

Über den Zusammenhang von Armut, Arbeit und Staat: Zur historischen Entwicklung der Armenfürsorge in Deutschland (1400 bis 1900)¹

Christoph Sachße, Florian Tennstedt, Kassel

Armenfürsorge, Wirtschaftsentwicklung, Sozialpolitik

Die Geschichte der Sozialpolitik und Sozialarbeit in Deutschland ist bis heute wenig erforscht. Während in England und den USA die Armenfürsorge traditionell einen festen Platz in der sozialgeschichtlichen Forschung einnimmt, beginnt sich in Deutschland erst seit einigen Jahren das Interesse der Sozialgeschichte und einer historisch orientierten Sozialwissenschaft diesem Bereich zuzuwenden.

Wir wollen im folgenden die Grundlinien der historischen Entwicklung der Armenfürsorge in Deutschland als dem ältesten Moment öffentlicher Sozialpolitik umreißen. Wir versuchen dabei insbesondere zwei neuere Ansätze sozialwissenschaftlicher Theoriebildung fruchtbar zu machen: die Überlegungen zur »Sozialdisziplinierung«, wie sie in unterschiedlichen Zusammenhängen von Norbert Elias, Michel Foucault und Gerhard Oestreich entwickelt wurden und die von Gero Lenhard und Claus Offe zur »aktiven« und »passiven Proletarisierung«, die eine Fragestellung aufnehmen, die bereits Werner Sombart mit den Begriffen »potentielles« und »aktuelles Proletariat« formuliert hat². Auf diese Weise läßt sich die fundamentale Bedeutung aufzeigen, die der Armenfürsorge für die Geschichte der modernen Gesellschaft in Deutschland, insbesondere die Herausbildung des industrie-kapitalistischen Produktionssystems zukommt. Wir beschränken unseren Überblick auf die Fürsorge für Erwachsene. Die Besonderheiten der Fürsorge für Säuglinge, Kinder, Jugendliche und Kranke sowie die Entwicklung des Strafvollzugs werden vernachlässigt. Unter öffentlicher Sozialpolitik verstehen wir hier die Gesamtheit der Maßnahmen des politisch-administrativen Systems (von Kommune bis Staat) zur Herstellung, Erhaltung und Sicherung eines verwertbaren Bestandes von Arbeitskräften in der spezifischen Form der Lohnarbeit. Die gesellschaftliche Organisation von Arbeit als Lohnarbeit steht vor dem Problem, daß die Reproduktion der Arbeitskraft durch den Lohn allein nicht gewährleistet ist, die menschliche Existenz nur unzureichend abgesichert wird und es deshalb zusätzlicher, »marktexterner« gesellschaftlicher Einrichtungen zur Absicherung der besonderen Risiken der Lohnarbeit bedarf. Wir gehen davon aus, daß die Organisation dieser Einrichtungen staatlich erfolgen muß, weil zum einen mit der zunehmenden Verallgemeinerung von Lohnarbeit die traditionellen, »naturwüchsigen« Reproduktionssysteme (Familie, Verwandtschaft) einem Auflösungsprozeß unterliegen, der sie zur Absicherung individueller Lebensrisiken immer weniger tauglich macht (inwieweit sie das bei den besitzlosen Lohnarbeitern je waren, sei hier dahingestellt); zum anderen die Auswahl, ob die Arbeitskräfte am Arbeitsmarkt teilnehmen oder sich in marktexternen Formen reproduzieren sollen, nicht ihrem eigenen Belieben überlassen bleiben darf (»Zwang zur privaten Reproduktion«).

Die Armenfürsorge als historisch ältestes öffentliches Reproduktionssystem entsteht an den Grenzlinien zerfallender vorbürgerlicher Subsistenzsicherungen (wie soziale Schutzrechte der Gilden und Zünfte, grundherrliche Fürsorgepflichten, Nutzungsrechte an den sog. Gemeinheiten und Allmenden), familiärer Reproduktionsdefizite

und individueller Reproduktion durch Verwertung der eigenen Arbeitskraft und Nutzung von Produktionsmitteln. Die Armenfürsorge ist also vom Zeitpunkt ihrer Entstehung an auf die Reproduktion der Individuen durch eigene Arbeit bezogen. Ihre Funktionsprinzipien sind schon in ihren ältesten Ansätzen enthalten:

Klassische Fürsorgeprinzipien

1. *Die Subsidiarität:* Dieses Prinzip als Maxime gesellschaftlichen Handelns besagt zunächst, daß die Sicherung der eigenen Existenz und des Fortkommens vornehmlich der Initiative und freien Verantwortung des einzelnen Individuums selbst überlassen bleibt, die Verantwortlichkeit der »Gemeinschaften« (Zünfte, Gilden, Kommunen), des Staates dagegen auf Aufnahmesituationen beschränkt ist und nur eintritt, wenn die eigenen Mittel des Individuums und seiner Familie nicht hinreichen. Dieser Grundsatz wird im Liberalismus »theoretisch« entwickelt und später in der katholischen Soziallehre explizit formuliert.

2. *Die Individualisierung:* Fürsorge ist nicht auf – im vorhinein definierte und tatbestandsmäßig generalisierte – abstrakte Risiken bezogen, sondern auf konkrete individuelle Bedürfnisse in konkreten Notlagen. Die Fürsorge betrifft das *allgemeine* Lebensrisiko des Fehlschlagens privater Reproduktion. Im Grundsatz ergänzt sie nicht die Reproduktion durch Lohnarbeit, sondern ersetzt sie. Daher sind in der Konstruktion der Fürsorge Mechanismen angelegt, die verhindern sollen, daß sie zur dauerhaften attraktiven Alternative zur Lohnarbeit wird. Es sind dies: die Arbeitspflicht, die (geringe) Höhe und Zweckgebundenheit der Unterstützungsleistungen, das Fehlen von Rechtsansprüchen auf dieselben, das Fehlen von Momenten, die auf »unüberprüfte« Dauer abzielen.

Individualisierung bedeutet also nicht nur bedürfnisgerechte Versorgung, sondern zugleich individuelle Kontrolle und Reglementierung, Ungewißheit über Art und Ausmaß der Unterstützung sowie soziale Diskriminierung.

3. *Das Heimatprinzip:* Jede Gemeinde muß ihre Armen selbst versorgen – dieser Grundsatz lebt bis heute in der verfassungsrechtlichen Behandlung der Sozialhilfe als Angelegenheit kommunaler Selbstverwaltung fort.

Kommunalisierung, Rationalisierung, Bürokratisierung und Pädagogisierung der Armenfürsorge

Diese Prinzipien lassen sich bis zu den historischen Anfängen moderner Armenfürsorge in den spätmittelalterlichen Städten Deutschlands zurückverfolgen, wo sich die bürgerliche Lebensform herauszubilden beginnt. Seit dem ausgehenden 14. Jahrhundert beginnt ein Prozeß der Restriktion der traditionellen, mittelalterlichen Almosenpraxis, der allmählichen gesellschaftlichen Ächtung des Bettelns als bislang legitimer Form individueller Reproduktion; beginnt der Prozeß der gesellschaftlichen Ausgrenzung der Armut. Dieser Prozeß läßt sich unter vier Aspekten erfassen:

- dem der Kommunalisierung,
- der Rationalisierung,
- der Bürokratisierung und
- der Pädagogisierung.

Dabei ist mit Kommunalisierung zum einen gemeint, daß die Armenfürsorge »verweltlicht« wird, d. h. aus der Zuständigkeit der Kirche in die der weltlichen Obrigkeit

übergeht. Zum anderen aber, daß sie in *örtliche* Zuständigkeit, also in die der Städte und Gemeinden übernommen wird. Der Übergang der Armenfürsorge von der Kirche als einer universellen, räumlich nicht begrenzten Institution auf die Gemeinde als Gebietskörperschaft bringt notwendig ihre lokale Beschränkung mit sich. Das bedeutet, daß jede Stadt nurmehr die Verantwortung für die »eigenen« Armen übernehmen und alle fremden möglichst schnell loswerden will. Der Ausschluß der fremden Bettler ist von den frühesten Bettelordnungen an ein dominantes Thema der Neuordnung der Armenfürsorge.

Mit dem Stichwort »Rationalisierung« ist vor allem das Bemühen um die Herausbildung feststehender Kriterien, die zum Empfang von Unterstützungsleistungen berechtigen, angesprochen. Im Zuge des Prozesses der Reform der städtischen Armenfürsorge im 15. und beginnenden 16. Jahrhundert werden dabei die Arbeitsfähigkeit bzw. -unfähigkeit, die Familiensituation und das Arbeitseinkommen immer deutlicher als Anknüpfungspunkte für die öffentliche Unterstützung herausgearbeitet. In dem Maße, wie Unterstützung nur noch bei Vorliegen bestimmter Kriterien gewährt werden soll, entsteht die Gefahr des Mißbrauchs, und es stellt sich die Frage nach der Überprüfung des Vorliegens der festgelegten Kriterien. Die Versuche einer Rationalisierung der Armenfürsorge sind daher begleitet vom allmählichen Aufbau von Institutionen, die die Einhaltung der festgelegten Voraussetzungen der Unterstützung überprüfen und ihre Verteilung organisieren sollen. Die Rationalisierung der Fürsorge ist von ihrer Bürokratisierung begleitet. Zwischen den Bedürftigen und den wohlthätigen Spender beginnt sich eine »Sozialbürokratie« zu schieben, die die Kriterien der Verteilung der Spenden festlegt und über ihre Einhaltung wacht. Erst in dem Maße nun, wie es feststehende Kriterien der Bedürftigkeit und Instanzen zu ihrer Überprüfung gibt, tritt Armut als *soziales* Problem ins Bewußtsein der Zeitgenossen; erst in dem Maße entsteht überhaupt eine abgrenzbare Gruppe von Bedürftigen. Sinnfälligen Ausdruck findet diese soziale Dimension des Problems in den Bettelzeichen, die den sichtbaren Ausweis der Berechtigung zum Betteln bzw. Almosenempfang bilden. Diese Zeichen – erdacht um dem wahrhaft Bedürftigen die ihm zustehende Unterstützung gegenüber allerlei Gaunern und bösen Buben zu sichern – sind zugleich Sinnbilder der beginnenden Stigmatisierung einer gesellschaftlichen Gruppe. Sie markieren nicht nur die Grenzlinie zwischen »guten« und »schlechten« Bettlern; sie markieren auch die beginnende gesellschaftliche Randstellung und Ächtung von Armut.

Ein weiteres Merkmal der Neuordnung der Armenfürsorge ist ihre Pädagogisierung. Sobald sich Arbeitsfähig- und Arbeitswilligkeit immer deutlicher als zentrale Anknüpfungspunkte für die Gewährung der Unterstützung bzw. ihre Versagung herauskristallisieren, beinhalten die Programme der Armenfürsorge gleichsam einen »Lernzielkatalog«: Der Arme soll arbeitsam und ordentlich sein, sich nicht dem Trunk und dem Spiel hingeben, nur dann kann er auf Unterstützung rechnen. Es wird also ein Verhaltenskatalog für Unterstützungsempfänger aufgestellt, der der mittelalterlichen, religiösen Almosendogmatik völlig fremd war. Der Bezugspunkt all dieser Verhaltensregeln sind ersichtlich die Normen und Werte der städtisch-handwerklichen Mittelschicht: Fleiß, Ordnung, Disziplin und Mäßigung, denen der müßiggehende Bettler, der sein erschlichenes Almosen alsbald verspielt, vertrinkt und verhurt als negativer Anti-Typ gegenüber gestellt wird. Mit der Nichtarbeit treten nunmehr auch die Ursachen von Armut und Bettelei ins Blickfeld, und die städtische Armenfürsorge entwickelt sich zu einem Instrument der Arbeitserziehung.

Es wäre ein Mißverständnis, diesen Disziplinierungsprozeß als Produktion von Arbeitskräften für eine – infolge veränderter Produktionsformen – sprunghaft gewachsene Nachfrage zu begreifen. Eine solche hat – jedenfalls in Deutschland – zu dieser Zeit nicht existiert. Die Zusammenhänge sind komplexer: Es handelt sich um die Umerziehung einer Gruppe von Menschen, die völlig anderen Lebensgrundsätzen folgt, als sie der sich entfaltende Tauschverkehr benötigt; einer Gruppe, für die Arbeit allererst das Mittel zur Befriedigung konkreter Bedürfnisse bildet und der jedes abstrakte Erwerbsstreben fehlt. Worum es also geht, ist die Verankerung neuzeitlicher Rationalität und Ökonomie in der Persönlichkeitsstruktur der Angehörigen der unteren und untersten Bevölkerungsschichten; die »Zurichtung« eines neuen Menschentypus, der über die Fähigkeiten und die Motivation des Lohnarbeiters verfügt und damit um die Schaffung einer unerläßlichen Voraussetzung für die Entfaltung bürgerlicher Produktion.

Die bedeutsamste Wandlung, die das Armenwesen im Zeitalter des *Absolutismus* erfährt, liegt gewissermaßen auf gesamtgesellschaftlicher Ebene: sein Übergang in *staatliche* Kompetenz. Die Armenfürsorge wird zur Sache der entstehenden Flächenstaaten in dem Sinne, daß sich der hergebrachte Grundsatz – jede Stadt und Gemeinde soll ihre Armen selbst versorgen – vom Prinzip originärer Selbstverwaltung zur formalen Zuständigkeitsregelung wandelt. Die Städte und Gemeinden werden in den staatlichen Verwaltungsapparat einbezogen und – sofern sie nicht reichsunmittelbar sind – von landesherrlichen Anordnungen und Genehmigungen abhängig.

Die inhaltliche Aufgabenstellung wie auch die organisatorische Binnenstruktur der Versorgungseinrichtungen knüpft weitgehend an die spätmittelalterlichen Vorbilder an. Generalthema der Anordnungen ist weiter die Beseitigung des Gassenbettelns bei gleichzeitiger Sicherstellung der Versorgung der wahrhaft Bedürftigen. Die Betonung der Arbeitspflicht und die Verurteilung von Müßiggang und Bettelei treten verstärkt hervor, die repressiven und diskriminierenden Elemente der Armenfürsorge nehmen zu.

Nichtseßhafte Armut: Kriminalisierung und Stigmatisierung

In der Auseinandersetzung mit den nicht seßhaften, vagierenden Teilen der Armutsbevölkerung sind Armenwesen und Kriminalpolitik untrennbar verzahnt: Die Bettler werden abgeschoben, und die Vaganten und Landstreicher werden strafrechtlich verfolgt. Die Strafdrohungen sind drakonisch: Ihre Spannweite reicht von Prügelstrafe über Brandmarken bis zur Todesstrafe. Am Beispiel des Brandmarkens wird der Mechanismus gesellschaftlicher Ausgrenzung der nicht seßhaften Armut besonders deutlich. Das Brandmarken ist zugleich empfindliche Leibesstrafe, in der Langzeitwirkung Ehrenstrafe und polizeiliche Maßnahme, da es die problemlose Wiedererkennung des Gebrandmarkten ermöglicht. Der einmal Gebrandmarkte ist, da er das Zeichen seines Verstoßes gegen gesellschaftliche Normen sichtbar auf sich trägt, auf Dauer aus dem gesellschaftlichen Zusammenhang ausgegrenzt. Er findet zeit seines Lebens keine legale Reproduktionschance und damit auch keine Möglichkeit der Integration mehr. Die strafrechtliche Bekämpfung der Landstreicherei muß daher als Maßnahme der Ausgrenzung, der Produktion einer illegalisierten »Gegengesellschaft« verstanden werden. Im Vaganten, im nicht seßhaften, umherstreunenden Bettler findet das an den Prinzipien der Vernunft, der Arbeitsamkeit und der Disziplin orientierte Gesellschaftsbild des Absolutismus seinen gesellschaftlichen Gegenpol – der Vagant ist die

Inkarnation einer der Vernunft widersprechenden Existenz, der radikale Antityp des seßhaften, arbeitsfrohen und gehorsamen Untertanen.

Zucht- und Arbeitshäuser

Die eigentlich neuen Einrichtungen auf dem Gebiet des Armenwesens, die das Zeitalter des Absolutismus hervorbringt, sind die Zucht- und Arbeitshäuser. Hinter diesen Begriffen verbergen sich quantitativ wie qualitativ heterogene Einrichtungen mit einem hohen Grad lokaler und regionaler Verschiedenheit. Arbeitsscheue Bettler, gerichtlich abgeurteilte Verbrecher, unbotmäßiges Gesinde, aufsässige Kinder, gebrechliche Alte, verarmte Witwen, Waisenkinder und Prostituierte, Wahnsinnige und venerisch Kranke: keine »Randgruppe« der absolutistischen Gesellschaft, die nicht ihr Kontingent zur Belegung der Zwanganstalten beigesteuert hätte, die Elemente der Armenfürsorge, medizinischer Versorgung, des Strafvollzugs und merkantiler Wirtschaftsförderung in eigentümlicher Weise verknüpfen. Vier Entwicklungsstränge sind es vor allem, die im Zucht- und Arbeitshaus zusammenfließen und ihm sein spezifisches Gepräge verleihen:

1. Die Tradition der »stationären« Armenpflege, der Hospitäler, Armen- und Waisenhäuser;
2. der Gedanke der Arbeitserziehung, der seit den spätmittelalterlichen, reichsstädtischen Armenordnungen in der Armenfürsorge zunehmend dominiert und im protestantischen wie im humanistischen Denken gleichermaßen entwickelt wurde;
3. die beginnende Ablösung von Todes- und Körperstrafen durch Freiheitsentzug und Zwangsarbeit als Instrumente des Strafvollzugs;
4. schließlich das neu entstehende landesherrliche Interesse an der produktiven Nutzung möglichst aller verfügbaren Arbeitskräfte im Dienste merkantiler Wirtschaftsförderung.

Die Zucht- und Arbeitshäuser bieten sich in der Vorstellung der Zeitgenossen als eine Art sozialpolitisches »Ei des Kolumbus« zur Lösung ganz heterogener sozialer Probleme unter einem Dach an. Das integrierende Element ist dabei die Arbeit, die heilsame Wirkungen auf unterschiedlichen Ebenen entfalten soll. Andererseits reicht die integrative Wirkung der Arbeit offensichtlich zur Vereinheitlichung der unterschiedlichen Funktionen des Zucht- und Arbeitshauses nicht aus, so daß diese sich wechselseitig konterkarieren; vor allem, indem neben den disziplinär-armenpolizeilichen Aspekt des Zuchthauses verstärkt der pönale tritt, der den »ehrlichen« Charakter des Zuchthauses beseitigt. Das Zucht- und Arbeitshaus wird so zunehmend zur Abschreckungsinstanz, die ein jeder meidet, dem an seinem guten Ruf gelegen ist. Dieser abschreckende Charakter gerät in Widerspruch zu den wirtschaftsfördernden Aufgaben, die das Zucht- und Arbeitshaus wahrnehmen soll, zum Charakter des Zuchthauses als Stätte der Arbeitsbeschaffung und Arbeitsförderung für alle Arbeitswilligen, als Stätte des Arbeitsfleißes und der Industriosität.

Die gesellschaftliche Bedeutung der Zucht- und Arbeitshäuser ist sicher nicht primär darin zu suchen, daß sie einen nennenswerten Teil der Bevölkerung, ja auch nur einen relevanten Teil der Armutsbevölkerung erfaßt hätten. Sie waren damit auch keine Stätten zur massenweisen Ausbeutung billiger (Zwangs-)Arbeitskräfte. Ihre ökonomische Bedeutung ist mehr in qualitativer Hinsicht zu sehen, in ihrem Beitrag zum Aufbau und der Weiterentwicklung einer gesellschaftlich neuartigen Produktionsform, der

Manufaktur, die ihrerseits innerhalb der volkswirtschaftlichen Gesamtproduktion quantitativ noch keine allzugroße Rolle spielt. Der spezifische Beitrag der Zwangsanstalten liegt in diesem Zusammenhang in der Beschaffung und Disziplinierung der Arbeitskräfte durch staatlichen Zwang, nicht so sehr in der unmittelbaren Erwirtschaftung einträglicher Profite. Die disziplinären Leistungen der Zwangsanstalten gehen aber über die unmittelbare ökonomische Verwertung der Anstaltsinsassen als Arbeitskräfte weit hinaus. Es wird immer wieder erwähnt, daß die Zucht- und Arbeitshäuser auch der Züchtigung übermütiger Gesellen und Dienstboten, ungehorsamer Kinder und liederlicher Frauenspersonen dienen. Der Umbruch der gesamten Gesellschaftsverfassung im Zeitalter des Absolutismus führt also auch zur partiellen Auflösung und Entmachtung der traditionellen Sozialisationsagenturen und Moralvorstellungen. Die Zucht- und Arbeitshäuser dienen hier als »Auffanginstitutionen«, als flankierende Maßnahmen öffentlicher Zwangssozialisation zur Durchsetzung von Gehorsam und Moral. Sie dienen schließlich als griffige Instrumente zur Sanktionierung der vielfältigen Bettelverbote und -beschränkungen.

Die Zucht- und Arbeitshäuser des 17. und 18. Jahrhunderts sind also primär unter dem Aspekt der Disziplinierung der unteren Bevölkerungsklassen der absolutistischen Gesellschaft zu interpretieren, wobei sich ihr Disziplinar-Charakter keineswegs auf die (relativ wenigen) Anstaltsinsassen beschränkt, sondern stets auch die disziplinierende abschreckende und erzieherische Wirkung auf alle Nicht-Insassen in Rechnung gestellt werden muß.

Die pädagogisierenden Ansätze der Verallgemeinerung der handwerklich-mittelständischen Arbeitsmoral in den spätmittelalterlichen städtischen Bettelordnungen haben sich von Maßnahmen offener Arbeitserziehung und Arbeitsbeschaffung entwickelt zur hoch repressiven Zwangsarbeit und gleichsam die organisatorische Gestalt einer Disziplinaranstalt angenommen. Die Arbeitspädagogik hat sich zur totalen Institution gemausert. Dabei darf nicht übersehen werden, daß auch die Zwangsarbeit in diesen Institutionen positive erzieherische Elemente der Ausbildung, der Qualifikation der Arbeitskraft in Form der Herausbildung handwerklichen Geschicks beinhaltet: Erziehung zur Industriosität als unverzichtbarer Bestandteil staatlicher Arbeitsbeschaffungspolitik unter manufakturrellen Produktionsbedingungen. In diesem doppelten Ansatz: handwerkliche Qualifikation und repressive Disziplinierung liegt der spezifische Beitrag der Zucht- und Arbeitshäuser des 17. und 18. Jahrhunderts zur Produktion einer disziplinierten Arbeitsbevölkerung.

Reformansätze der Armenfürsorge: Arbeitsverpflichtung und Ehrenamtlichkeit

Im letzten Drittel des 18. Jahrhunderts kommt es zu Reformansätzen im Armenwesen in Deutschland, die von einer Reihe von Städten, insbesondere von Hamburg ausgehen. Diese Reformen sind durch zwei zentrale Merkmale gekennzeichnet: Die Neukonzeption der Arbeitsverpflichtung der Armen und die Einführung des Prinzips der Ehrenamtlichkeit auf allen Stufen der Wahrnehmung von Aufgaben der Armenpflege.

Die Neukonzeption der Arbeitspflicht beruht auf einer Integration von Hausarmenpflege und Arbeitspflicht: alle arbeitsfähigen Armen müssen arbeiten. Die Realisation dieser Arbeitspflicht wird aber nicht auf die Zwangsarbeit in einer geschlossenen Anstalt, dem Zucht-/Arbeitshaus beschränkt, sondern in die offene Armenpflege reintegriert. Den Armen soll Arbeit verschafft werden, die sie zu Hause ausüben können. Die Generalisierung der Ehrenamtlichkeit bedeutet die ehrenamtliche Wahrnehmung

nicht mehr nur der Leistungs- und Aufsichtsfunktionen der Armenpflege, sondern auch des unmittelbaren Kontakts mit den Armen selbst, der sowohl in den spätmittelalterlichen wie auch den absolutistischen Armenordnungen besoldeten Hilfskräften überlassen wurde.

Auf den ersten Blick ähneln diese Reformbestrebungen, insbesondere die Hamburger Armenanstalt, sehr stark reichsstädtischen Bemühungen um eine Reform der Armenpflege im Spätmittelalter und in der Zeit der Reformation. Auf den zweiten Blick allerdings enthalten sie eine Reihe bedeutsamer Veränderungen. Als erstes ist hier der durchgängige Arbeitszwang bei gleichzeitiger kommunaler Arbeitsbeschaffung zu nennen. Auch die organisatorische Dezentralisierung der Armenpflege in Form einer Bezirkseinteilung gleicht nur oberflächlich der Bildung von Fürsorgedistrikten, wie sie auch schon einige der spätmittelalterlichen Reichsstädte kannten, da sie nunmehr – anders als früher – mit einer gleichzeitigen Zentralisierung der Entscheidungskompetenzen einhergeht. Mit dem bereits erwähnten Grundsatz der Ehrenamtlichkeit auf allen Ebenen schließlich weichen die Hamburger und die ihr folgenden Anstalten von einer jahrhundertealten Tradition ab: der Besetzung der ausführenden Funktion in der Armenfürsorge mit besoldeten Hilfskräften. Die durchgängig ehrenamtliche Wahrnehmung aller Aufgaben der Armenfürsorge weist auf den völlig veränderten Entstehungszusammenhang der städtischen Reformbemühungen des ausgehenden 18. Jahrhunderts gegenüber denen des 15. und 16. Jahrhunderts hin. Während die spätmittelalterlichen Reformen im Kontext der beginnenden Herausbildung der städtischen Räte zu einer verselbständigten öffentlichen Gewalt, einer »Obrigkeit«, stehen und ihr dienen, reflektieren die Reformen des späten 18. Jahrhunderts einen gesellschaftlichen Entwicklungsstand, der bereits durch ein weitgehendes Auseinandertreten von »Staat« und »Gesellschaft«, einer von der Sphäre des Politischen unterscheidbaren sozialen Sphäre gekennzeichnet ist. In dem Maße nun wie sich »öffentliche Gewalt« als abstrakte Sphäre des Politischen und privatisierte, aber gleichwohl öffentliche relevante Gesellschaft gegenübertritt, entwickelt sich an den Nahtstellen beider die bürgerliche Öffentlichkeit, das »Publikum« als Gegenüber der öffentlichen Gewalt.

Das Prinzip der Ehrenamtlichkeit der Armenfürsorge auf allen Ebenen bedeutet also, daß die Armutproblematik nicht länger als Gegenstand des Zugriffs politischer Gewalt verstanden wird, sondern als »soziale« im Medium bürgerlicher Öffentlichkeit bearbeitet werden soll. Der Kontakt mit den Armen ist damit nicht länger Sache staatlicher Beamter, sondern des bürgerlichen Publikums selbst.

Durch das Prinzip der Verkoppelung von Arbeitszwang mit öffentlicher Arbeitsbeschaffung unterliegen auch die städtischen Armenanstalten – ähnlich wie die Zucht- und Arbeitshäuser – spezifischen Folgeproblemen. Da sie Einrichtungen der Zwangsarbeit und der Arbeitserziehung sind, muß sich die Anstaltsarbeit primär nach dem unqualifizierten Arbeitsvermögen der Armen und nicht nach den Bedürfnissen des Marktes richten. Die Folge sind Schwierigkeiten mit der Qualität und beim Absatz der Produkte. Auf diese wird meist mit der Gewährung von Monopolen oder Abnahmegarantien geantwortet. Diese können aber die weitere Folge von Konkurrenzverzerrungen und der Verschlechterung der Marktchancen von freien Unternehmern haben.

Wenn also in den Frühphasen der Entwicklung die Zwangsanstalten ein geeignetes Mittel zur Förderung und Verbesserung manufakturerer Produktion waren, so treten sie im Zuge ihrer Entfaltung zunehmend in Widerspruch zu einer mit freien Arbeits-

kräften organisierten, an den Bedürfnissen des Marktes orientierten Manufakturproduktion. Diese Problematik verschärft sich mit der beginnenden Industrialisierung und führt zu einer grundlegenden Reorganisation von Zwangsarbeit im Rahmen der Armenfürsorge im Laufe des 19. Jahrhunderts.

Reorganisation der Zwangsarbeit, verstärkte Disziplinierung, Militarisierung und Bürokratisierung

Insgesamt spiegeln Zustand und Entwicklung der Armenfürsorge im Absolutismus die widersprüchliche Situation einer Gesellschaft im Umbruch. Der gesellschaftliche Umgang mit der Armut ist durch verstärkte Disziplinierungsanstrengungen, durch eine zunehmende Ausgrenzung von Armut gekennzeichnet. Bei zunehmender Betonung der Arbeitspflicht aller Untertanen wird die Armut als Nicht-Arbeit gesellschaftlich geächtet. In den Zucht- und Arbeitshäusern des 17. und 18. Jahrhunderts wird die Armenfürsorge zur hoch repressiven Arbeitspädagogik fortentwickelt. Die Armenfürsorge wird zum Bestandteil staatlicher Arbeitskräftebeschaffungspolitik im Zusammenhang merkantilistischer Wirtschaftsförderung. Die Disziplinierung der Unterschichten, die staatliche Produktion einer Arbeitsbevölkerung gewinnt in den Manufakturen ihren ökonomischen Bezugspunkt.

Die Entwicklung der Armenfürsorge im Absolutismus erweist sich als Bestandteil eines umfassenden Prozesses der Disziplinierung der unteren Bevölkerungsklassen, dessen wesentliche Bestandteile die Militarisierung und Bürokratisierung des öffentlichen Lebens und eine Ökonomisierung des gesellschaftlichen Verkehrs sind.

Spätestens zum Ende des 18. Jahrhunderts stößt in Deutschland – bei stark zunehmender Bevölkerung und stagnierender Arbeitsproduktivität – das noch ganz überwiegend vorbürgerlich organisierte System gesellschaftlicher Produktion an die Grenze seiner Leistungsfähigkeit. Insbesondere die Nahrungsmittelproduktion reicht immer weniger zur Ernährung der wachsenden Bevölkerung aus. Die Folge ist der Pauperismus, eine Massenarmut von heute fast unvorstellbaren Ausmaßen. Demgegenüber versagt die Betonung der Arbeitspflicht aller Individuen schon mangels sinnvoller Arbeitsmöglichkeiten. Eine tiefgreifende Umorganisation der Formen gesellschaftlicher Produktion wird unausweichlich. Armenfürsorge als Arbeitsdisziplinierung verliert ihren zentralen Stellenwert als Instrument staatlicher Wirtschaftsförderung und nimmt eher flankierenden Charakter an. Die grundlegende Umorganisation der materiellen gesellschaftlichen Produktion läßt sich exemplarisch in Preußen nachvollziehen. Durch die Einführung der Gewerbefreiheit, Bauernbefreiung und Landeskulturgesetzgebung (Auflösung der Gemeinheiten mit subsistenzsichernden Partizipations-»rechten« für den kleinen Mann) werden die Rahmenbedingungen bürgerlich-kapitalistischer Produktion hergestellt (»passive Proletarisierung«). Die Entwicklung der Armenfürsorge ist nunmehr vornehmlich dadurch bestimmt, traditionelle Hindernisse für die Freizügigkeit der Arbeitskräfte abzubauen (vom Heimatprinzip zum Unterstützungswohnsitz) und zu verhindern, daß öffentliche Unterstützung zur attraktiven Alternative gegenüber der im Zuge der Industrialisierung sich immer mehr verallgemeinernden Lohnarbeit wird.

Proletarisierung, Armenpolitik und Arbeiterpolitik im 19. Jahrhundert

In den sozialgeschichtlichen Darstellungen des 19. Jahrhunderts werden bislang Pauperismus, die Massenarmut sozialer, »außerindustrieller« Grenzexistenzen einerseits

und die Lage der arbeitenden Klasse andererseits, zumeist relativ getrennt analysiert. Es ergeben sich neue Aspekte, wenn man versucht, die Armenpolitik und die Arbeiterpolitik in einer einheitlichen Betrachtung zu integrieren. Dann zeigt sich, daß der Prozeß der Konstituierung des Proletariats nicht allein durch die ökonomische Entwicklung, durch Anknüpfung an die allgemeine Entfaltung des Kapitalismus oder spezifischen Konjunkturen und Krisen erklärt werden kann, sondern daß die Elemente politischer Herrschaft und Steuerung dabei eine eigenständige, über weite Strecken sogar dominierende Rolle spielen, und zwar in dem Sinne, daß die staatliche Armenpolitik gegenüber den arbeitsfähigen und arbeitenden Armen eben gerade nicht fürsorglich ist, sondern die prinzipielle Tendenz hat, diese Menschen unter jeder Bedingung zur privatkapitalistischen Lohnarbeit zu zwingen und von dorthier die Friktionen, die sozialen Störungen bei der Entfaltung eines industriellen Arbeitsmarktes nur an den Randzonen mildert. Darüber hinaus wird öffentliche Armenarbeit in der entscheidenden Übergangsphase zwischen 1840 und 1870 für die Schaffung von Infrastrukturmaßnahmen eingesetzt, die diesen Prozeß beschleunigen, aber nicht mildern. Dabei ergeben sich zusätzliche Perspektiven, wenn man das politisch-administrative System nicht als Einheit nimmt, sondern die Interessenwidersprüche zwischen Gemeinde und Zentralstaat, zwischen Land- und Stadtgemeinden angesichts der »ökonomischen Erfordernisse« in die Betrachtung einbezieht.

Gegen Ende des 19. Jahrhunderts, angesichts eines durch kapitalistisches Wirtschaftswachstum und beginnenden Imperialismus ermöglichten gesellschaftlichen Reichtums in Deutschland, der aber außerordentlich ungleich verteilt ist, stellt sich dann ein neues Problem: Mit der weitgehenden Verallgemeinerung von Lohnarbeit zeigt sich, daß Armut und Verelendung keineswegs nur das Resultat von »Nicht-Arbeit« sind, sondern gerade auch durch und trotz Arbeit (als Lohnarbeit) entstehen.

Die Armenfürsorge, die durch negative Ausgestaltung den Prozeß der aktiven Proletarisierung absichert, wird durch eine Arbeiterpolitik ergänzt, die staatlich organisierte Prämien auf den Eintritt in abhängige Beschäftigungsverhältnisse und das möglichst lange Verbleiben in ihnen setzt. In den »Genuß« der generellen Leistungen der versicherungsförmig ausgestalteten Sozialpolitik, die offiziell auch auf Ausgleich der durch die Arbeiterbewegung thematisierten Klassengegensätze abzielt, kommen die Unbemittelten nur dann, wenn sie den arbeitenden Klassen angehören oder angehört haben. Die Anknüpfungspunkte und Prinzipien von Armenpolitik und Arbeiterpolitik sind verschieden und beeinflussen sich in der Folgezeit wechselseitig. Dieses führt dann – entgegen allen Voraussagen – keineswegs zur Auflösung der Armenfürsorge, wohl aber zu einem Funktionswandel, der durch eine eigentümliche Ambivalenz gekennzeichnet ist. Einerseits treten die diskriminierenden Elemente nun im Vergleich zu der nach Äquivalenzprinzipien organisierten und mit Rechtsansprüchen versehenen Sozialversicherung verstärkt hervor. Die Armenfürsorge wird zum »Unterstock« des Systems sozialer Sicherung. Andererseits aber übernimmt sie aufgrund ihrer Orientierung auf konkrete Bedürfnisse eine Art »Pilotfunktion« bei der Absicherung neu entstehender oder neu entdeckter sozialer Notlagen und gibt dadurch den Anstoß für die Aufnahme neuer Tatbestände in die Arbeiterversicherung.

¹ Dem folgenden Überblick liegt ein Vortrag zugrunde, den die Verfasser im Rahmen der Arbeitsgruppe »Soziale Sicherung und soziale Disziplinierung« am 10. 3. 80 in der Werner-Reimers-Stiftung, Bad Homburg, gehalten haben. Er faßt einige Arbeitsergebnisse einer größeren Untersuchung der Verfasser zu-

sammen, die soeben unter dem Titel »Geschichte der Armenfürsorge in Deutschland. Vom Spätmittelalter bis zum Ersten Weltkrieg« im Kohlhammer-Verlag, Stuttgart, erschienen ist.

- ² Norbert Elias: Über den Prozeß der Zivilisation. Bd. 1 und 2, 3. Auflage, Frankfurt 1977; Michel Foucault: Überwachen und Strafen. Die Geburt des Gefängnisses, Frankfurt 1977; Gerhard Oestreich: Strukturprobleme des Europäischen Absolutismus. Vierteljahresschrift für Sozial- und Wirtschaftsgeschichte 55/1968, S. 329 ff.; Gero Lenhard/Claus Offe: Staatstheorie und Sozialpolitik. Politisch-soziologische Erklärungsansätze für Funktionen und Innovationsprozesse der Sozialpolitik, in: Christian v. Ferber/Franz-Xaver Kaufmann (Hrsg.): Soziologie und Sozialpolitik, Opladen 1977, S. 98 ff.; Werner Sombart: Der moderne Kapitalismus, 2. Aufl., Bd. 3: Das Wirtschaftsleben im Zeitalter des Hochkapitalismus, München und Leipzig 1928.