen<sup>220</sup>.

Wie zu erwarten, brachte das Gespräch keine Einigung, zu dem sich Seldte, Krohn und Ley am 5. März 1936 trafen<sup>221</sup>. So war beispielsweise Ley davon überzeugt, daß die gegenwärtigen Sozialversicherungsbeiträge auf ein Fünftel herabgesetzt und bestimmte Einkommensgruppen gänzlich von Beiträgen befreit werden könnten, wenn alle Arbeitnehmer zu Beitragszahlungen im Rahmen einer Einkommensteuer herangezogen würden. Seldte und Krohn verschlug eine solch simplifizierende Reduktion der komplizierten Materie Sozialversicherung die Sprache. Sie gingen auf Leys Gedankengänge überhaupt nicht ein und wiesen stattdessen ihre Beamten an, sie nachzuprüfen. Deren Ergebnisse waren für Ley vernichtend und dokumentieren die Irrealität seiner Vorstellungen<sup>222</sup>. Die Berechnungen des Reichsarbeitsministeriums ergaben, daß allein bei einer Senkung der Beiträge um 2 % Mehraufwendungen von 540 Mill. RM und bei einer Herabsetzung um 4,5 % von 1,5 Mrd. RM erforderlich waren. Wenn die 540 Mill. RM – wie es Ley vorschwebte – auf alle Steuerpflichtigen in Form einer Einkommensteuer umgelegt werden sollten, so müßte diese um 60 % erhöht, und ihre gegenwärtig bis zu 50 % gestaffelten Sätze müßten bis 80 % des Einkommens gesteigert werden. Auf der anderen Seite war die Entlastung minimal. Für den Arbeiter machte sie monatlich etwa 2 RM und für den Angestellten monatlich etwa

217 BA, R 43 II/401, Seldte am 10. Dez. 1935 an Hitler.

218 BA, NS 25/1120, Ley am 27. Nov. 1942 an Fiehler.

219 BA, N-Krohn, Akte Altersversorgung I. Als Verfasser zeichnete Franz Mende.

220 BA, N-Krohn, Akte DAF – Dr. Ley, Bd. 1, Lammers am 24. Dez. 1935 an Seldte.

221 Ebda., Vermerk Dr. Krohns vom 9. April 1936.

222 Ebda., Denkschrift des RAM vom 12. Juni 1936 »Sozialversicherung und Staatsbürgerversorgung« mit Anschreiben Seldtes an Ley.

3 RM aus. Als schwerwiegender Nachteil wurde außerdem gewertet, daß bei einer Staatsbürgerversorgung Antragsteller ihre »Bedürftigkeit« nachweisen müßten und damit die Praxis der Wohlfahrtsämter bei der Bewilligung von Fürsorgeunterstützung übernommen würde. »Mithin müßte der deutsche Arbeiter [...] notwendig unter dem Eindruck stehen, daß er wieder der Armenpflege überantwortet sei, die vor der Einführung der Sozialversicherung das Schicksal des nicht mehr erwerbsfähigen Arbeiters gewesen ist«, und »mit Enttäuschung feststellen, daß sich jahrzehntelange angestrengte Arbeit für die Altersversorgung in keiner Weise auswirkt und er [...] in dem Augenblick, in dem er seine Arbeitsfähigkeit verliert, dem Taugenichts gleichgestellt wird, der sein Leben mit Nichtstun verbracht oder durch irgend einen lichtscheuen Erwerb gefristet hat [...] Beantragt [aber] der Arbeiter eine Rente aus der Sozialversicherung, so braucht er nicht nachzuweisen, daß er bedürftig ist, er bittet nicht um ein Almosen, sondern er verlangt sein Recht, das in der Gegenleistung für seine Beiträge besteht«.

Ley zeigte sich indes weder von den Modellrechnungen noch von dem Urteil beeindruckt, daß seine Pläne einen Systemwandel der Sozialversicherung zur Folge hätten. Denn eben diesen strebte er an. Der Gedanke, daß die Altersversorgung ein verbrieftes Recht sei, das man möglicherweise einklagen könne, stand in Widerspruch zu seinen Vorstellungen von einem nationalsozialistischen Staat. Dessen Organe sollten allein darüber entscheiden, ob, wann und in welcher Höhe sie eine Rente bewilligten. Eine solch pauschale Ermächtigung öffnete natürlich einer Willkürpraxis Tür und Tor und war ein vorzügliches Instrument zur politischen Disziplinierung und zur Ausbeutung der Arbeitskraft.

Der weitere Verlauf der Auseinandersetzungen um das Schicksal der Sozialversicherung ist charakteristisch für die Form, in der die Machtkämpfe zwischen Partei- und Staatsstellen ausgetragen wurden. Auf die öffentlichen Diffamierungen und Provokationen Leys, die Sozialversicherung sei leistungsunfähig und müsse »revolutioniert« werden, reagierten die Beamten des Reichsarbeitsministeriums, denen die Erhaltung der Ordnung des öffentlichen Lebens am Herzen lag, mit den ihnen eigentümlichen, aber unter den konkreten Umständen immer wirkungsloser werdenden bürokratischen Mitteln. Sie suchten Ley und seine Protagonisten argumentativ von ihren Plänen abzubringen und führten vor allem administrative und fiskalische Bedenken gegen ein Vorhaben an, das Ley zunächst und in erster Linie unter politischen Gesichtspunkten betrachtete. Infolgedessen waren alle Gespräche, die beispielsweise Krohn im Laufe der Jahre 1937 und 1938 mit dem Beauftragten Leys, Claus Selzner, bzw. mit Ley selbst führte, von vornherein zum Scheitern verurteilt<sup>223</sup>. Und auch dessen Vorschläge für eine bessere Zusammenarbeit zwischen dem Reichsarbeitsministerium und der DAF waren teils taktische Scheinmanöver, teils der Versuch, im Ministerium »Brückenköpfe« der DAF zu bilden<sup>224</sup>. Auf dem Hintergrund dieser Erfahrungen wandte

223 Ebd., Akte Sozialpolitische Besprechungen mit Claus Selzner. Dieser war u. a. Leiter der Hauptabteilung Organisation in der Reichsleitung der NSDAP; weitere Daten in: *Wer ist wer?* Berlin 1935. Besprechungen zwischen Krohn und Seldte fanden u. a. statt am 21. Jan., 3. Mai, 2. Nov. 1937, Vermerke Krohns, ebd., Akte DAF – Dr. Ley, Bd. 1.

224 So hatte beispielsweise Selzner versucht, neben seinen DAF-Ämtern die Stellung eines Min.-Dir. im RAM zu erlangen, um – wie er sagte – die Zusammenarbeit besser koordinieren zu können, war aber an Krohn gescheitert. Ebd., Akte Sozialpolitische Besprechungen, Vermerk Krohns vom 2. Juli 1937. Auch der Vorschlag Leys, in den Behörden jeweils einen »Verbindungsmann« zu bestellen, »ohne dessen Kenntnisnahme [...] in all diesen Fragen nichts unternommen bzw. angeordnet wird«, verlief im Sande. BA, R 41/22, Schreiben Leys an Seldte vom 12. Aug. 1938. Anfang 1937 war im Stabsamt der Organisationsleitung ein Sonderreferat »Sozialversicherung« gebildet worden. BA, NS 22/vorl. 655, Rundschreiben vom 16. Jan. 1937.

sich Krohn an den Stabsleiter beim Stellvertreter des Führers, Bormann, in der Hoffnung, dieser würde die verwirrenden Aktivitäten Leys eindämmen und die ministerielle Position stützen. Die Einschaltung Bormanns war nicht ungeschickt, da dieser die organisatorische und personelle Expansion der DAF schon im ureigensten Interesse seit langem argwöhnisch verfolgte. Freilich konnte auch Bormann nur raten, »noch mehr als bisher in sozialpolitischen Dingen die Stellung der Partei durch eine Stellungnahme des Stellvertreters des Führers klarzustellen und dann bei einer etwa abweichenden Stellung der Arbeitsfront sich darauf zu berufen«<sup>225</sup>. Auf der anderen Seite mußte Krohn die Erfahrung machen, daß sich Bormann in der Sache keineswegs den Standpunkt des Reichsarbeitsministeriums ohne weiteres zu eigen machte. Sein Interesse an einem intensiveren Kommunikationsaustausch auf Kosten der DAF beruhte primär auf eigennützligen Motiven<sup>226</sup>. Das Reichsarbeitsministerium folgte offenbar Bormanns Empfehlung, denn ein knappes halbes Jahr später beklagte sich Ley bei Krohn, daß die DAF mehr und mehr übergangen werde, und warf ihm vor, er »spiele sogar eine Stelle der Partei gegen die andere aus«<sup>227</sup>.

War der Machtkampf zwischen der DAF und dem Reichsarbeitsministerium Anfang 1939 noch durchaus unentschieden, so veränderten im Laufe des Jahres zwei Ereignisse die Konstellation zugunsten der DAF. So ermächtigte Göring als Beauftragter des Vierjahresplans am 3. März 1939 Ley, unter Beteiligung bestimmter Ministerien unverzüglich einen Ausschuß zu bilden, der sich mit Fragen »der Gesundheitsfürsorge und der Altersversorgung« befassen und bis zum 10. April 1939 seine Arbeitsergebnisse vorlegen sollte<sup>228</sup>; Mitte des Jahres wurde Staatssekretär Krohn auf Betreiben Görings und Leys zunächst beurlaubt und später, unter Beibehaltung seiner Planstelle im Reichsarbeitsministerium, in den Wartestand versetzt<sup>229</sup>. Diese Entscheidungen waren insofern bedeutsam, als mit Ley zum erstenmal einem Parteifunktionär anstelle eines hohen Ministerialbeamten der Vorsitz in einem wichtigen sozialpolitischen Ausschuß übertragen worden war und Ley mit Hilfe Görings seinen wichtigsten Gegenspieler Krohn kaltstellen konnte.

Ley stürzte sich mit großer Verve auf seine Aufgabe. Für den 16. März setzte er die erste Ausschußsitzung fest, in die er bereits eine gedruckte Vorlage – »Der Deutsche Volksschutz« – mitbrachte<sup>230</sup>. Sie nahm im Grundsatz schon all die Gedanken vorweg, die später in ausführlicheren Stellungnahmen von ihm oder von beauftragten Organen entwickelt wurden. Der Vorschlag Leys war ein eigentümliches Gemisch einerseits aus Gerechtigkeitssinn und

225 BA, N-Krohn, Akte DAF – Dr. Ley, Bd. 1, Vermerk Krohns vom 29. Juni 1937 über die Besprechung mit Bormann.

226 Vgl. etwa die Besprechungen zwischen Krohn und Dr. Thiele von der Dienststelle des Stellvertreters des Führers vom 10. Jan. 1939; ebda., Akte Geheim 1939.

227 Ebda., Akte DAF – Dr. Ley, Bd. 1, Vermerk Krohns über die Besprechung vom 2. Nov. 1937.

228 Ebda., Akte Der Deutsche Volksschutz.

229 Krohn, Beiträge, S. 37. Ley hatte die Dienstenthebung Krohns schon 1933 wiederholt von Seldte gefordert und insbesondere nach den Zusammenstößen auf der 17. Tagung der Internationalen Arbeitskonferenz in Genf 1933 auf sie gedrängt. BA, N-Krohn, Akte DAF, Dr. Ley – Dr. Krohn. Führenden Funktionären war es schon ein Dorn im Auge, daß Krohn nicht Mitglied der NSDAP war, in die er auf Anordnung Hitlers am 30. Jan. 1938 zusammen mit drei anderen Staatssekretären aufgenommen wurde. Selbst Hitler sperrte sich 1939 zunächst gegen die Entlassung eines »so verdienten Beamten«, gab aber schließlich dem vereinten Drängen Görings und Leys nach. M-Krohn, Akte Verhandlung über Verwendung 1939 ff. Notiz Krohns vom 4. Aug. 1939. Krohn meldete sich 1940 freiwillig zur Wehrmacht, wurde schwer verwundet und war vom 1. Nov. 1941 bis Kriegsende im Reichsjustizministerium als Reichskommissar für die Behandlung feindlichen Vermögens tätig.

230 BA, R 2/18560. Das Exposé ist datiert »im März 1939«; beteiligt waren von den Ressorts RFM, RWM, RAM, Reichsministerium für Ernährung und Landwirtschaft.

Fürsorge, andererseits aus Neidkomplexen, Gleichmacherei und Gängelungsdrang. Er war unterteilt in die vier Bereiche: Arbeitsrecht und Arbeitspflicht, Volksgesundheitsführung, Unfallversicherung sowie Alters- und Invalidenversorgung, zu denen zum Teil wenig Überraschendes gesagt, zum Teil aber Vorstellungen entwickelt wurden, von denen man auf den ersten Blick nicht wußte, ob sie tatsächlich ernst gemeint waren. So verlangte Ley eine gesetzliche Verpflichtung zur Arbeit, die das Arbeitslosenproblem und auch die Arbeitslosenversicherung hinfällig machen werde, und trat für die Beibehaltung der Unfallversicherung ein. Ein Novum in der bisherigen sozial- und gesundheitspolitischen Diskussion stellten indes Leys Pläne über die »Volksgesundheitsführung« dar. Es war für Ley keine Frage, daß es sich hier um ein »politisches Werk« handele, das unter der Ägide der Partei durchgeführt werden müsse. Die Realisierung dachte er sich folgendermaßen: Ein zentral gelenkter Ärztteeinsatz für das ganze Reich sichert eine gleichmäßige ärztliche Versorgung der Bevölkerung. Die Hausärzte erhalten »eine Anzahl von Familien zugeteilt [...], über deren Gesundheitszustand sie laufend Bericht erstatten müssen und für deren Betreuung sie vom ›Deutschen Volksschutz‹ eine Pauschale erhalten«. Im Reich werden – analog zum »Prinzip der Revierstube beim Soldaten« – für jede NSDAP-Ortsgruppe zwei sogenannte »Gesundheitshäuser« mit je 50 Betten errichtet, mit freier Arzt- und Arzneibehandlung. Lehnt jemand die Krankenhausbehandlung ab, drohen ihm Lohnabzüge. Jedem Arbeitnehmer wird ein Zwangsurlaub bei KdF auferlegt. All diese Maßnahmen führen dazu, daß »mit einem Schlag das Simulantentum auf(ge)hört zu existieren« und »das ganze Problem der bisherigen Krankenversicherung in Fortfall« kommt. Anstelle des Sozialversicherungssystems tritt ein Altersversorgungswerk. Dieses garantiert eine »Einheitsrente«, die »selbstverständlich [...] nur ein Existenzminimum gewähren« kann. Die Mittel werden von allen durch eine Sozialsteuer aufgebracht, wobei »der Wohlhabende einen seinem Einkommen entsprechenden höheren Beitrag als die ärmere Volksschicht« zahlt, ohne freilich später mehr als die Einheitsrente zu erhalten. Sie wird – unabhängig von Beitragsdauer und -höhe – etwa 90 RM monatlich betragen. An Gesamtkosten werden jährlich 6 Mrd. RM veranschlagt, und zwar 1 Mrd. für das Gesundheitswerk und 5 Mrd. RM für das Altersversorgungswerk, ohne die Kosten für den Bau der Gesundheitshäuser, die aber, wie Ley versicherte, nur »einige Unkosten verursachen« und »durch den Gewinn an arbeitsfähigen Menschen allein in einem Jahr aufgeholt und wettgemacht werden«.

Die gesundheitspolitischen Visionen Leys, die er selbst als »revolutionär« bezeichnete, stellten tatsächlich alle geltenden Regelungen auf den Kopf und mußten bei den beteiligten Ressorts teils Verwirrung, teils Kopfschütteln hervorrufen. Jedenfalls nahm man auf der Sitzung am 16. März die Erläuterungen Leys halb ungläubig, halb empört zur Kenntnis. Es charakterisiert die Verhandlungsatmosphäre, daß Ley es ablehnte, in eine Diskussion einzutreten, und nur auf schriftliche Fragen der Ressorts eingehen wollte bzw. daß Ley am Schluß versicherte, »er werde nicht ruhen, bis sein[e] Gedanke[n] in die Wirklichkeit umgesetzt sei[en]«, und Krohn replizierte, »daß die derzeitige Sozialversicherung auch in zwei Jahrzehnten noch bestehen werde«<sup>231</sup>.

Krohn wies die Beamten seines Hauses unverzüglich an, einen Kostenplan für Leys Projekt aufzustellen, und schickte gleichzeitig an Ley einen umfangreichen und detaillierten Fragen-

231 Ebda., Vermerk des Beamten des RfM; BA, N-Krohn, Akte Der Deutsche Volksschutz, Vermerk Dr. Sauerborn. Krohn hatte es ursprünglich abgelehnt, überhaupt an der Sitzung teilzunehmen, da Ley sich geweigert hatte, ihm seine Pläne zuvor bekanntzugeben. Er nahm schließlich auf ausdrücklichen Wunsch Seldtes teil. Vermerk Krohns vom 2. Juni 1939, ebda.

katalog, ohne indes eine Antwort zu erhalten<sup>232</sup>. Darüber hinaus versuchte er Repräsentanten der Partei, der Sozialversicherungsträger und der Wirtschaft gegen Ley zu mobilisieren<sup>233</sup>. Die Ministerien lehnten übereinstimmend dessen Plan ab und schlossen sich der umfangreichen Stellungnahme des Reichsarbeitsministeriums an, die am 17. April vorlag und am 15. Mai 1939 Ley zugeleitet wurde<sup>234</sup>. Ihr Fazit war, daß Leys Vorschlag auf »so falschen Berechnungsgrundlagen« beruhe und mit »so schweren Mängeln behaftet« sei, daß er nur »entschieden« abgelehnt werden könne. Ley reagierte seinerseits nicht weniger schroff<sup>235</sup>. Er hielt Seldte zugute, den Bericht wohl »nicht selbst verfaßt« zu haben, »denn sonst könnten Ihnen derartige Irrtümer [...] nicht unterlaufen sein«, beschuldigte dessen Ministerium des Desinteresses und warf den Beamten eine »dialektische« Manipulation des statistischen Materials vor. Die Berechnungen gingen von inzwischen überholten Voraussetzungen aus. Im übrigen habe er Seldte die endgültige Fassung der Denkschrift wegen der mangelnden Bereitschaft des Reichsarbeitsministeriums zur Mitarbeit nicht mehr ausgehändigt.

Die Reaktionen machen deutlich, wie sehr sich das Verhältnis zwischen Ley und dem Reichsarbeitsministerium zugespitzt hatte. Die verwirrenden Aktivitäten Leys und seine Skrupellosigkeit drängten das Ministerium immer stärker in die Defensive. Es schien nur noch eine Frage der Zeit, bis die DAF tatsächlich formell für die Sozialversicherung zuständig sein würde. So sah sich Seldte genötigt, Gerüchten entgegenzutreten, daß er bald von Ley abgelöst werde, und Göring forderte beispielsweise in der Sitzung des Reichsverteidigungsrates vom 18. November 1939 das Reichsarbeitsministerium auf zu prüfen, welche Zuständigkeiten an die DAF zwecks Personaleinsparungen delegiert werden könnten<sup>236</sup>. Die Auseinandersetzungen traten in eine neue Phase, als Hitler am 15. Februar 1940 Ley offiziell beauftragte, Vorschläge für den Aufbau einer umfassenden Altersversorgung auszuarbeiten<sup>237</sup>. Es ist nicht sicher, ob Hitler aus eigenem Antrieb die Entscheidung gefällt hat, doch sprechen die Umstände eher dafür, daß sich Ley, wie schon früher für andere Zwecke, den »Führerauftrag« eher »erschlichen« hat. Von höchster Stelle autorisiert, entfesselte Ley schon bald eine breit angelegte Kampagne für sein Projekt, dessen diffizile Problematik auf die griffige Formel »Versicherung oder Versorgung« reduziert wurde. Ley warb bei den verschiedensten Dienststellen der Partei für seine Ideen. Im »Angriff« veröffentlichte er eine Artikelserie unter dem Titel »Der Staatssozialismus setzt sich durch«<sup>238</sup> und renommierte in Interviews mit ausländischen Journalisten, daß der »deutsche Arbeiter in 10 Jahren besser aussieht als ein englischer Lord von heute«<sup>239</sup>. Parallel dazu intensivierte Ley die Diskussion in Publikationen der DAF. So erschien 1940/41 in dem Jahrbuch des Arbeitswissenschaftlichen Instituts ein Aufsatz »Zum Problem des sozialen Mindestbedarfs«. Er enthielt zahlreiche Berechnungen über Einkommensverhältnisse und Lebenshaltungskosten von Arbeiterfamilien und Hinweise für die Ermittlung von Altersrenten. Die durchschnittliche Höhe wurde auf rund 70 % des Arbeitsverdienstes festgesetzt, mit denen »die Fortführung einer dem erarbeiteten Niveau angemessenen Lebenshaltung unbedingt

232 BA, R 2/18560, Schreiben vom 20. März 1939.

233 Vgl. die Korrespondenz in: BA, N-Krohn, Akte Der Deutsche Volksschutz.

234 BA, R 2/18560.

235 Ebda., Ley am 29. Mai 1939 an Seldte.

236 BA, N-Krohn, Akte Geheim 1939/40.

237 Der Erlaß ist gedruckt bei *Otto Marrenbach* (Hrsg.), *Fundamente des Sieges. Die Gesamtarbeit der DAF von 1936 bis 1940*, Berlin 1940, S. 20.

238 Vgl. *Wirtschafts- und Sozialberichte*, hrsg. vom AwI der DAF, 15. Dez. 1940, S. 63 ff.

239 Beispiele in BA, N-Krohn, Akte Altersversorgung I.

gewährleistet erscheint«. Als »soziale Mindestlebenshaltung« definierten die Verfasser eine »Lebenshaltung [. . .], die unter Berücksichtigung der leistungsbedingten Einordnung des einzelnen in die Gesamtheit gerade noch erträglich ist«. Die »Gemeinschaft« sollte »nur das sozial Notwendige sichern« und den »Volksgenossen die starre Linie« vorzeichnen, »von der aus sie durch persönliche Tüchtigkeit, persönliche Leistung und persönliche Sparsamkeit ihren Lebenszuschnitt auf den gewünschten Stand zu bringen und die soziale, wirtschaftliche und kulturelle Bewegungsfreiheit zu erringen vermögen, die das Leben erst eigentlich lebenswert macht«<sup>240</sup>.

Neben den Bemühungen, den Ideen Leys einen finanzwirtschaftlichen Unterbau und damit gleichsam volkswirtschaftliche Seriosität zu geben, standen Versuche, sie durch Rückgriffe auf Bismarck auch historisch zu legitimieren. Die 1940 vom Arbeitswissenschaftlichen Institut herausgegebene Veröffentlichung »Bismarcks Erbe in der Sozialversicherung« versuchte durch eine Fülle von Zitaten den Nachweis zu führen, daß erst eine nationalsozialistische Altersversorgung die originären Gedanken Bismarcks verwirkliche, und qualifizierte die Sozialversicherung als Fehlentwicklung. Tatsächlich bestanden Berührungspunkte zwischen einem »Staatssozialismus«, wie er Bismarck vorgeschwebt hatte, und den Absichten, die Ley verfolgte. Aussprüche Leys wie »unser Staat verlangt vom Arbeiter keine geringere Treue als vom Beamten. Er kann ihm daher auch keine geringere Sorge angedeihen lassen«<sup>241</sup> sollten die geistige Verwandtschaft zu der Bismarckschen Bemerkung dokumentieren: »Wozu soll nur der, welcher im Kriege oder als Beamter erwerbsunfähig geworden ist, Pension haben, und nicht auch der Soldat der Arbeit«<sup>242</sup>.

Die Tatsache, daß Ley die Arbeiten an dem Altersversorgungswerk im Laufe des Jahres 1940 forciert vorantrieb, sich ausschließlich um die Unterstützung von Parteidienststellen bemühte, aber Reichsministerien formell kaum noch beteiligte, stand zum einen im Zusammenhang der generellen Positionskämpfe zwischen der DAF und den obersten Reichsbehörden, auf der anderen Seite dokumentierte sie den tatsächlichen Machtzuwachs der DAF. Darüber hinaus erscheint das Vorgehen als der Versuch, mit Hilfe ausgearbeiteter Pläne und monströser Zahlenwerke potentielle Einwände des Reichsarbeitsministeriums und der Ressorts zu unterlaufen bzw. diese von den Ausarbeitungen zu isolieren und präjudizierende Fakten zu schaffen.

Die Vorstellungen Leys stießen aber auch in der Partei auf massiven Widerspruch. So übte beispielsweise der von Bormann um eine Stellungnahme gebetene Vorsitzende des Hauptamtes für Kommunalpolitik, Karl Fiehler, heftige Kritik an den Vorschlägen Leys. Sie beständen zu sehr aus Andeutungen, seien nicht konkret genug und im ganzen zu wenig durchdacht<sup>243</sup>. Vor allem wandte sich Fiehler gegen den Versorgungsgedanken, der eine gefährliche »Rentenjägerei« geradezu provoziere, den individuellen Sparwillen unterdrücke

240 *Zum Problem des sozialen Mindestbedarfs*, a. a. O., S. 122, 114. Vgl. auch: *Arbeiten zur Altersversorgung*, in: Jahrbuch 1939, hrsg. vom AwI, Bd. I; *Zahlen zur gegenwärtigen reichsgesetzlichen Alters- und Invalidenversicherung*, hrsg. vom AwI, Berlin 1940; *Mögliche Formen eines sozialen Versorgungswerkes*, hrsg. vom AwI, 1940/41; *Die Altersversorgung*. Bearbeitet im Arbeitswissenschaftlichen Institut der Deutschen Arbeitsfront, Berlin 1940, ein Exemplar in: BA, NSD 50/589 und: *Die sozialen Aufgaben nach dem Kriege*, in: Jahrbuch 1940/41, hrsg. vom AwI, Bd. I.

241 Zit. nach *Versicherung oder Versorgung*, in: *Soziale Praxis*, Jg. 49, 1940, Sp. 673 – 680, hier Sp. 678. Verfasser des anonym erschienenen Artikels war vermutlich Pohl.

242 *Bismarck*, Gesammelte Werke, Bd. 8, 2. Aufl., Berlin o. J., S. 419.

243 BA, NS 25/1120, Schreiben Bormanns vom 6. April 1940 an Fiehler und dessen 51 Seiten umfassende Antwort vom 29. Mai 1940.

und in seiner letzten Konsequenz zum »Versorgungsstaat« führe. Es sei unumgänglich, daß »Leistungen, [. . .] Personenkreis, Art, Höhe, Umfang, Beginn und Dauer nach bestimmten gesetzlich festzulegenden Regeln gewährt werden und zwar unter Einräumung eines unbedingten Rechtsanspruchs [. . .]«<sup>244</sup>.

Angesichts solcher Auffassungen mußte Ley eine »Verwässerung« seines Konzeptes befürchten und war schon aus diesem Grunde an einer ausgedehnten Diskussion nicht interessiert. Ohne den weiteren Verlauf der Meinungsbildung in der Partei abzuwarten, legte er daher Anfang November 1940 einen Gesetzentwurf über das »Versorgungswerk des Deutschen Volkes« vor<sup>245</sup>. Er war unter der Federführung Pohls im Arbeitswissenschaftlichen Institut erarbeitet und zunächst nur Hitler, Göring und dem Stellvertreter des Führers zugeleitet worden. Den Ministerien wurde er bewußt vorenthalten, damit diese ihn nicht, wie es in einem Vermerk des Hauptamtes für Kommunalpolitik hieß, schon frühzeitig »kaputt« machen könnten<sup>246</sup>.

Der Gesetzentwurf war die bislang umfangreichste Stellungnahme, die im Auftrage der DAF zum Problem der Altersversorgung erarbeitet worden war. Er zeichnete sich gegenüber früheren Versuchen durch ein höheres Maß an immanentem Problembewußtsein und Konkretheit aus und blieb die letzte Ausarbeitung der DAF zu diesem Komplex. Die Frage ist aus mehreren Gründen müßig, ob die Altersversorgung tatsächlich in der Form realisiert worden wäre, wie sie der Entwurf vorzeichnete. Immerhin erlaubt er Rückschlüsse auf den Diskussionsstand in der DAF über eine von ihr gestaltete Sozialverfassung und vermittelt einen Eindruck ihres sozialen Neuordnungsprogramms.

Das Versorgungswerk sollte das gesamte Sozialversicherungssystem und alle übrigen öffentlichen Versorgungseinrichtungen ablösen. Anstelle des differenzierten Renten- und Unterstützungsverbands waren nur noch drei Versorgungsarten vorgesehen, und zwar eine Altersversorgung, eine Beschädigtenversorgung und eine Familienversorgung. Das Versorgungswerk umfaßte gleichermaßen Arbeitnehmer und Unternehmer und bezog alle im Arbeitsprozeß Stehenden, unabhängig von der Einkommenshöhe, in die Pflichtversorgung ein. Die Versorgungsansprüche setzten nicht eine bestimmte Beitragshöhe und -zeit voraus, sondern richteten sich bei der Altersversorgung nach dem durchschnittlichen Arbeitsverdienst der letzten 10 Jahre und bei der Beschädigtenversorgung nach dem Arbeitsverdienst, der normalerweise hätte erzielt werden können. Die Familienversorgung bestand aus der Alters- bzw. Beschädigtenversorgung und konnte unter bestimmten Bedingungen durch Haushalts- und Kindergeld ergänzt werden. Witwen erhielten die Hälfte des Ruhegeldes des Ehemannes. Dies bedeutete eine Preisgabe der in früheren Plänen vorgesehenen Einheitsrente. Formale Voraussetzungen für die Beantragung von Versorgungsmitteln – jedoch nicht im Sinne eines Rechtsanspruches – waren das 65. Lebensjahr, eindeutige Arbeitsunfähigkeit (Invalidität) und eine Berufstätigkeit von in der Regel mindestens 25

244 Himmler, der ebenfalls von den Plänen Leys unterrichtet worden war, hatte sich bezeichnenderweise an Krohn wegen einer Stellungnahme gewandt, die dieser am 15. Jan. 1941 losschickte. BA, N-Krohn, Akte Altersversorgung I.

245 BA, NS 25/1120, Schreiben des Hauptamtes für Kommunalpolitik vom 8. Nov. 1940 an den persönlichen Referenten Fiehlers, Dr. Jobst. Die Deutsche Allgemeine Zeitung, Nr. 531 vom 5. Nov. 1940, berichtete über eine Rede Leys, in der dieser gesagt hatte, daß die »Altersversorgung« bereits fertig ausgearbeitet sei. Auszug in: BA, R 43 II/530. Ein Exemplar des Entwurfs befindet sich in BA, N-Krohn, Akte Altersversorgung I, das Krohn am 4. Sept. 1942 von Pohl zugeschickt bekommen hatte. Dem Entwurf (34 S.) waren beigelegt eine Begründung (143 S.), ein Band mit Übergangs- und Durchführungsfragen (44 S.) sowie Ausführungen zum Verfahren (40 S.).

246 BA, NS 25/1120, Vermerk vom 1. Febr. 1941.

Jahren. Die Bemessungsgrundlage für das Ruhegeld betrug 60 % des versorgungsfähigen Einkommens; der Grundbetrag wurde auf mindestens 50 RM, der Höchstbetrag auf 250 RM begrenzt. Die Reichsregierung besaß die Möglichkeit, den Grundbetrag alle drei Jahre neu festzusetzen. Personen, die trotz Rentenanspruchs noch weiterarbeiteten, erhielten als »Anerkennung« und als Anreiz zur Weiterarbeit einen sogenannten »Alterssold«, Witwen einen »Witwensold«, der deshalb auch über dem Alters- bzw. Beschädigtenruhegeld lag. Waren in einer Familie beide Ehepartner versorgungsberechtigt, so durften die Leistungen nicht die Höchstgrenze überschreiten. Alle Versorgungsleistungen waren analog zu der Arbeitsverdiensthöhe steuer- und abgabepflichtig. Hatte ein Versorgungsempfänger einschließlich des Ruhegeldes ein Gesamteinkommen von über 400 RM, so wurde die Rente darauf angerechnet. Das in der Sozialversicherung maßgebliche Äquivalenzprinzip wurde also nicht übernommen. Personen mit einem bestimmten Nebeneinkommen mußten davon ausgehen, daß sie ihre Beiträge weder als Versorgungsleistung noch in anderer Form zurückerstattet bekamen. Eine Rücklagenbildung war nicht vorgesehen. Die Gelder des Versorgungswerkes wurden aus Steuermitteln aufgebracht und sollten als »Sozialsteuer« in die Einkommensteuer eingebaut werden. Dies hatte zur Folge, daß auch die Personengruppen, die bisher wegen ihrer geringen Einkünfte nicht einkommensteuerpflichtig waren, belastet wurden. Der Finanzbedarf des Versorgungswerkes war für das Jahr 1942 mit rund 9,4 Mrd. RM veranschlagt und wies damit eine Finanzierungslücke zu dem bisherigen Renten- und Fürsorgetat von etwa 5,1 Mrd. RM auf. Sie konnte, nach Berechnungen des Reichsfinanzministeriums, durch Anhebung der Einkommensteuer neuen Stils um 5 bis 6 % gedeckt werden<sup>247</sup>.

Das Versorgungswerk verlangte in der Tat eine radikale Umwandlung des tradierten sozialen Sicherungssystems, deren Vorzüge zugleich eine Reihe von gravierenden Widersprüchen und Nachteilen bedingten. Ohne Zweifel war die in Aussicht gestellte Festsetzung des Versorgungsmindestsatzes auf 50 RM die politisch attraktivste und sozial bedeutsamste Maßnahme des Versorgungswerkes, die die wirtschaftliche und soziale Lage vieler Rentner mit einem Schlage ganz entscheidend verbesserte. Ihr stand freilich eine »Rentenköpfung« gegenüber, da das Ruhegeld zwar nicht total nivelliert, aber doch nur in einem begrenzten Rahmen zu den individuellen Vorleistungen in Bezug gesetzt wurde. Für das Versorgungswerk sprachen auf den ersten Blick auch die organisatorischen Konsequenzen: Die Integration der »Sozialsteuer« in das Lohnabzugsverfahren und die Beseitigung des Reichsversicherungsamtes und der zahlreichen Behörden der Sozialversicherungsträger – die technische Abwicklung des Versorgungswerkes sollten die Arbeits- und Landesarbeitsämter übernehmen – eröffneten augenscheinlich weitreichende Möglichkeiten zu Rationalisierung und Personaleinsparungen. Ob die organisatorische Zentralisierung und Konzentrierung allerdings tatsächlich diesen Effekt gehabt hätten, muß bezweifelt werden.

Doch war dies nur die eine Seite der Medaille. Denn die systeminkonformen Regelungen wie die weitgehende Ablösung von Versorgungsanspruch und -höhe von individuellen Leistungen und die penetrante Beschwörung der Volksgemeinschaft als Leistungsgemeinschaft oder die zwitterhaften, in einer weitgehenden Egalisierung der Ruhegelder sich ausdrückenden sozialistischen Tendenzen im Rahmen einer nicht grundsätzlich in Frage gestellten privatkapitalistischen Ordnung konnten nur mit Hilfe eines ebenso subtilen wie grobschlächtigen politischen Instrumentariums für das Regime effizient gemacht werden.

247 BA, R 2/18541, Exposé »Die Aufbringung der Mittel für das Versorgungswerk des Deutschen Volkes« (o. D.).

So wurde generell festgestellt, daß »die Pflicht zur Arbeit dem Versorgungsanspruch vorgeht« und daß es ein unhaltbarer Zustand sei, Renten an Personen zu bewilligen, die noch arbeitsfähig seien. Der enge Zusammenhang von Versorgungssystem und Arbeitseinsatzpolitik drückte sich auch darin aus, daß beispielsweise ärztliche Gutachten bei der Prüfung einer Beschädigtenversorgung primär für die Entscheidung über die Beschaffenheit eines neuen Arbeitsplatzes herangezogen wurden. »Die Beschädigtenversorgung«, so hieß es in der Gesetzesbegründung, »ist in erster Linie ein Problem des Arbeitseinsatzes«, und das Versorgungswerk erfüllt seinen »politischen Zweck«, wenn es »zu erhöhter Einsatzbereitschaft und Einsatzfähigkeit des Volkes führt«. Klarer konnte der inhumane Charakter des angestrebten Versorgungssystems nicht formuliert werden<sup>248</sup>.

Gravierender noch war aber die Tatsache, daß Versorgungsansprüche oder bereits bewilligte Versorgungsleistungen entzogen werden konnten. Die Möglichkeit dazu bestand beispielsweise bei Arbeitsverweigerung oder auf Grund von strafrechtlichen Delikten, die in diesem Fall auf eine Stufe mit KZ-Haftstrafen gestellt wurden. Die Überprüfung konzentrierte sich auf den Nachweis, ob ein »volksschädliches Verhalten« vorlag, was immer auch darunter verstanden wurde und verstanden werden konnte. Der Nachweis war gleichbedeutend mit dem Verdikt, »kein nützliches Glied der Volksgemeinschaft« zu sein, und zog den Verlust jeglicher Versorgungsansprüche nach sich. Auf diese Weise bestand zugleich die Möglichkeit, »asoziale Elemente« aus dem Versorgungswerk zu eliminieren. Im übrigen stand das Versorgungswerk unter der erklärten Maxime, daß nur »unsentimental und ohne Aufzucht minderwertigen Materials und Errichtung von Idiotenanstalten das Problem der Altersversorgung« gelöst werden könne.

Das Versorgungswerk erscheint als planmäßige Umsetzung von positiven wie negativen nationalsozialistischen Weltanschauungsinhalten. Es basierte darauf, daß unter der Chiffre »Volksgemeinschaft – Leistungsgemeinschaft« die Schaffung eines exklusiven Herrenvolkes betrieben wurde, dessen Konkretisierung zugleich die Institutionalisierung der Inhumanität bedeutete. Infolge der Verdrängung des Anspruchsrechtes durch die schwammige Formel der »gegenseitigen Treuepflicht« konnte niemand mehr sicher sein, ob und wann er nun tatsächlich sein Soll erfüllt hatte, um – wie es hieß – den »Dank der Volksgemeinschaft für die erfüllte Arbeitspflicht« in Form eines Ruhe-Geldes zu erhalten. Die individuelle Unsicherheit wurde noch durch die dem Versorgungswerk zugrundeliegende Ideologie verstärkt, die notwendigerweise die Existenz oder die Erfindung von unnormalen, d. h. minderwertigen Minoritäten voraussetzte, um so die eigene exzeptionelle Stellung rechtfertigen und herausstellen zu können. Die mit dem Versorgungswerk scheinbar weitgehend erreichte ökonomische Nivellierung und soziale Egalisierung bedeutete realiter eine zutiefst inhumane und reaktionäre Klassifizierung der Gesellschaft. Die Altersversorgungspläne der DAF unterstreichen noch den chimärischen Charakter der »Volksgemeinschaft«; sie ließen nicht mehr Gemeinnützigkeit, soziale Gerechtigkeit und soziale Partnerschaft, kurz, die klassenlose Gleichheit aller »Volksgenossen« erwarten, sondern mehr soziale Ungleichheiten und Ungerechtigkeiten. Ideologische und politisch-ökonomische Motive wirkten zusammen und machten das Versorgungswerk mit Hilfe von sozialpolitischen Willkürakten zu einem vorzüglichen Herrschaftsinstrument zur Ausplünderung der Arbeitskraft und zur politischen Disziplinierung.

Wie nicht anders zu erwarten, liefen die Ressorts gegen den Plan der DAF Sturm. In einer Sitzung der in erster Linie betroffenen Ministerien vom 22. Januar 1941 wurde »die weitere

248 Ein ähnlicher Tenor bei Bühler, S. 147 ff.

taktische Behandlung der Angelegenheit« beraten und das Reichsarbeitsministerium beauftragt, eine gemeinsame Stellungnahme vorzubereiten<sup>249</sup>. Schwerin von Krosigk lehnte eine Festlegung auf das Versorgungswerk oder seine teilweise Erprobung vor Kriegsende kategorisch ab, da es mit unübersehbaren finanziellen Imponderabilien verbunden sei<sup>250</sup>. Deswegen drängte Ley auf eine baldige Realisierung. Doch ging er dabei taktisch so ungeschickt vor, daß er auch noch etliche Parteiführer und -dienststellen gegen sich aufbrachte. Anstatt sich ganz auf die schrittweise Durchsetzung des Versorgungswerkes zu konzentrieren, versuchte er gleichzeitig, seinen gesundheitspolitischen Plan, den »Deutschen Volksschutz«, durchzubringen, und rief damit den Reichsärzte- und Reichsgesundheitsführer Leonardo Conti auf den Plan<sup>251</sup>, während seine Absicht, die Krankenversicherung mit den Arbeitseinsatzbehörden zu verbinden, den Generalbevollmächtigten für den Arbeitseinsatz, Reichsstatthalter Sauckel, mobilisieren mußte<sup>252</sup>. Auf der anderen Seite versuchte Ley alle Verbesserungsmaßnahmen des Reichsarbeitsministeriums für die Rentenversicherung abzublocken, in denen er eine Gefährdung für seine Altersversorgungspläne sah. So wandte er sich gegen die durch das Gesetz vom 24. Juli 1941 aufgehobenen Notverordnungen Kürzungen in der Rentenversicherung, die er als den Versuch des Reichsarbeitsministeriums wertete, »Stück um Stück aus [dem] Entwurf über die Altersversorgung von vornherein herauszuberechnen«<sup>253</sup>, polemisierte gegen die Rationalisierung des Beitragseinzugsverfahrens und übte auch an den durch die Verordnung vom 4. Oktober 1942 vorgenommenen Regelungen der Rentenversicherung im Bergbau heftige Kritik<sup>254</sup>. Verbesserungen bzw. Veränderungen in der Sozialversicherung sollten nur noch »auf der Grundlage seines Entwurfes eines Versorgungswerkes des deutschen Volkes« erfolgen<sup>255</sup>.

Die Auseinandersetzungen um die Neugestaltung der Sozialversicherung und ihre Umwandlung in eine Altersversorgung endeten auf eine für das Regime typische Weise. Lammers teilte am 11. Januar 1942 Ley mit, Hitler wolle vor Kriegsende zum Problem der Altersversorgung keine Stellung nehmen und wünsche auch keine weiteren gesetzlichen Vorarbeiten, was Bormann Mitte des Jahres bestätigte<sup>256</sup>. Als Ley dennoch Hitler eine neue Ausarbeitung des Arbeitswissenschaftlichen Instituts zuschickte, bekam er sie von Bormann zurück mit dem Hinweis, Hitler könne sich damit jetzt nicht befassen<sup>257</sup>.

249 BA, R 2/18564 a, Vermerk von Min.-Dirigent Poerschke.

250 BA, R 41/28, Schreiben vom 20. März 1941 und vom 23. Dez. 1942 an Lammers. Eine umfangreiche Stellungnahme legte auch das Hauptamt für Kommunalpolitik vor, die es am 17. März 1941 an Pohl und an den Stellvertreter des Führers schickte, in: BA, NS 25/1120. Ablehnend war auch das Urteil des Präsidenten der Reichsversicherungsanstalt für Angestellte. Vgl. seine Ausarbeitung »Die Altersversorgung des deutschen Volkes« vom Febr. 1941, in: BA, N-Krohn, Akte Altersversorgung I.

251 Vgl. das Schreiben des Leiters des Reichsverbandes deutscher Rentenversicherungsträger und der LVA Sachsen, Möbius, an den Syndikus des Verbandes, Liebig, vom 16. Juli 1942; VDR, 018; sowie *Tennstedt*, a. a. O., S. 409.

252 Am 20. Jan. 1941 war beispielsweise Möbius außerdem zum Leiter des Landesarbeitsamtes ernannt worden. Die Personalunion wurde allgemein als Erprobung einer Zusammenfassung von Sozialversicherung und Arbeitseinsatzverwaltung verstanden. VDR 120, Möbius am 30. Jan. 1941 an Liebig.

253 BA, R 41/28, Schreiben Leys an Seldte vom 10. Sept. 1941.

254 BA, R 2/18564 a, Schreiben Lammers' an Seldte vom 30. Nov. 1942 und dessen Antwort vom 21. Jan. 1943 sowie Schnellbrief Seldtes an Göring vom 10. Dez. 1942.

255 BA, R 41/28, Schreiben Lammers' an Seldte vom 30. Nov. 1942 sowie der Vermerk Krosigks vom 19. Okt. 1942, BA, R 2/18562.

256 BA, R 2/18562, sowie BA, NS 22/vorl. 655, Schreiben Bormanns an Ley vom 2. Juni 1942.

257 BA, NS 22/vorl. 655, Schreiben Bormanns vom 21. Nov. 1942. Es handelt sich um einen mit »Versicherung oder Versorgung« betitelten Bericht vom Ende Oktober 1942, der weitgehend den Gesetzentwurf »Versorgungswerk« paraphrasiert. Ein Exemplar in: BA, NS 25/1120.

## VI. ERGEBNISSE

Die Tatsache, daß auch die sozialen Neuordnungsvorstellungen der DAF Makulatur blieben, lag nicht so sehr, wie man gemeint hat, an der Resistenz des Reichsarbeitsministeriums<sup>258</sup> als vielmehr am spezifischen Interessenpluralismus der Parteiführer und der Parteizentrale, die sich mit ihren Kompetenzansprüchen gegenseitig zum Teil »in Schach« hielten, zum Teil neutralisierten, sowie an der notorischen Unentschlossenheit Hitlers, nationalsozialistische Neuordnungspläne rechtlich und verfassungsmäßig zu kodifizieren. Dies gilt in besonderer Weise für den Bereich der Sozialpolitik und für alle Versuche, eine neue Sozialverfassung aufzurichten. Es gehört zu den Eigentümlichkeiten des Regimes, daß gerade in der Kriegsphase und nicht selten auf ausdrückliche Aufforderung Hitlers hin programmatische VErarbeiten für die verschiedensten Teilgebiete intensiviert wurden, als die äußeren wie inneren Voraussetzungen dazu besonders ungünstig waren, andererseits Hitler aber keineswegs gewillt war, aus den Vorlagen die Konsequenzen zu ziehen. Seine Unsicherheit vor möglichen Reaktionen der Bevölkerung und die aus der Erfahrung der Novemberrevolution geborene tiefgreifende Furcht, die Arbeiterschaft könnte sich eines Tages gegen ihn und seine Paladine wenden<sup>259</sup>, ließen ihn vor unkalkulierbaren sozialen Experimenten zurückschrecken. Die sozialpolitischen Niederlagen der DAF in der Anfangsphase des Regimes und ihre Scheinerfolge ab der Mitte der 30er Jahre hatten eine Radikalisierung ihrer Pläne zur Folge, die durch die Widerstände der Ressorts und von Parteidienststellen nicht entschärft, sondern noch potenziert und damit immer utopischer wurden. Schließlich wurden sie mit dem Argument der mangelnden Kriegswichtigkeit auf Eis gelegt. Doch camouflierte diese stereotype Formel nur die Unfähigkeit wie die Unentschlossenheit des Regimes, reformerische Initiativen in die Tat umzusetzen, und bedeutete faktisch eine Ver-tagung ad calendas graecas.

Die Sozialpolitik des Dritten Reiches bekräftigt die für das Regime charakteristische Unvereinbarkeit von Ideologie und Realität. Seine Sozialpolitik krankte an dem Grundwiderspruch, daß die Gemeinschaftsideologie partikulare, heterogene Interessen ausschloß und der Begriff der Volksgemeinschaft die Existenz von Interessengruppen per definitionem negierte, andererseits das Dritte Reich eben nicht die klassenlose Wirklichkeit darstellte, die seine Ideologie glaubwürdiger und seine Ansprüche realisierbar hätte erscheinen lassen. Die Sozialversicherung geriet in das Zwielicht von politischer Disziplinierung und Steigerung der Produktivitätseffizienz einerseits und Befriedigung zugunsten sozialer Bedürfnisse andererseits. Sie wurde zu einem wirkungsvollen Instrument der Systemstabilisierung: Appelle an den sozialen Gemeinsinn – das hieß konkret: die disziplinierte Einordnung in die Volksgemeinschaft – bildeten das Korrelat zu dem gesteuerten individuellen Konsumverzicht zugunsten rüstungsintensiver Investitionen. Auch für die Rentner und Sozialhilfempfänger verwandelte sich das Dritte Reich, um einen Ausspruch David Schoenbaums

---

Weiterhin existiert eine Ausarbeitung gleichen Titels des AwI vom März 1943, die aber nicht mit der von 1942 identisch ist. Ein Exemplar in: BA, NSD 50/602. Zur Sache vgl. auch *Storck*, *Versorgung oder Versicherung*, a. a. O., Sp. 817 ff. Im November 1942 erschien in England »Der Beveridgeplan«. Er wurde vornehmlich von Beamten des RAM unverzüglich, aber »nur für den Dienstgebrauch«, übersetzt und seine Auflage limitiert. Mitteilung von Frau Dr. Wendland, die dem Übersetzungsteam angehörte, an den Verf. Die Ergebnisse des Beveridgeplanes haben aber – soweit festgestellt werden konnte – die Auseinandersetzungen zwischen RAM und DAF nicht mehr erkennbar beeinflußt.

258 Vgl. *Tennstedt*, a. a. O., S. 478.

259 *Mason*, *Arbeiterklasse*, S. 7 ff.

sinngemäß aufzugreifen, von einem gelobten Land »in eine der vielen verratenen Revolutionen«<sup>260</sup>.

Erschien die Beibehaltung der Krisensätze in der Sozialversicherung während der wirtschaftlichen Aufschwungphase durchaus als plausibel, so mußte eine fortschreitende wirtschaftliche Erholung zur Nagelprobe für die Ernsthaftigkeit und Glaubwürdigkeit früherer sozialpolitischer Versprechungen werden. In der Tat trat in der Weigerung, selbst auf der Höhe des Booms die Beitragssätze zu senken und/oder die Leistungen zu verbessern, die eklatante Mißachtung der wirtschaftlichen und sozialen Bedürfnisse der Bevölkerung durch das Regime zutage. Die Einfrierung der Renten war ein Teil der Verbrauchlenkung und stand im Zusammenhang der Zielsetzungen, Massenkaufkraft abzuschöpfen und die Rentner in die Mobilisierung des Arbeitskräftepotentials einzubeziehen. Selbst die 1941 und 1942 dekretierte Aufhebung der Notverordnungs-kürzungen bzw. die Erhöhung der Rentensätze waren bekanntlich primär wegen der Angst des Regimes vor einem Popularitätsverlust zustande gekommen<sup>261</sup>. Die Sozialpolitik des Dritten Reiches hat bis zum Ende des Regimes ihren Charakter als »Bestechungspolitik« nicht verloren. Sie orientierte sich an einer Doktrin der Zweckmäßigkeit, deren Antriebskräfte ebenso revolutionär wie restaurativ waren und wirkten.

---

260 Schoenbaum, S. 278.

261 Dagegen sieht Tennstedt in den Verbesserungen vor allem den Versuch des RAM, die Versorgungspläne der DAF zu unterlaufen (a. a. O., S. 410, 478). Die Begründung läßt außer acht, daß das RAM bereits Mitte der 30er Jahre zunächst auf eine gezielte Lockerung der Notverordnungen drängte und ab 1938 eine allgemeine Besserstellung der Rentner forderte.