

Christoph Sachße/Florian Tennstedt
Sicherheit und Disziplin:
Eine Skizze zur Einführung

I.

Mit dem Ausbau der Systeme sozialer Sicherung wurde in der Bundesrepublik nach dem Zweiten Weltkrieg für die Masse der Bevölkerung Sicherheit in sozialen Problemlagen in einem bislang unbekanntem Ausmaß geschaffen. Hilfe wurde »in nie zuvor erreichter Weise eine zuverlässig erwartbare Leistung, gleichsam Sicherheitshorizont des täglichen Lebens«.¹ Auch die wissenschaftliche Beschäftigung mit Sozialpolitik hat sich über lange Zeit auf den Ausbau der Leistungen, die Perfektionierung von Sicherheit konzentriert. Erst seit die Sozialwissenschaften, die Soziologie insbesondere, ihr Interesse für die Sozialpolitik entdeckten, sind auch die ungeplanten Nebenfolgen, die Effekte der Bürokratisierung und Ökonomisierung, der Disziplinierung und Entmündigung durch soziale Sicherungseinrichtungen ins Bewußtsein wissenschaftlicher Auseinandersetzung mit sozialer Sicherheit gerückt.

In seinem berühmten Aufsatz *Soziologie und Sozialreform*, der die nachfolgende Diskussion in vielerlei Hinsicht prägte, hat Hans Achinger schon 1959 auf die »Spielregeln« hingewiesen, die die Einrichtungen sozialer Sicherheit ihren Klienten aufzwingen²: Die Notleidenden müssen lernen, ihren Zustand unter den Titeln zu begreifen, die die Institutionen vorgeben; sie müssen sich an bestimmte Räume in bestimmten Amtsgebäuden, an fixe Sprechzeiten, formelle Zuständigkeiten gewöhnen. »Leiden, die außerhalb der Dienstzeit auftreten, sind mißlich.« Der Hilfesuchende muß sein Leiden so formulieren, daß seine Forderungen in das gültige Schema hineinpassen. Ganz allgemein sehen – so Achinger – die sozialpolitischen Institutionen einen »neutralen Durchschnittstyp des Menschen« vor, »bei dem es im Zweifelsfall an Geld oder Gesundheit mangelt«.³ Die sozialwissenschaftliche Diskussion hat seitdem eine ganze Reihe weiterer Paradoxien sozialpolitischen Handelns herausgearbeitet: In Randzonen sozialer Sicherung – bei Obdachlosigkeit, Anstaltsunterbringung, Ausländern, sozialem

Protest – verwischen sich die Grenzen helfender und polizeilich-repressiver Maßnahmen bis zur Austauschbarkeit. In der Krise, dann, wenn sie am nötigsten sind, werden soziale Leistungen abgebaut. In Zeiten ohnehin zunehmenden Wohlstandes dagegen werden sie erweitert. Wir wollen diese – zumeist in kritisch-reformerischer Absicht vorgebrachten – Hinweise analytisch wenden und im folgenden der Frage nachgehen, ob nicht die paradoxen Effekte, die disziplinierenden Verhaltenszumutungen *notwendige* Begleiterscheinungen bzw. Voraussetzungen einer spezifischen Form sozialer Sicherung sind, die ihrerseits das notwendige Resultat einer spezifischen Gesellschaftsformation und deren historischer Entwicklung ist.

Wir gehen dabei von der These aus, daß öffentliche sozialpolitische Leistungen und Einrichtungen auf die spezifischen sozialen Risiken reagieren, die eine *Verkehrsgesellschaft* produziert, d. h. eine Gesellschaft, deren Mitglieder sich über den marktgesteuerten Austausch von Gütern und Leistungen reproduzieren. Öffentliche Sozialpolitik hat somit die grundsätzlich private Organisation der Reproduktion (in Form privaten Warentauschs) zur Voraussetzung.

Öffentliche Sozialpolitik muß daher ein Doppeltes leisten. Sie muß zum einen kompensatorische Transferleistungen für die Fälle gescheiterten privaten Tausches bereitstellen, die gesellschaftlich als schutzwürdig anerkannt werden, z. B. Unfall, Krankheit und Alter (Lohnersatzfunktion). Sie muß zum zweiten aber zugleich gewährleisten, daß die Mitglieder der Gesellschaft *grundsätzlich* bereit sind, sich durch private Tauschakte zu reproduzieren. Sie muß also die Grenzlinie zwischen privater und legitimer öffentlicher Reproduktion hoheitlich stabilisieren (»Sozialisationsfunktion«). Sie setzt die Fähigkeit und Bereitschaft zur tauschförmigen Reproduktion voraus *und* muß diese zugleich stets aufs neue ihren Klienten aufzwingen. Öffentliche Sozialpolitik hat die spezifisch tauschbezogene Rationalität menschlichen Verhaltens zur Voraussetzung *und* zur Folge. Sie muß daher notwendig mit ihren sichernden Leistungen Verhaltensanforderungen verbinden, die auf diese Rationalität zielen. Öffentliche Sozialpolitik beinhaltet stets und notwendig beide Komponenten: Subsistenzsicherung und soziale Disziplinierung. Deren wechselseitige Gewichtung und ihre jeweilige Binnenstruktur verändern sich jedoch im historischen Prozeß gesellschaftlichen Wandels.

Der Prozeß der historischen Entwicklung moderner Sozialpolitik läßt sich demnach als Prozeß der zunehmenden Ablösung subsistenzwirtschaftlicher Formen gesellschaftlicher Reproduktion und der mit diesen verbundenen Formen sozialer Sicherung der Gesellschaftsmitglieder durch eine marktgesteuerte Verkehrswirtschaft und den von dieser geforderten Mustern der Subsistenzsicherung rekonstruieren.⁴ Der Prozeß der Entstehung moderner Formen *öffentlicher* Subsistenzsicherung etabliert zugleich eine »bürgerliche Normalität«⁵, die auf der *privaten* Reproduktion der Gesellschaftsmitglieder (Arbeit und Familie) beruht. Die neuen, rationalen Weisen sozialer Sicherung, die in diesem Prozeß geschaffen werden, markieren die Entwicklungsstufen rationaler gesellschaftlicher Disziplin, die die »Trennung der Menschen von den Lebensgütern«⁶ mit sich bringt und voraussetzt.

Der programmatische Aufsatz von *Stefan Breuer* arbeitet diese Entwicklungsstufen sozialer Disziplinierung in der Auseinandersetzung mit den unterschiedlichen theoretischen Ansätzen von Max Weber, Gerhard Oestreich und Michel Foucault heraus. Disziplin ist für Max Weber eine Schlüsselkategorie moderner Gesellschaft, eine notwendige Begleiterscheinung der zunehmenden Rationalisierung gesellschaftlicher Organisation. Zwar gab es Disziplinierung auch in vormodernen Gesellschaften. Sie blieb dort aber stets auf den Herrschaftsstab beschränkt und an die Tradition rückgebunden. Erst mit der »Trennung des Arbeiters von den sachlichen Betriebsmitteln« ist die Grundlage für die umfassende Rationalisierung gesellschaftlicher Organisation und damit die Universalisierung von Disziplin als gesamtgesellschaftlichem Mechanismus gegeben, wie sie für moderne Gesellschaften charakteristisch ist.⁷ Gerhard Oestreich hat versucht, Webers Überlegungen für die historische Forschung fruchtbar zu machen. Er richtet sein Hauptinteresse dabei auf das Zeitalter des Absolutismus, die »Sattelzeit« der Sozialdisziplinierung.⁸ Während in einer ersten Phase im 16. und 17. Jahrhundert die Disziplinierung zunächst den Herrschaftsstab des Landesherrn betrifft, insbesondere das Offizierscorps und die Beamtenschaft, bildet das 18. Jahrhundert die Phase programmatischer »Fundamentaldisziplinierung«, der Ausdehnung von Disziplin in tendenziell alle gesellschaftlichen Bereiche, die sich als Prozeß der »Vermachtung« gesellschaftlicher Beziehungen begreifen läßt. Dieser Prozeß bleibt indes gebrochen: Zwar werden Individuum und Staatsgewalt in ein direktes Verhält-

nis gesetzt, überkommene Traditionen nachhaltig entwertet. Andererseits bleibt die umfassende Disziplin häufig nur Programm, da ständische Gewalten fortexistieren und administrative Ausführungsinstanzen für die zentralen Direktiven fehlen. Auch bei Michel Foucault nimmt das Interesse an der Sozialdisziplinierung seinen Ausgang im »klassischen Zeitalter«, in der Zeit der Aufklärung des späten 18. Jahrhunderts. Seine Aufmerksamkeit gilt dabei vor allem den neuen Formen der Macht, der Ersetzung der überkommenen »Ökonomie der Verausgabung und des Exzesses« durch eine neue »Ökonomie der Kontinuität«, die Herrschaftsformen verfeinert, humanisiert, zugleich aber Kontrolle und Disziplin universalisiert und jenseits eines eindeutig zurechenbaren gesellschaftlichen Zentrums objektiviert.⁹ Disziplinierung ist nicht mehr ein einseitiges Verhältnis der Repression, sondern ein umfassendes Kontrollnetz, das sich in einer Vielzahl ganz unterschiedlicher Formen gesellschaftlichen Wissens und gesellschaftlicher Praktiken manifestiert. Und gerade indem sich Disziplinierung verallgemeinert, tritt ihre offen repressive Seite zurück. Disziplinierung wird verwissenschaftlicht und internalisiert: Psychologie, Pädagogik und Fürsorge lösen Gefängnis und Kaserne ab. Foucaults Ansatz zielt daher insbesondere auf eine Analyse der neuen, »sozialstaatlichen« Formen der Herrschaftsausübung, auf das Verhältnis sozialer Sicherheit und sozialer Disziplin, das wir in seiner historischen Entwicklung untersuchen wollen.

II.

Die historischen Wurzeln moderner Sozialpolitik in Deutschland finden sich dort, wo die traditionelle, auf Subsistenzwirtschaft beruhende, mittelalterlich-feudale Gesellschaftsordnung erstmals erschüttert und überfordert wurde: in den deutschen Städten des späten Mittelalters.¹⁰ Neu entstehende soziale Unsicherheit verlangte nach neuen Formen sozialer Sicherung, die indes nur da erfolgreich werden konnten, wo es gelang, zugleich die Formen sicherheitsstiftender Verhaltensrationalität zu etablieren, die jene Sicherungsmechanismen unabdingbar voraussetzen.

Das Bevölkerungswachstum seit dem 11. Jahrhundert und die dadurch verursachte neue Mobilität, der Aufschwung der Städte nach den großen Pestzügen um die Mitte des 14. Jahrhunderts, die

Entfaltung des Fernhandels und der gewerblichen Produktion, all dies brachte neben neuartigem gesellschaftlichen Reichtum auch eine neue Armut hervor, die sich vor allem in den Städten ballte und vor allem dort als Problem empfunden wurde, obwohl sie in den ländlichen Gebieten kaum weniger grassierte. Die neuen städtischen Unterschichten waren dadurch charakterisiert, daß sie aus dem Gefüge ständischer Ordnung herausfielen. Sie gehörten keinem der traditionellen Systeme der Subsistenzsicherung an und mußten ihre Arbeitskraft gegen Lohn verkaufen oder aber ihren Unterhalt durch Betteln bestreiten. In jedem Fall waren sie auf Transferleistungen angewiesen. Ihre Existenz überforderte die traditionellen, ganz auf eine statische Subsistenzwirtschaft zugeschnittenen Fürsorgeeinrichtungen und gefährdete zugleich die ständische Gesellschaftsordnung insgesamt. Die städtische Obrigkeit reagierte auf diese Herausforderung mit der verstärkten Produktion von Ordnungsnormen, die eine herrschaftliche Regulierung des gesellschaftlichen Lebens in der Stadt anstrebten. Der Ausfall traditionaler Ordnungsfunktionen sollte gleichsam durch ein künstliches Ordnungsnetz kompensiert werden. Ein wichtiger Bestandteil dieser städtischen Policey-Ordnungen waren die Bettel- und Armenordnungen, die seit der zweiten Hälfte des 14. Jahrhunderts in den deutschen Städten entstanden. Während diese Ordnungen in einer ersten Phase lediglich versuchten, das Betteln in der Stadt bestimmten Ordnungsmustern zu unterwerfen und fremde Bettler aus der Stadt fernzuhalten, gingen sie um die Wende zum 16. Jahrhundert dazu über, das Betteln gänzlich zu verbieten und statt dessen eine öffentliche (kommunale) Unterstützungspflicht vorzusehen, die allerdings von bestimmten Voraussetzungen abhängig gemacht wurde. Zum einen wurden die berechtigten von den nicht-berechtigten Armen unterschieden. Heimat und Arbeitsfähigkeit waren die Kriterien: Nur wer in der Stadt beheimatet und arbeitsunfähig oder unverschuldet arbeitslos war, konnte Unterstützung beanspruchen. Der Fremde und der Arbeitsunwillige dagegen »gingen leer aus«. Zum anderen wurden Unterstützungsempfängern bestimmte Verhaltensweisen auferlegt: Sie sollten sich ordentlich, mäßig und sittsam führen. Die öffentlichen Transferleistungen wurden also genau von den Kriterien abhängig gemacht, die auf eine grundsätzliche Fähigkeit und Bereitschaft zur Reproduktion durch private Arbeit abzielen. Die traditionelle Caritas wurde so zum Instrument der Legitimation

bürgerlicher Lebensorientierung. Und es wurden Keimformen sozialer Bürokratie geschaffen, denen es oblag, die neuen Kriterien der Unterstützungsberechtigung auch zu exekutieren. Der direkte, unregelmäßige Kontakt von Spendern und Almosenempfängern wurde nach Maßen unterbunden und eine selektive Zwischeninstanz eingeschaltet, die Verlässlichkeit *und* Rationalität der Unterstützung, Sicherheit *und* Disziplin der Empfänger gewährleisten sollte. Die neue Rationalität der Unterstützungspraxis war untrennbar mit dem Anspruch auf eine neuartige rationale Verhaltensdisziplin der Unterstützten verknüpft, die die entstehende kommunale Armenfürsorge von ihren kirchlichen Vorläufern deutlich abhob. Die Schaffung neuer Sicherheit zog die neue Disziplin nach sich. Der Aufsatz von *Robert Jütte* zeigt auf, wie die städtische Obrigkeit der neuen sozialen Probleme in den Mauern ihrer Stadt durch eine neue Ordnungspolitik Herr zu werden suchte. Die Armenordnungen sind Teil einer umfassenderen Normproduktion, die insgesamt auf eine sicherheitstiftende Organisation des städtischen Zusammenlebens abzielte. Die Praktiken der Disziplinierung sind hier schon ausgebildet: Parzellierung, Hierarchisierung, Klassifizierung und Ausgrenzung. Die neue städtische Politik der sozialen Sicherheit blieb indes in vielfältiger Weise an die traditionelle Ordnung gebunden. Denn zum einen klappte Programm und Wirklichkeit zumeist weit auseinander, da es an zuverlässigen Organen der Selektion und Sanktion mangelte. Zum anderen aber sollten die neuen Programme der sozialen Sicherung keineswegs der Durchsetzung einer neuen, verkehrswirtschaftlichen Ökonomie und einer ihr entsprechenden sozialen Organisation dienen. Im Gegenteil: sie zielten gerade auf die Stabilisierung der alten, ständischen Ordnung im lokalen Rahmen der Stadt. Der umfassende Beitrag von *Otto Gerhard Oexle* macht deutlich, daß die polizeilich-rationalen Elemente der städtischen Armenfürsorge nicht einem radikalen Umbruch zu verdanken sind, sondern einem jahrhundertelangen Entwicklungsprozeß, der insbesondere um eine allmähliche Neudefinition des Verhältnisses von Armut und Arbeit zentriert war, die das Christentum gegenüber der antiken Tradition durchsetzte. Das neue Arbeitsethos, das in den spätmittelalterlichen Armenordnungen seinen Niederschlag fand, blieb religiösen Traditionen des Mittelalters eingebunden. Dies bedeutet aber auch umgekehrt, daß der Versuch einer Stabilisierung der alten Ordnung sich neuer Verhaltensmuster bediente, die diese lang-

fristig weiter aushöhlen mußten. Denn wo immer es z.B. gelang, durch Ausgrenzung der fremden Bettler die Ordnung innerhalb der Stadt zu stabilisieren, da vergrößerte sich zugleich die nicht-seßhafte Armut außerhalb der Stadt; das Problem wurde in die alte, agrarisch-feudale Ebene zurückverwiesen, auf der es sich städtischer Kontrolle entzog, von der aus es aber langfristig destabilisierend auf die städtische Lebensordnung zurückwirken mußte.

III.

Die städtischen Ansätze einer Durchsetzung rationaler Verhaltensdisziplin im Kontext sozialer Sicherung erweiterten sich im Zeitalter des Absolutismus zur umfassenden Sozialdisziplinierung. Die Zentralmacht des entstehenden Flächenstaates bemächtigte sich der Problematik und löste sie damit aus der Borniertheit lokaler Besonderheiten. Disziplin entwickelte sich von einer Strategie zur Bearbeitung spezifisch *städtischer* sozialer Probleme zum gesamtgesellschaftlichen Programm. Die von der weltlichen Obrigkeit der spätmittelalterlichen Städte entwickelten Vorstellungen der Disziplinierung wurden vom Landesherrn aufgegriffen und als einheitstiftender Faktor für die Herausbildung von Gemeinwesen neuerer Größenordnung, der Flächenstaaten, benutzt. Aus der Verbindung der städtischen Vorbilder mit der politischen Philosophie des Neustoizismus erwuchs die Vorstellung einer machtvollen, zentralen öffentlichen Gewalt, die – gestützt auf einen disziplinierten militärischen und administrativen Apparat – die heterogenen gesellschaftlichen Kräfte zu einem geordneten Gemeinwesen vereinheitlichen könnte. Diese alten, vorwiegend auf äußere Gefahren gerichteten Schutzpflichten des Feudalherrn gegenüber seinen Vasallen wurden im Absolutismus zu einem umfassenden Programm der Sicherheit ausgeweitet. Sicherheit wurde zur Staatsaufgabe.¹¹ Sie legitimierte eine Fürstenherrschaft, die vom ungesicherten Natur- zum geordneten bürgerlichen Zustand führen sollte. Die Produktion sozialer Sicherheit in Notlagen war nur ein Bestandteil dieses Gesamtprogramms. Sie war nicht i.S. moderner Sozialpolitik ein eigenständiger Politikbereich, sondern lediglich Teil der umfassenden Strategie der Herausbildung einer einheitlichen Staatsgewalt für ein einheitliches Staatsgebiet, in des-

sen Grenzen Sicherheit und Wohlfahrt der Untertanen allseitiger staatlicher Reglementierung unterlagen. Die Entwicklung sozialer Sicherung im Zeitalter des Absolutismus kann daher nicht als Resultat der Dynamik einer sich entfaltenden Tauschgesellschaft verstanden werden, sondern als Produkt der Dynamik einer sich etablierenden politischen Zentralmacht mit dem Anspruch umfassender Gesellschaftsregulierung, die sich freilich ihrerseits im Rahmen der entstehenden *world economy* und des frühneuzeitlichen Staatensystems herausbildete.¹² Konstitutiver Bestandteil dieses staatlichen Gestaltungsanspruchs war die »Fundamentaldisziplinierung« der Gesellschaft, eine Verallgemeinerung von Disziplin, die über die Herrschaftsstäbe Heer und Verwaltung hinausging, und Wirtschaft, Wissenschaft und Erziehung, ja sogar die Natur dem landesherrlichen Gestaltungswillen unterwarf und die neuzeitlich-rationale Herrschaftsorganisation abendländischer Gesellschaften von den früheren Formen traditionaler Herrschaft unterscheidet. Wenn in den spätmittelalterlichen Städten Disziplinierung als zwangsläufiges Nebenprodukt der neuen Formen sozialer Sicherung verstanden werden kann, so ist der Zusammenhang hier eher umgekehrt: die Disziplin bildet den treibenden Faktor, der seinerseits neue Sicherheiten nach sich ziehen sollte. So sollten stehendes Heer und Verwaltung äußere und innere Sicherheit gewährleisten. Die tendenzielle Verselbständigung der Administration vom souveränen Willen des Herrschers, ihre Bindung an allgemeine Normen, die Keimformen jener »Disziplinierung des Herrschaftsapparates« also, die wir heute als Rechtsstaat bezeichnen, gewährleistete neue Rechtssicherheit. Durch staatliches Reglement vorangetriebene disziplinierte Formen des Wirtschaftens und der Produktion, wie sie in den Manufakturen des 17. und 18. Jahrhunderts ihren Ausdruck fanden, sollten – jedenfalls nach dem Anspruch – gesteigerte materielle Sicherheit für die Untertanen hervorbringen: soziale Sicherheit als integrierter Bestandteil umfassender wohlfahrtspolizeilicher Gesellschaftsregulierung und Disziplinierungspraxis.

Daneben entstanden auch neue Formen sicherheitstiftender Selbsthilfe, vor allem gegenüber den natürlichen Gefahren des Alltags. Die Selbsthilfeeinrichtungen der Gilden und Zünfte wurden zu »Assekuranzen« weiterentwickelt. Die Anfänge der Statistik lieferten die Grundlage für eine Versicherung gegen Gefährdungen von Leib, Leben und Eigentum durch Feuer, Hagel oder plötzli-

chen Tod. So konnte die – einstweilen noch ungesicherte – bürgerliche Existenz zumindest in Teilbereichen ver-sichert und damit manches Armutsrisiko gebannt werden.¹³

Auf dem Gebiet der Armenfürsorge i. e. S. dagegen brachte das Zeitalter des Absolutismus wenig Neuerungen hervor. Der Landesherr beanspruchte zwar die Regelungshoheit auch für diesen Bereich, die Durchführung der Fürsorge aber oblag auch weiterhin den Städten und Gemeinden, und diese knüpften an die Vorbilder der spätmittelalterlichen Städte an.

Das Betteln blieb verboten, den »würdigen« Armen sollte auch weiterhin Unterstützung von »ihrer« Gemeinde gewährt werden. Die immer häufiger sich wiederholende Erneuerung von Bettelverboten im 17. und 18. Jahrhundert signalisiert jedoch nicht nur ihre Wirkungslosigkeit, sondern eine Überforderung des seit dem Spätmittelalter etablierten Systems öffentlicher Fürsorge insgesamt.¹⁴

Die Wirren des Dreißigjährigen Krieges zogen Entwurzelung und gesellschaftliche Desintegration nach sich. Das seit der Mitte des 18. Jahrhunderts verstärkt einsetzende Bevölkerungswachstum vermehrte vor allem die besitzlosen Unterschichten auf dem Lande und in der Stadt und vergrößerte den Teil der Bevölkerung, der ohne ausreichende Einkünfte und Erwerbsmöglichkeiten lebte und nicht mehr fest in die Heimatgemeinde integriert war. Und aus dieser Schicht vor allem rekrutierte sich die größer werdende Vagantenpopulation des 18. Jahrhunderts. Wer zu Hause weder Arbeit noch Sicherheit fand, begab sich auf die Wanderschaft, auf die Suche nach Lohn und Brot anderswo. Die »Notökonomie« der Vaganten konnte ihn leicht vom arbeitssuchenden Landfahrer zum Bettler, Gelegenheitsdieb, womöglich zum gewalttätigen Räuber machen. Diesen letzten Schritt taten freilich nur wenige. Vaganten-Karrieren dagegen waren das Los vieler. Zwischen 4% und 10% der Gesamtbevölkerung – so schätzt man – waren im 18. Jahrhundert der »nicht-seßhaften Armut« zuzuordnen; einer Vagantenbevölkerung, bei der die Grenzen zwischen Bettler und Gauner fließend waren und die als Gefahr für Eigentum und Sicherheit empfunden wurden.¹⁵ Die überkommenen, lokalen Fürsorgeeinrichtungen reagierten auf die Überforderung durch dieses soziale Problem mit verstärkter Abschottung und Ausgrenzung. Die Stadtmauern, militärisch sinnlos geworden, dienten nun dem Schutz gegen die gefährlichen Fremden. Das platte Land war den

Bettlerscharen hilflos ausgeliefert. Die Abschottungspraktiken hinderten die unstete, heimatlose Armutbevölkerung vollends, je wieder sesshaft zu werden. An die Stelle neuer sozialer Sicherungseinrichtung trat die verstärkte polizeilich-militärische Verfolgung der nicht-seßhaften Armut, die sich primär gegen die organisierten Räuber- und Gaunerbanden richtete. Der Verfolgungsapparat des absoluten Staates war indessen noch so unentwickelt und schwerfällig, daß er der wohlorganisierten gewalttätigen Kriminalität kaum je gefährlich werden konnte, zumal er auf Unterstützung aus der Bevölkerung nicht rechnen konnte. Ihr erschien der Staat, der sie mit Zwangsabgaben belastete, häufig selbst als räuberisch. Sie fürchtete zudem die Repression der Banden, gegen die der Staat sie nicht zu schützen vermochte.¹⁶ Die faktische Bedeutung militärischer Gaunerverfolgung bestand daher eher in der Demonstration hoheitlicher Machtfülle; einer symbolischen Disziplinierung jener unordentlichen »Gegengesellschaft« der Vaganten, Bettler und Tagediebe, die dem staatlichen Disziplinaranspruch radikal zuwiderliefen, ohne daß er doch die Möglichkeit gehabt hätte, sie mit seinen Disziplinarmaßnahmen zu erreichen. Die militärische Disziplinierung erfaßte nur einen geringen Teil der Vagantenbevölkerung und mußte im übrigen auf die erzieherische Wirkung ihrer »figuranten Repräsentation«¹⁷ hoffen.

In den typischen zeitgenössischen Disziplinaranstalten, den Zucht- und Arbeitshäusern des 17. und 18. Jahrhunderts, gewann die »Sozialisationsfunktion« staatlicher Sozialpolitik eigenständige institutionelle Gestalt. Der obrigkeitliche Anspruch des disziplinären Zugriffs auf den *ganzen* Untertanen kommt hier sinnfällig zum Ausdruck. Durch die Unterwerfung unter das Regiment der Anstalt sollte die Erziehung des Liederlichen, des Arbeitsscheuen, des Unvernünftigen zum disziplinierten Arbeitsbürger gewährleistet werden. Die Arbeitsdisziplin stand im Zentrum der Organisation aller Anstalten. Im Bereich der Textilproduktion waren die Zwangsanstalten und die neu entstehenden manufakturrellen Großbetriebe häufig untrennbar verzahnt: Nirgends war die für einen Großbetrieb erforderliche Zahl von Arbeitern zur damaligen Zeit leichter zu beschaffen als in den Zwangsanstalten. Umgekehrt: nirgends boten sich bessere Möglichkeiten für die produktive Verwendung der in den Anstalten einsitzenden Züchtlinge als in den neuen Großbetrieben. Die Arbeitsdisziplin stand daher auch in den bisherigen Darstellungen absolutistischer Zucht- und

Arbeitshäuser im Vordergrund. Der Beitrag von *Hannes Stekl* arbeitet dagegen den sehr viel umfassenderen Disziplinaranspruch des absolutistischen Anstaltsreglements heraus. Die Aufnahme in ein Zucht- oder Arbeitshaus bedeutete für den Häftling einen vollständigen Bruch mit seinen gewohnten Lebensverhältnissen. Der gesamte Tagesablauf war der eigenen Planung entzogen und der Fremdbestimmung durch die Anstalt unterworfen. Das Kommando des Zuchtmeisters bestimmte den Rhythmus der Tätigkeiten und unterwarf den Häftling einer rationalen Zeitdisziplin, die seinem Leben in Freiheit völlig fremd war. Die Architektur der Anstalt zielte auf ein neues Raumverhalten der Insassen. Funktionale Raumaufteilung, Isolierung der Häftlinge gegenüber der Außenwelt und gegeneinander, Möglichkeit hierarchischer Raumkontrolle, das waren die Anforderungen der Raumdisziplin, denen sich das Anstaltsleben unterzuordnen hatte. Auch ein neues Verhältnis der Häftlinge zu ihrem Körper und zu ihrer Sexualität zählte zur Programmatik der Zucht- und Arbeitshäuser: detaillierte Reinigungsvorschriften, ärztliche Kontrolle, Kurzscheren der Haare, Trennung der Geschlechter, Unterdrückung aller Sexualität zielten auf eine Körperdisziplin, deren Kehrseite die Duldung härtester Arbeiten und körperlicher Strafen war. Nun darf allerdings die Programmatik der Anstalten, wie sie in den vielfältigen Anstaltsordnungen und Gründungsentwürfen zum Ausdruck kommt, nicht durchweg für bare Münze genommen werden. Der Alltag in den Zucht- und Arbeitshäusern sah häufig anders aus. So wurden die architektonischen Anstaltsentwürfe nur bei wenigen Neubauten verwirklicht. In der Regel griff man aus finanziellen Gründen auf bereits existierende Bauten zurück, so daß das Raumverhalten der Insassen von den baulichen Gegebenheiten und nicht von den Disziplinarphantasien der Anstaltsplaner bestimmt wurde. Eine Fülle zeitgenössischer Klagen macht zudem deutlich, daß die Häftlinge weniger unter disziplinärer Hygiene als unter Gestank, Schmutz und Ungeziefer zu leiden hatten. Bei aller Widersprüchlichkeit im einzelnen jedoch zeigen die Zucht- und Arbeitshäuser, daß der absolutistische Staat hier Anstalten entworfen hatte, in denen der Zugriff auf die gesamte Persönlichkeit als Instrument der Disziplinierung der gesellschaftlichen Unterschichten zu arbeitsamen, zuverlässigen Untertanen zumindest konzipiert war. Und die Disziplinarfunktion der Anstalten zielte keineswegs nur auf die faktischen Insassen, sondern stets vor allem

auch auf die potentiellen Züchtlinge und arbeitsfrommen Untertanen draußen.

Zunehmende materielle Sicherheit für die Masse der Armutsbevölkerung konnten auch die absolutistischen Disziplinaranstalten nicht schaffen. Bei wachsender Bevölkerung und stagnierender Produktivität wurde gegen Ende des 18. Jahrhunderts der »Nahrungsmittelspielraum« zunehmend enger. Das Zeitalter des Pauperismus zog herauf, einer Massenarmut, der die überkommenen Einrichtungen sozialer Sicherung völlig hilflos gegenüberstanden und die nach einer grundsätzlich neuen Organisation der Subsistenzsicherung verlangte. Indes hatte der staatlich vorangetriebene Prozeß der Fundamentaldisziplinierung im bürgerlichen Raum bereits gesellschaftliche Integration und Vereinheitlichung bewirkt. Die Grundlagen einer »policierten« Gesellschaft¹⁸ und damit die Voraussetzungen für eine grundlegende Umgestaltung der gesellschaftlichen Reproduktion und der Integration der Unterschichten, der »gefährlichen Klassen« waren geschaffen.

Der Beitrag von *Eckart Pankoke* rekonstruiert in einer Auseinandersetzung mit den Wandlungen des Polizeibegriffs im 18. und 19. Jahrhundert den Übergang vom absolutistischen Wohlfahrtsstaat zum bürgerlichen Rechtsstaat und seinem Pendant, der bürgerlichen Marktgesellschaft. Die »policierte« Gesellschaft ermöglichte den Rückzug des Staates aus der umfassenden Gesellschaftsgestaltung, die Trennung von Staat und Gesellschaft und die Verlagerung der Verantwortlichkeit für Subsistenz und Disziplin auf den Markt. Mit der Einsetzung der Marktgesetze wurde jedoch eine Dynamik entfesselt, die in Gestalt der »socialen Frage« alsbald erneut nach staatlicher Intervention verlangte und die moderne Sozialpolitik auf den Plan rief.

IV.

Zu Beginn des 19. Jahrhunderts war zunächst jedoch nur ein stetiges Anwachsen der alten Probleme Armut, Hunger und Vagantentum zu sehen. Hier verbanden sich langfristige Ursachen wie Bevölkerungswachstum und ungenügende Wirtschaftskraft mit aktuellen Ursachen wie Mißernten und den Auswirkungen der napoleonischen Kriege.

Die langfristig folgenreichste Reaktion auf diese Notstände ging

vom preußischen Staat aus. Der »preußische Weg« zielte auf innere Reformen, die Autoritätsansprüche des Staates gegenüber den ökonomisch Handelnden zurücknahmen und feudal-traditionale Bindungen auflösten (Agrarreform, Gewerbereform, Städtereform). Das freie Spiel der produktiven Kräfte sollte mobilisiert werden. Dieses und nicht der Wohlfahrtsstaat sollten nun eine allgemeine Steigerung des Wohlstandes und den harmonischen Ausgleich aller berechtigten Interessen bringen. Neben der Freisetzung der Marktökonomie hatte der Staat noch die wichtige Aufgabe als Garant bürgerlicher Rechte, vor allem des Eigentums und der darauf aufbauenden Selbstverwaltung. Er war Sicherheitsstaat, Rechtsstaat. Dabei erhöhte er seinen disziplinierend-polizeilichen Anspruch gegenüber allen Untertanen¹⁹, vor allem den eigentumslosen Schichten, den armen Arbeitern, dem entstehenden Proletariat. »Je größer die bürgerliche und politische Freiheit der Staatsbürger . . ., um so kräftiger und kompetenter auch die zum Schutz der letzteren dienenden Einrichtungen sein müssen.«²⁰ Die Sicherheit der bürgerlichen Gesellschaft war aber auf Dauer nicht denkbar ohne eine gewisse materiale Sicherheit und neue, künstliche Bindungen für das Proletariat.

Die für den liberalen Rechtsstaat typischen Reformen sind die Agrarreform, die Gewerbereform und die Reform der Städteverfassung. Die Agrarreformen waren mehr als bloße Bauernbefreiungen. Sie waren umfassender angelegt, erleichterten und gefährdeten die Existenz vieler, zeigten ein Doppelgesicht. Zum einen deshalb, weil die befreiten Bauern zwar Bauernland zur privateigenen Bewirtschaftung bekamen, aber dem Grundadel dafür Ablösungssummen zahlen mußten. In Frankreich hingegen waren die Großgrundbesitzer entschädigungslos enteignet worden! Die nachwirkenden Feudallasten waren eine schwere Hypothek auf dem Weg zu dauerhafter ökonomischer Selbständigkeit für Bauernland und Bauernstand. Die Existenzsicherung der kleinen Leute, der Landarmut, wurde jedoch weniger durch Bauernbefreiung und Ablösungssummen berührt als dadurch, daß das auf jeweils ausschließliche und alleinige Nutzung der einzelnen verfügbare berechtigten Gutsbesitzer oder Bauern zugeschnittene Privateigentum an Grund und Boden das traditionelle System unterschiedlicher und vielfältiger Nutzungen an diesem Grund und Boden, das auf eine Personenmehrheit abgestimmt war, zerstörte. Vor allem gingen, ähnlich wie im England des 18. Jahrhunderts,

durch Einfriedung und Aufteilung vielfältig zugängliche »Gemeinheiten« (gemeinsam genutzte Flächen) verloren bzw. wurden zur »Arrondierung« den Adel- und Bauerngütern zugeschlagen. Andererseits ist sicher, daß dadurch und durch verstärkten Kapitaleinsatz vielfach eine bislang nicht gekannte Produktivität erreicht wurde; unrentable Brache, Wald- und Wegflur wurden ökonomisch genutzt. Von dieser Steigerung der Produktivität profitierten aber nur die (wenigen) Eigentümer, nicht hingegen alle jene, die früher den Boden, wenn auch kümmerlich, hatten nutzen dürfen. Insgesamt wurden also durch den Staat mit der Aufhebung der traditionellen Bindungen auch kollektive Rechte und Schutzmaßnahmen des Dorfes, traditionelle soziale Netze zerstört, die neben den gering entwickelten patriarchalischen Sicherungsmechanismen und dem Arbeitseinkommen zur Existenzsicherung beigetragen hatten.

Die Gewerbereform wurde durch Gewerbefreiheit und staatliche Förderung moderner Industrien (überwiegend nach englischem Vorbild) erreicht. Die vom Merkantilsystem schon vielfach beschränkten, kontrollierten und reformierten Zünfte und Gilden wurden vollends aufgehoben, das Verbot des Gewerbebetriebes auf dem Lande fiel weg. Unabhängig von korporativen Satzungen und Beschränkungen durfte jeder überall unter Beachtung bestimmter staatlicher Regelungen zum Schutz des Publikums sein Gewerbe betreiben. Die somit erleichterte Ausbreitung der kapitalistischen Warenproduktion bedeutete einerseits eine Produktivitätssteigerung, andererseits ruinöse Konkurrenz für die traditionell produzierenden Handwerksmeister und Hausindustrien, war doch die Leistungsfähigkeit eines Fabrikarbeiters im Schnitt zehnmal höher als die eines Handarbeiters ohne Kapitaleinsatz. Mit dem vom Staat geförderten Niedergang der Zünfte gingen auch die mit diesen verbundenen solidarischen (sozialen) Sicherungen weitgehend verloren. Dafür mußten, sei es durch Selbsthilfe, sei es durch Staatshilfe nachfolgende Ersatzeinrichtungen gefunden werden.

Die Reform der Städteverfassung beseitigte die merkantile Tradition der Herrschaft von Steuerräten und Garnisonchefs. Sie war darauf gerichtet, Bürokratie durch liberale Selbstverwaltung der Bürger zu ersetzen, bürgerliche Initiativen in die Gestaltung der Gemeindepolitik einzubinden. Die Reform der Städteverfassung bedeutete keine Demokratisierung der Gemeinde, die Selbstver-

waltungsrechte waren im wesentlichen auf das Besitzbürgertum beschränkt. Die Selbstverwaltung war über das Kommunalsteuerrecht an die materiellen Interessen gebunden, ehrenamtliche Aktivitäten auf breiter Basis waren Bürgerpflicht und die erste Stufe politischer Karrieren in der Gemeinde. Das Armenwesen, das den weitaus größten Etatposten einnahm und bis in die sechziger Jahre des 19. Jahrhunderts *das* Verwaltungsproblem der Städte war, ist so durch die Reform der Städteverfassung sehr stark berührt worden, von hier gingen wesentliche Impulse für neue Bindungen und Sicherheiten aus.

Agrarreformen und Gewerbeformen steigerten über Generationen das erhoffte Wirtschaftswachstum, ohne daß zunächst die alte Armut verschwand. Statt dessen kam eine neue Armut hinzu, die mit der durch die liberalen Reformen geförderten Industrialisierung verbunden war, die Armut des Industriearbeiters, des Proletariers.²¹ Diese neue Armut wurde als »künstlich« aufgefaßt, d. h. bedingt durch gesellschaftliche Faktoren und Prozesse wie Reform und Konkurrenz. Der große Theoretiker der bürgerlichen Gesellschaft, Georg W. F. Hegel, hatte schon 1820 in seiner *Rechtsphilosophie* konstatiert: »Ist aber die bürgerliche Gesellschaft ausgebildet, ist es eine der schwersten Aufgaben der Armuth zu steuern.«²² Armut war für ihn »das Herabsinken einer großen Masse unter das Maß einer gewissen Subsistenzweise, die sich von selbst als die für ein Mitglied notwendige reguliert.«²³ Die alte Armut, die in den Städten den »Pöbel« erzeugte, ging mit der neuen, für die sich der Begriff des Proletariers ausbildete, ineinander über. »Pauperismus und Proletariat sind die eiternden Geschwüre, die der Organismus der modernen Staaten geboren hat.«²⁴ Das, was »künstlich«, gesellschaftlich bedingt war, schien nun aber auch gesellschaftlich beherrschbar zu sein, sollte der Staat steuern. Das Mittel dazu wurde bürgerliche Wissenschaft. Mit den neuen gesellschaftlichen Problemen befaßte sich die neue Sozialwissenschaft, und von ihr angeleitete »soziale Politik« sollte Pauperismus und Proletariat steuern, die soziale Integration gewährleisten.²⁵ In der Tat war »bei der Vielzahl der Notleidenden, bei ihrer regional unterschiedlich starken Massierung und bei der zeitlichen Ausdehnung der Not«²⁶, der Gesamtstaatlichkeit der sozialen Frage²⁷, staatliche Intervention gefragt.

Der Staat reagierte auf die Massenarmut zunächst aber nicht als »sozialer«, sondern als sichernder Staat. Der liberale Staat des frü-

hen 19. Jahrhunderts übernahm nicht die Verantwortung für das Armutsproblem. Er regelte nur die Zuständigkeiten der Selbstverwaltungen. Dabei hatte seine Administration gegenüber dem Pauperismus

»nicht mehr die Aufgabe, ihn zu ersticken, sondern ihn zu *disziplinieren*, zu verewigen. Die Administration, »die sich . . . auf eine *formelle* und *negative* Tätigkeit beschränken (muß), denn wo das bürgerliche Leben und seine Arbeit beginnt, eben da hat ihre Macht aufgehört, hat es aufgegeben, durch *positive* Mittel die Quelle des Pauperismus zu verstopfen, sie begnügt sich damit, sooft er an der Oberfläche des offiziellen Landes hervorsprudelte, mit polizeilicher Milde ihm ein Totenbett zu graben.«²⁸

Die Armenfürsorge bzw. die Armutssteuerung wurde von der alten Bedarfs-Niveaubindung entkoppelt, nicht die *moral economy* der »Auskömmlichkeit« gab den Standard²⁹, sondern der Markt, der Arbeitslohn – der unterstützte Arme sollte seine Situation gegenüber der auch des am schlechtesten bezahlten freien Arbeiters noch als nachteilig empfinden (sog. *less-eligibility-Prinzip*).³⁰

Die administrative Bewältigung des Armutsproblems in Preußen setzte bei der Zuständigkeitsregelung an – Armengesetzgebung des Staates war in erster Linie Zuständigkeitsgesetzgebung –, die das traditionelle Heimatprinzip der Armenversorgung aufhob. Das alte Heimatrecht wurde hauptsächlich durch Geburt erworben und konnte zwar materiell ausgehöhlt werden, aber kaum verlorengehen. Es richtete sich vor allem auf die Armenversorgung, schloß aber auch für Familiengründung und Erwerb entscheidende Rechte und Pflichten ein. Während in Süddeutschland dieses Heimatprinzip bis zur Gründung des Deutschen Reiches (in Bayern bis 1914) aufrechterhalten und von ihm aus auch u. a. die Heiratsbeschränkungen (bis 1868) begründet wurden, hob man in Preußen 1842 das Heimatprinzip als Anknüpfungspunkt für Armenfürsorgezuständigkeit auf. Das geschah gemeinsam mit der Verabschiedung der Freizügigkeitsgesetzgebung, beides sollte horizontale Mobilität fördern.

An die Stelle der mit der Geburt erworbenen, den Besitzer durch sein ganzes Leben begleitenden »Heimat« trat der leichter zu erwerbende, vor allem auch leichter zu verlierende sog. Unterstützungswohnsitz. Als juristischer Anknüpfungspunkt für die Feststellung bzw. Regulierung der Armenlasttragung bzw. Armenversorgung war dieser an (1842, 1855, 1870 und 1908 jeweils

geänderte) Jahresfristen ununterbrochenen Aufenthaltes in einer Wohnortgemeinde gebunden. Das Prinzip des Unterstützungswohnsitzes bot eifrig gesuchte und genützte Möglichkeiten einer sog. künstlichen Verschiebung der Armenlast, vor allem von dem armen Heimatdorf bzw. einem Gutsbezirk in die Stadt. Die Städte konnten, bedingt durch die Freizügigkeitsgesetzgebung, die Wohnsitznahme nicht mehr wie früher polizeilich verhindern, wohl aber kontrollierten sie diese nun polizeilich, vor allem im Hinblick auf die Dauer, die zur Begründung eines Unterstützungswohnsitzes notwendig war.³¹ Häuser wurden nummeriert, Einwohner gemeldet und gezählt, bald konnten sich auch der gewitzteste Vagant und der arbeitssuchende Proletarier nicht mehr der bürokratischen Beobachtung entziehen.³² Hinzu kam, daß seit 1843 Bettetei strafrechtlich geahndet wurde und der Staat ein funktionierendes Polizei- und Paßwesen aufbaute, unter dessen Kontrollen und Repressionen auch die Handwerksgesellen stöhnten, bei denen das Wandern, die Mobilität, zur Berufsausbildung gehörte und die nicht danach trachteten, in einem anderen Land, einer anderen Stadt einen Unterstützungswohnsitz zu erwerben. Zu den verstärkten Kontrollen, die die Freizügigkeit begleiteten, mitunter faktisch einschränkten, zu dem mit Strafe und Korrektionsverfahren abgesicherten Bettelverbot trat noch der Ausbau des Militärsystems. In den relativ langen Friedensjahren von 1813 bis 1864 hatte dieses vor allem nach innen gerichtete, disziplinierende Funktionen – das hatte sich nicht zuletzt 1848/49 gezeigt. Aber auch in »normalen« Zeiten sollte der Ausbau der tatsächlichen wie symbolischen Präsenz physischer Gewalt »dem Pöbel militärisch imponieren«³³, Stadt und Land wurden mit stationären Polizeiposten und Garnisonen überzogen.

Diese (Armen-)Polizeipolitik sicherte demgemäß die sozialen Großraumreformen (Agrar-, Gewerbe- und Städtereform) negativ disziplinierend ab. Die private »Freiheit« zur Existenzsicherung durch (Erwerbs-)Arbeit wurde zur ausschließlichen gemacht. Die traditionellen Möglichkeiten zur Existenzsicherung wie Betteln, Gemeinheitsnutzung, Plaggen- und Bültenhieb waren aufgehoben, verboten und kriminalisiert. Propagiert wurde Arbeit um jeden Preis (*less-eligibility*). Disziplin zur freien Arbeit zielte darauf, die Arbeitskraft marktgängig zu machen. Die Disziplin des Marktes wurde also flankiert durch die Drohung physischer Gewalt »in letzter Instanz«, wirksam durch existentielle Unsicherheit des Pro-

letariers. Diese schien notwendig, um langfristig neue Sicherheit für die entstehende Arbeiterklasse zu schaffen.³⁴

Jenseits dieser negativ abgrenzenden, bürokratischen Disziplinierungs- und Zuständigkeitsregelungen, die die universelle Not und die Gefährdung durch das Proletariat steuern sollten bzw. darauf aufbauen, entwickelten sich aber auch neue Ansätze einer positiven, sanfteren Armutspolitik, die beim armen *Arbeiter* ansetzte, von hier aus differenzierte und normalisierte: die Arbeiterpolitik.³⁵ Die Arbeiterpolitik war eine neue Form der Armutspolitik, sie knüpfte mit ihren sichernden Kassen an das bürgerliche Assekuranzprinzip an und brachte, als verordnete Selbsthilfe mit geringen Umverteilungswirkungen für den Rechtsstaat, keine grundsätzlichen Zielkonflikte. Dem Schutz des Eigentums als staatliche Aufgabe wurde nun der Schutz der Arbeitskraft der eigentumslosen Staatsbürger hinzugesellt und mit dem Selbstverwaltungsgedanken weitgehend verknüpft. Arbeiterschutz und Arbeiterkassen sollten die genossenschaftlichen Sicherungen der (aufgelösten) Zünfte und Gilden ersetzen und verallgemeinern. Das Versicherungsprinzip wurde (mit staatlichem Zwang und durch Arbeitgeberkalkül) zwischen 1845 und 1883 von den oberen auf die unteren Klassen der Gesellschaft (vor allem auf die Fabrikarbeiter) erstreckt, während es die qualifizierten Gesellenarbeiter vielfach schon als Selbsthilfe freiwillig aufgegriffen hatten (Gesellenladen, Hilfskassen).³⁶ Die auf den Schutz der Arbeitskraft gerichtete Arbeiterpolitik mußte darauf abzielen, Arme und Arbeiter sozial und politisch definitorisch zu trennen und zu dividieren. Der Ausgangspunkt war die gleichsam axiomatische Setzung, daß die Arbeiterbevölkerung, die sich auf dem Markt Arbeitseinkommen verschaffte, im *Normalfall* nicht arm im Sinne von »bedürftig« sei bzw. sein dürfe, also nicht die Voraussetzung für die Gewährung öffentlicher Armenunterstützung erfüllte. Die Arbeiterpolitik setzte, schon aufgrund ihrer technischen Voraussetzungen, nicht beim ärmsten Arbeiter an, sondern beim diszipliniert und qualifiziert arbeitenden, zunehmend klassenbewußten Arbeiter und ging von einem relativ stetigen Arbeitsverhältnis aus. Die »bedürftige« Armenbevölkerung hingegen übte keine Erwerbsarbeit aus: sie konnte nicht arbeiten, war »arbeitsunfähig krank«, oder wollte nicht arbeiten, war »arbeitssscheu«. Der sozialpolitische Gebrauchswert dieser Unterscheidung lag darin, daß so als soziale Normalität anerkannt wurde, daß die (arme) Arbeiterbevölkerung

im Fall von Krankheit, Unfall, Alter und Arbeitslosigkeit ohne ausreichende Mittel war. Damit waren getrennte, diese Risikofälle »externalisierende« Möglichkeiten der Institutionalisierung und politischen Regulierung der (Existenz-)Sicherheit für den Risikofall vorbereitet. Die Arbeiterpolitik des Staates, die die versicherungsförmigen Arten von Selbsthilfe gegen Verarmung *zwangsweise* verallgemeinerte, sie aus dem herkömmlichen handwerklichen Zusammenhang heraustrennte, wurde der sich entfaltenden »normalen« Lohnarbeit in Gewerbe und Industrie immer umfassender »übergestülpt«. Die einst genossenschaftliche Selbsthilfe und das bürgerliche Assekuranzprinzip wurden so zwangsförmig vergesellschaftet und staatsabhängig: Die Arbeiter, die als Industriearbeiter sich der Disziplin des Marktes und der Maschinerie anvertrauten, erhielten als Gratifikation »neue Sicherheit« durch Kranken- und Unfallkassen, später folgte die Einbeziehung weiterer Risiken wie Invalidität und Alter.

Die neuen, verherrschaftlichten Transferleistungen der Arbeiterpolitik waren für die davon betroffenen Arbeiter positiv angelegt, wenn sie auch nur eng begrenzte Sicherheiten boten.³⁷ Anders als die Leistungen der Armenfürsorge grenzten die Kassenleistungen die Empfänger nicht von der politischen und gesellschaftlichen Entwicklung aus, sondern schlossen sie letztlich an diese bürgerliche Entwicklung an. Normalisierung von Erwerbsarbeit (insbesondere auch von kapitalbestimmter Industriearbeit) wie städtisch-bürgerlicher Lebensform waren der verborgene Sinn der neuen Arbeiterpolitik. Diese Aufspaltung der armen Arbeiter in Armen- und Arbeiterbevölkerung war für die sich durchsetzende kapitalistische Wirtschaftsverfassung funktional.

Die Sicherung durch die Arbeiterpolitik war aber zunächst sehr begrenzt, sie erfaßte nur einen Bruchteil der Armutbevölkerung, abgesehen davon, daß der Staat die konkrete Ausübung des Kasenzwanges (bis 1883) an die Selbstverwaltung der Gemeinden delegiert hatte und diese höchst unterschiedlichen Gebrauch von dieser Ermächtigung zur Arbeiterpolitik machten vor allem deshalb, weil die Reichweite von Handwerk, Fabrik einerseits und Kassenpolitik andererseits noch recht begrenzt war; sie gelangte kaum zu den Tagelöhnern in Stadt und Land, zu den verlegerabhängigen Heimarbeitern, zu den Arbeitern mit »Leistungsknick«, in die unvollständigen Familien oder die kinderreichen Familien, in denen ein Erwachsener dauernd arbeitsunfähig krank oder invalide war.

Hier wurde im Grenzfall die kritische Linie zur Armut, zur Armenbevölkerung schnell und meist dauerhaft überschritten. Das bedeutete zunächst ein Anheimfallen an die diskriminierend und ausgrenzend angelegte Armenfürsorge.

Die alte Armenfürsorge blieb also weiter bedeutungsvoll, auch für die Arbeiterbevölkerung, die Proletarier, und sie hatte sich, nachdem der Staat seine merkantilistische »Marktregulierung«, seine Verantwortlichkeit für die Existenzsicherung seiner Untertanen drastisch beschnitten hatte, nicht nur negativ entwickelt. Während des 19. Jahrhunderts entwickelte sich Deutschland nicht nur von einem Agrar- zu einem Industrieland, sondern auch zu einem Land mit überwiegender Stadtbevölkerung. Die Armen zogen, wie schon in früheren Jahrhunderten, überwiegend vom Land in die Stadt, wo sie auf besseres Auskommen hofften. Vor allem in größeren Städten bildeten sich Armenviertel und Slums, von denen »Gefährlichkeiten« für die bürgerliche Welt ausgingen oder zumindest in der bürgerlichen Wahrnehmung auszugehen schienen.³⁸ Armut wurde zunehmend als städtisches Problem begriffen. Die organisatorische Ausgestaltung und die Finanzierung der Armenfürsorge wurden zu einem vorrangigen Problem für die bürgerliche Selbstverwaltung in den deutschen Städten. Damit entfiel ein wesentlicher Anteil der Schaffung einer »policierten Gesellschaft« auf bürgerliche Selbstverwaltung und privates Engagement.

Die spezifische Innovation lag dabei im Ansatz der *Prophylaxe*, der Vorbeugung, der Verhütung. Sicherheit wurde zunehmend mit »sanfter«, prophylaktischer Disziplinierung verbunden. Die erzieherische Beeinflussung, die Pädagogisierung wurde vorbeugend systematisch eingesetzt. Die andrängenden ärmeren Schichten, vor allem die Arbeiter, konnten nicht mehr (nur) unterdrückt werden, sondern sollten gebildet werden. Freiheit und Wohlstand erschienen als die Töchter der Bildung.³⁹ Für Karl Marx war die geregelte Kindererziehung die Aufhebung des Pauperismus.⁴⁰

Auf Prophylaxe von Armut und verunsicherndem Verhalten hatten auch die Zuchtanstalten des Absolutismus gezielt, in denen mannigfache pädagogische Zielsetzungen verfolgt worden waren. Das Anstaltsprinzip bedingte jedoch ein Herausnehmen, eine Isolierung des Armen aus seinem sozialen Milieu. Diese Anstalten bestanden zwar im 19. Jahrhundert noch fort, wurden aber zunehmend zu bloßen Repressions- und Abschreckungsanstalten. Ihre

pädagogischen Intentionen dagegen wurden ins offene Feld verlagert, durch Selbstverwaltung und Ehrenamtlichkeit verallgemeinert. In England wurde die Abschreckungsfunktion der alten Anstalten durch den *workhouse-test* auf eine neue Stufe gestellt, die gleichzeitig das Potential für eine Auslagerung von Disziplinarfunktionen in die Privatwohltätigkeit freisetzte. In Deutschland wurde der *workhouse-test* zwar nicht generell durchgeführt, aber auch hier waren die Arbeitshäuser gefürchteter als die Gefängnisse und entbehrten jeglicher pädagogischer Intentionen im Vollzug. Die kommunale Armenfürsorge und die Privatwohltätigkeit hingegen setzten im offenen Feld, im Milieu, im Alltagsverhalten ein und suchten dieses zu beeinflussen. Damit verbunden war in der Selbstverwaltungspraxis regelmäßig eine Aufhebung der Unterscheidung zwischen öffentlicher und privater Sphäre für die städtische Armut. Gehörte zum bürgerlichen Rechtsstaat eine Trennung von öffentlicher und privater Sphäre mit Unverletzlichkeit der Wohnung, so konnte diese Grundrechtssphäre aus dem schlichten Anlaß von Armut durchbrochen werden. Da, wo Gewerbefreiheit und Gewerbeförderung, Arbeiterpolitik und Sicherheitspolitik nicht ausreichten, um aus armen Leuten Staatsbürger zu machen, griff das Klein- und Bildungsbürgertum ergänzend ein, entwickelte einen missionarisch-kolonisierenden Eifer gegenüber den fremden Lebenswelten in der eigenen Stadt.⁴¹

Die ersten institutionellen Ansätze, die privates Engagement in der Armenpflege zuließen, waren die Rumfordschen Suppenküchen, die Krankenpflege und die Betreuung entlassener Strafgefangener.

Die systematische und kontinuierliche Verknüpfung mit der Selbstverwaltung gelang aber erst durch organisatorische Reformen der städtischen Armenpflege, die in den fünfziger Jahren des 19. Jahrhunderts in den westlichen Industriestädten Deutschlands einsetzten und zuerst in Elberfeld geschlossen entwickelt wurden.

Das Elberfelder System von 1853 war nicht völlig neu.⁴² In gewisser Weise war das System eine Säkularisierung der teils überlieferten, teils von dem schottischen Puritaner Thomas Chalmers für Glasgow aufgestellten Grundsätze kirchlicher Armenpflege: aggressiv (die Armen aufsuchen, nicht warten, bis sie kommen), lokal begrenzt (»Quartiersystem«), kasuistisch bzw. individualisierend (der Verschämte und der Freche, der Arbeitswillige und der

Arbeitsscheue, der arbeitsunfähige Greis und das verwahrloste Kind werden jeweils anders behandelt) und erzieherisch (es werden nicht nur Gaben gereicht, sondern es wird auch zu Arbeit und Sparsamkeit angehalten). In Elberfeld wurde die Armenpflege durch eine Bündelung von ehrenamtlicher Arbeit, Individualisierung, Dezentralisierung und Vermeidung von Dauerleistungen systematisch reorganisiert und »Flächendeckung« angestrebt. Statt der früheren 50 Armenpfleger fungierten jetzt 252, die jeweils vier Armenfamilien ihres »Pflegequartiers« mindestens alle zwei Wochen besuchten und kontrollierten sowie dabei nach relativ feststehenden Sätzen für weitere 14 Tage notdürftige Nahrung und Obdach zusicherten und/oder Arbeit zu vermitteln hatten. Die Tätigkeit als ehrenamtlicher Armenpfleger war dabei die unterste Stufe einer kommunalpolitischen Karriere, die das Selbstverwaltungsrecht ermöglichte.

Für den Siegeszug der Disziplinierung der unterbürgerlichen Schichten ist dabei das Besuchsprinzip, das Aufsuchen der Familie in der Wohnung, das *visiting*, entscheidend gewesen. Beim Armenbesuch wurde versucht, die sichernde Gabe, das Almosen mit persönlicher Dienstleistung und Erziehung zur Sittlichkeit zu verbinden. Die Almosen waren knapp bemessen, um einen wiederkehrenden Anlaß zur pädagogischen Intervention, zur Kontrolle der disziplinierten Verausgabung zu haben. Materielle Leistungen wie beim »undisziplinierten« Straßensbettel gab es zwar auch noch, aber sie nahmen mehr und mehr den Charakter von Eintrittskarten, Zugriffsinstrumenten an. Das Disziplinierungsnetz war durch das Quartierssystem eng geknüpft. Es wurde erst in den neunziger Jahren mit den großen Armen- und Arbeitervierteln der Großstädte (etwa: Berliner Wedding) überfordert.

Kontrollierende Armenbesuche gab es nicht nur in der öffentlichen Armenfürsorge im Vorfeld öffentlicher Gewalt, sondern auch in der privaten Vereinswohlthätigkeit. Die Besuchsintentionen waren aber alle auf Arbeitsamkeit vs. Faulheit, Reinlichkeit vs. Schmutz, Dank-, Ehr- und Pflichtgefühl vs. Frechheit, Frömmigkeit und Demut vs. Heidentum beim Proletarier, also auf bürgerliche Sittlichkeit gerichtet. Die Zielvorstellungen waren zu Anfang der fünfziger Jahre großenteils noch religiös-missionarisch motiviert. Die Innere Mission des J. H. Wichern war von diesem als kulturelle Aufbruchsbewegung geplant, entwickelte sich dann aber weitgehend in den »Werken« und Vereinen der Privatwohlthät-

tigkeit und überdauerte ihren Anlaß.⁴³ Die Beiträge von Weisbrod, Dießenbacher und Levine verfolgen den Entwicklungsgang der »sanften« Disziplinierung durch *visiting*, des Armenbesuchs, der mit steigender Komplexität bzw. erforderlichem Zeitaufwand seine ehrenamtlichen Grundlagen verließ. So wie die Sicherheit von Eigentum und Leben durch uniformierte Polizei berufsmäßig garantiert werden soll, entwickelte sich nun folgerichtig die Disziplinierung der Armenbevölkerung durch (uniformierte) berufliche Sozialarbeit, die die Durchsetzung der Erziehungsideale der Zucht-Anstalten in der Privatsphäre versucht. Die Sozialtechnik des *visiting* wurde in den Großstädten der Industriestaaten zunehmend professionalisiert und damit zum Anfang beruflicher Sozialarbeit.⁴⁴

In England, dem in Hinblick auf Industrialisierung und Reform des Armenwesens fortgeschrittensten Staat, hatte sich die pädagogische Missionierung der Unterschichten schon in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts herausgebildet. *Bernd Weisbrod* arbeitet die beiden Grundvarianten heraus, die religiöse (Stadtmission) und die weltliche (statistische) Gesellschaft, Missionierung und Erforschung gehen Hand in Hand, sind zwei Seiten eines auf die unterbürgerlichen Schichten in den Städten gerichteten Kolonisierungsprozesses, bei dem der Armenbesuch die entscheidende Sozialtechnik ist. Den Kampf um die Sozialkontrolle in den Ideologie-sensiblen Bereichen der individuellen Sozialisation, der sozialen Integration und der kulturellen Approbation sieht er als Frontlinie eines umfassenden kulturellen Austauschprozesses (*cultural negotiations*).

Die Grenzüberschreitung dieser Frontlinie durch das *visiting* hatte wie auch das Elberfelder System eine gewisse Tradition in der kirchengemeindlichen Armenpflege. In der viktorianischen Zeit verband sich der traditionell moralisch-religiöse Gewinn mit missionarisch-fortschrittsgläubigem Eifer, der darauf zielte, die unbekannte, fremde Welt des Armutsterritoriums zu erkunden und seine Eingeborenen zu reformieren. Die Aufsicht, der die ländlichen Unterschichten im agrarisch-konservativen Sozialgefüge noch unterlagen, war in den städtischen Quartieren verlorengegangen und mußte nun substituiert werden. Früher als bei den Stadtmissionaren (*city missions*) trieb dann bei den Statistikern die unmittelbare Wahrnehmung der Armut zur Außerkraftsetzung des moralischen Erklärungsparadigmas für die Massenarmut. Das

eigentliche Ziel der Statistiker bei ihren Hausbesuchen, die praktische Hilfe und moralische Belehrung verbanden, wurde die Erzeugung eines Reformdrucks durch den Nachweis einer kollektiven Abweichung in den *moral statistics*. Somit trieb die Absicht des systematischen *visiting* der Statistiker über die sonst aus moralisch-pädagogischen Gründen geforderte Einzelfallbetreuung hinaus. Anknüpfend an neue Gesundheitsgefährdungen durch Seuchen (Cholera), an Furcht vor Ansteckung ging es auch um gesundheitliche Vorsorge. So sollte durch die *moral statistics* ein wissenschaftlich begründeter Reformdruck im sanitär-infrastrukturellen und im erzieherisch-institutionellen Bereich erzeugt werden. Seit den fünfziger Jahren des letzten Jahrhunderts wurde die statistische Vermessung der Armut, parallel zur Implementation der Reformen, mehr und mehr zur Aufgabe verschiedener Inspektoren und professioneller Sozialagenturen, bei denen die Aufmerksamkeit für Umwelteinflüsse überwog.

Der Beitrag von *Hartmut Dießenbacher* zeigt die deutsche Variante des *visiting*, Stadtmission als älteste Form *beruflicher* Sozialarbeit, die die äußere Verhaltenskontrolle durch eine innere (»seelische«) erweitert. Gegenüber ihren englischen Vorbildern weist die deutsche Form der Stadtmission deutliche Wahrnehmungsdefizite auf. Die in proletarischen Lebenswelten ablaufenden Interaktionsprozesse wurden fast nur unter den Gesichtspunkten der Ferne von bürgerlichen Tugenden, von christlicher Zucht und innerweltlicher Askese wahrgenommen. Die kleinbürgerlichen Obsessionen von der »Welt der Armen« wurden aufrechterhalten, was zu teilweise grotesken Begrenzungen dieser christlich-missionarischen Arbeit gegenüber Armen und ihrer Legitimation führen mußte, zumal das Umfeld zunehmend ökonomisiert und säkularisiert wurde.

Am wenigsten verknüpft mit religiös-missionarischen Intentionen waren das *visiting* und die Entstehung beruflicher Sozialarbeit im Zukunftsland der industriellen Revolution, den USA, zumal hier die disziplinierende Beeinflussung proletarischer Welten durch das Bildungsbürgertum spät einsetzte. *Daniel Levine* beschreibt eine von vornherein säkularisierte Form des *visiting*, die der amerikanischen *Charity Organization Societies* im letzten Drittel des vorigen Jahrhunderts. Die »freundlichen Besucherinnen« waren keine religiösen Missionare, keine öffentlichen Armenpfleger, keine Beamten, die die Armen kontrollieren sollten.

Sie waren vielmehr Missionare der *scientific charity*, des wissenschaftlichen Umgangs mit der Armut und den Armen. So wie die Ärzte mit Hilfe der Medizin wissenschaftlich gegen Krankheit vorgehen, wollte die COS die Wohltätigkeit zur Wissenschaft ausbauen und damit gegen die Armut vorgehen. Dabei war es ein wesentliches Axiom dieser Wissenschaft, daß im reichen Amerika die Armut selbstverschuldet, d. h. im Verhalten begründet sei. Und vor allem der Verhaltensbeeinflussung diente dann auch das *friendly visiting*, durch das die bürgerlichen Standards von Reinlichkeit und Mäßigkeit von den »besseren« Klassen auf die Armen übertragen werden sollten. Levine weist dann aber ebenso wie schon Weisbrod am englischen Beispiel nach, daß die zunehmende empirische Nähe, die mit dem *friendly visiting* verbunden war, die Voraussetzungen der Tätigkeit langsam untergrub. Arbeitsscheu und Trunkenheit als Ursache der Armut mußten Erkenntnissen über Alter und Arbeitslosigkeit als sozialen Armutsursachen weichen. So bekam die COS langsam ein neues Ziel: soziale Gerechtigkeit mittels sozialer Sicherung; gleichwohl blieb die Einzelfall-Arbeit als »Ergänzung« erhalten und wurde durch Ausbildung professionalisiert.

Auf dem Wege zur »policierten Gesellschaft« war der missionarische Armenbesuch also eine wesentliche Etappe und Voraussetzung für umfassendere Maßnahmen und zugleich Vorbereitung für die professionelle Dienstleistungsstruktur der modernen Sozialethik. Die Beiträge von Weisbrod und Levine haben dabei einen Paradigmenwechsel schon angedeutet: Die christlich-moralisierend legitimierte Intervention wird, parallel zu differenzierender Arbeiterpolitik, durch wissenschaftlich legitimierte Interventionen abgelöst. Im selben Maße, wie traditionelle Verkehrs- und Hilfsformen verschwanden, verloren auch deren Sinn- und Legitimationskonstruktionen an Belehrungswert. Die neuen Verkehrs- und Hilfsformen wurden zusammen mit neuen Sinnstrukturen begründet und durchgesetzt. In diesem Prozeß wurden religiöse Welterklärungen durch philosophische, philosophische durch wissenschaftliche abgelöst.

Armut erschien im 19. Jahrhundert aber nicht nur durch undiszipliniertes Verhalten gefährlich, sondern auch als Entstehungsfeld, als »Hort« von (ansteckenden) Krankheiten, die von der Arbeiterbevölkerung auf das Bürgertum übergriffen. Die akuten wie die chronischen Infektionskrankheiten gefährdeten schließlich auch

die Arbeitskraft, die Sicherheit des Proletariers; längere Krankheit bedeutete für den Besitzlosen in der Regel den Abstieg in die Armenbevölkerung. Für diesen wesentlichen Existenzbereich wurde nun das moralisch-theologische Erklärungsparadigma durch ein wissenschaftliches, ein naturwissenschaftliches ersetzt. »Krankheit« und »Gesundheit« wurden verstärkt wissenschaftlich erklärbar – durch die naturwissenschaftliche Medizin, und Ärzte profilierten sich zunehmend und professionell monopolisierend als deren Sachwalter.⁴⁵ Gleichzeitig wurde Gesundheit als »Wert an sich« zu einer sozialen Kategorie, an der Bürger interessiert waren, Arme und Arbeiter interessiert werden sollten und (anders als an Sittlichkeit) auch tatsächlich interessiert werden konnten. Die von »Gesundheit« (als diese fördernd) deduzierten konkreten Verhaltensforderungen waren die gleichen wie die von »Sittlichkeit« abgeleiteten.⁴⁶ Demut, Fleiß, Ordnung und Reinlichkeit sollten Gesundheit garantieren. Der demütige, fleißige, ordentliche, reinliche und »gesunde« Proletarier war der bürgerlichen Gesellschaft nicht mehr gefährlich.

Die konkreten Ansätze zur Gesundheitsintervention waren die in den sechziger Jahren einsetzende und in den neunziger Jahren verstärkte kommunale Gesundheitspflegebewegungen, eng verbunden mit ärztlicher Standespolitik, sowie die Arbeiterpolitik mit ihren Kassen, die auf therapeutische Intervention zielten; die Armenbesucher wurde durch den Krankenbesucher ergänzt. Die öffentliche Gesundheitspflege⁴⁷ richtete sich insbesondere auf Seuchenbekämpfung, wurde vor allem durch Cholera und Fleckfieber epidemien provoziert; die Krankenkassenmedizin richtete sich auf akute und chronische (Proletarier-)Krankheiten, vor allem die Tuberkulose. Krankheit und Gesundheit boten – sei es mit prophylaktischer, sei es mit therapeutischer Absicht – mannigfache Anlässe zu disziplinierender und sichernder Intervention, zu Vorsorge und zu professionellen Dienstleistungen.⁴⁸ Die Beiträge von Alfons Labisch und Gerd Göckenjan widmen sich vor allem diesem Strang naturwissenschaftlich begründeter und professionalisierter Disziplinierung.

Die Hygieniker des 19. Jahrhunderts, deren Bezugswissenschaften nicht mehr Theologie, Philosophie und Ethik, sondern Ingenieurtechnik und Staatswissenschaft waren, hielten Reinlichkeit *und* Sittlichkeit für unentbehrlich zur Stärkung der Volksgesundheit. So wie Gesundheit jeweils einige Generationen zuvor zu

einem zunächst religiös, dann moralisch, dann wissenschaftlich begründeten Lebensinhalt des disziplinierten Bürgertums wurde, so wurde sie nun zur Maxime für Arme *und* Arbeiter erklärt und so verallgemeinert.

Das »gesundheitsfördernde« Verhalten, das dem von den Stadtmissionaren, frühen Statistikern und der *scientific charity* propagierten Lebensstil entsprach, wurde nun zu dem für alle verbindlichen, nicht mehr anzweifelbaren, weil wissenschaftlich bewiesenen Verhalten in der industriell-städtischen Welt.

Auf Gesundheit als unstreitigen sozial-politischen Wert gründeten also zunehmend nicht nur die bürgerliche Armenpolitik, sondern auch die Kassen der differenzierend angelegten Arbeiterpolitik. So wurde über »Gesundheit« auf verschiedenen institutionellen Wegen die disziplinäre Verhaltensbeeinflussung der unterbürgerlichen Schichten durch Transferleistungen bzw. Maßnahmen (sozialer) Sicherheit wieder zusammengeführt. Die Arbeiterkrankenkassen und die mit ihnen verbundenen, professionell orientierten Gesundheitspflegevereine nahmen ihren Anfang und ersten Aufschwung weitgehend parallel zum Ausbau der neuen Formen kommunaler Armenfürsorge, Privatwohlthätigkeit und innerer Missionierung. Strebte die offene Armenfürsorge mit ihrem *visiting* im Prinzip aber zumindest äußerlich-demonstrative Unterwerfung mit fraglicher »teleologischer Effizienz« an, so finden wir bei der Selbstverwaltung der Kassen zunehmend, vor allem nach deren reichsweiter Vereinheitlichung 1876/1883, eine eigenwillige Aneignung von »gesundheitlichen« Verhaltensanforderungen, der »Disziplin der Gesundheit« bzw. bürgerlicher Werte wie Fleiß, Ordnung und Reinlichkeit. Gerade die gewerkschaftliche und sozialistische Arbeiterbewegung, die sich »nach unten« abgrenzte, den zum Klassenkampf bereiten Proletarier vom Lumpenproletarier der Armenbevölkerung positiv abhob, eignete sich über »ihre« Kassen, die freien Hilfskassen, die vom konservativen Staat propagierten Kassenzwecke und damit ein wesentliches sozialdisziplinierendes Instrument, ganz eigenständig an. In analoger Weise baute die sozialistische Arbeiterbewegung die staatliche, sie unterdrückende Polizei in den Prozeß der Parteidisziplin, des *self-policing* ein. Auch hierdurch distanzierte sie sich von »elementarer« Arbeiterbewegung, ganz abgesehen davon, daß sie auf Industrialisierung und Wissenschaft »setzte«.

Die politische und gewerkschaftliche Arbeiterbewegung hatte

sich zunächst der staatlichen Krankenkassenpolitik durch einen verstärkten Ausbau des freien Hilfskassenwesens entzogen – nicht weil sie eine »Zwangsmedikalisierung« der Arbeiterbewegung fürchtete, sondern weil sie in den freien Hilfskassen eine große Chance zu einem Organisationsersatz für verbotene und verhinderte Partei- und Gewerkschaftsorganisationen sah, der korporativen Zusammenhalt und Binnensolidarität unter (Berufs-)Genossen zu festigen hatte und gleichzeitig Sicherheit vermittelte. Diese sozialpolitische Ausrichtung entwickelte aber unbeabsichtigt anti-revolutionär-disziplinierende Nebeneffekte, vor allem durch die Rekrutierung eines hauptamtlichen Kassenpersonals, das die Geschäfte nach dem ökonomischen Prinzip eines rationellen Umgangs mit knappen Mitteln zu führen erlernte, sowie durch Krankenbesuch, durch Krankenkontrolleure und Kassenärzte. Damit wurde die Arbeiterbewegung als Repräsentant der gefährlichen Volksklassen selbst dort, wo sie explizit versuchte, der Sozialreform des Staates zu entgehen, von der bürgerlichen Gesellschaft und deren rational ökonomisch-rechtlichen Integrationsmechanismen eingeholt.⁴⁹

Dieser integrationspolitische Trend erfuhr auch dann keine Wende, als sich mit der Krankenkassennovelle von 1892 die Funktion der Freien Hilfskassen auf die reiner Zuschußkassen reduzierte und sich nach 1890 Sozialdemokratische Partei und Gewerkschaften wieder legal betätigen durften. Die Arbeiterbewegung hoffte nun voll auf die Selbstverwaltung in der gesetzlichen Krankenversicherung und die gesundheitspolitischen Reformchancen, die die Verallgemeinerung des Sachleistungsprinzips – die Inanspruchnahme ärztlicher Hilfe wurde für alle Krankgeschriebenen obligatorisch – eröffnete. Die bei den politischen Machthabern nach wie vor als Staatsfeind stigmatisierte Sozialdemokratie eroberte sich vor allem über das Heer ihrer »Beamten« in den Ortskrankenkassen eine beachtliche Verfügungsgewalt über die Ressourcen einer öffentlich-rechtlichen Sozialleistungseinrichtung und konterkarierte zugleich ihre Ächtung innerhalb bürgerlicher Karrieremuster. Aber auch diese erfolgreiche Initiative entwickelte so etwas wie einen Bumerangeffekt, der das Verknüpfungsmuster zwischen Arbeiterbewegung und staatlich gesetzter Versicherungseinrichtung neu akzentuierte: Es geht einerseits um die Adaption der (Wohlfahrts-)Bürokratie an die Arbeiterinteressen und zum anderen um die Heranführung des Proletariats an bürgerliche Einstel-

lungen zur Bürokratie, die wiederum die Ausbreitung von Bürokratie begünstigte. Das war ein keineswegs leichter, sehr langwieriger Prozeß, zumal die Organisationsstrukturen und Verwaltungspraktiken dem Versicherten gegenüber viele disziplinierende und reglementierende Elemente (etwa in der Krankenkontrolle) aufwiesen. Mit ihrer Übernahme sozialhygienischer Konzeptionen verschrieben sich die Kassenvorstände schon früh gesundheitsprophylaktisch orientierten Aufgaben, die sich nicht allein auf die Aufdeckung und Anpolitisierung eklatanter hygienischer Mißstände etwa im Bereich des Arbeiterwohnungswesens beschränkten, sondern auch auf eine »amtliche« Einflußnahme auf die Lebensführung des Arbeiters (Ernährung, Alkohol, Sexualität, Selbstmedikation und Kuration) Bedacht nahmen – mit dem Ziel einer »Veredelung« des kulturell noch nicht ausreichend zivilisierten Arbeitermenschen. Dürfen auch die sozialpädagogische Breitenwirkung und gesundheitspolitische Effizienz jener »arbeiterlagereverbessernden« Aktivitäten der sozialdemokratisch dominierten Arbeiterkassen nicht überschätzt werden, so kann man gleichwohl zeigen, daß ihnen im säkularen Anpassungsprozeß der Arbeiter an die Normen und kulturellen Wertmuster der industriekapitalistisch-bürgerlichen Gesellschaft die Funktion einer zentralen Integrationsinstanz zukommt und daß sie in der Sozialdemokratie zweifellos eine verstärkte praktisch-reformistische Orientierung gefördert haben.

Die 1914 weit vorangeschrittene, aber noch keineswegs abgeschlossene Integration der Arbeiter in Staat und Gesellschaft (erfolgte) nicht im Sinne Bismarcks durch die Trennung der Arbeiter von ihren Organisationen, sondern faktisch gerade über deren Organisationen⁵⁰ unter weitgehender Aufgabe eigenständiger kultureller Deutungsmuster.

Behandelt der Beitrag von *Alfons Labisch* überwiegend die Entwicklung der »Fremdimplementation« von Gesundheitsanforderungen durch das öffentliche Gesundheitswesen, insbesondere die kommunale Wohlfahrtspflege, die auf Gesundheit, den homo hygienicus focussiert ist, so gilt der Beitrag von *Gerd Göckenjan* den disziplinierenden Prozessen in Arbeiterpolitik, Arbeiterkrankenkassen und damit Arbeiterbewegung. Die paradigmatische Schlüsselfigur ist für ihn dabei der Kassenarzt.

Die Kassen sind die Grundlage der Kassenarztmedizin, die die traditionelle Rolle des bürgerlichen Hausarztes verwandelt. Der

Kassenarzt gibt nicht nur Verhaltensratschläge, sondern er erhält auch Disziplinarmittel: vor dem Hintergrund der Kassenmittel und der Entscheidungskompetenz über arbeitsfähig – nicht arbeitsfähig verfügt er über materielle Ressourcen. Wenn die von ihm zugrundegelegte rationale Lebensordnung »zu Hause« nicht möglich ist, ist das Krankenhaus die neue (und meist gefürchtete) Alternative. Die tradierte somatische Kultur der Unterschichten kann diesem Druck zu gesundheitsrelevantem, »prophylaktischem« Verhalten nicht standhalten. »Gesundheit« kommt zu anderen und anders legitimierten Disziplinanforderungen hinzu und ist für proletarisch-städtische Lebenswelten in der Tat funktional – die sanfte und kontinuierliche Unterwerfung unter die Disziplin der Gesundheit wird zum Garant eigener und fremder Sicherheit, einer sich auf Normalitäten gründenden polizierten Gesellschaft des Wohlfahrtsstaates.

Ende des letzten Jahrhunderts war an die Stelle der alten sozialen Bindungen und Sicherungen, die im Prozeß der Industrialisierung zunehmend aufgelöst worden waren, ein neues, »künstliches« System sozialer Sicherung getreten, das an die neue Reproduktionsform, die Erwerbsarbeit, anknüpfte. Der Arbeiter war als gesellschaftliche »Normalexistenz« in der bürgerlichen Gesellschaft anerkannt. Die Erwerbsarbeit bildete fortan den Normalitätsstandard, an dem die soziale Sicherung sich ausrichtete und den sie beständig reproduzieren half. Die Trennung der »Armenfrage« von der »Arbeiterfrage« lebte in einer Spaltung des Systems sozialer Sicherheit fort, in dem die Sozialversicherung immer mehr die Aufgabe finanzieller Sicherheit, die kommunale Fürsorge dagegen die Produktion von Sicherheit durch soziale Dienstleistungen übernahm. Die »harten« Disziplinartechniken, die Anstalten und die traditionelle Armenfürsorge, bestanden zwar fort, rückten jedoch allmählich in die Randbereiche sozialer Sicherung und konnten die Normalisierung der Arbeiterbevölkerung zunehmend den sanften Disziplinierungstechniken von Arbeitsmarkt und Wissenschaft überlassen.

Anmerkungen

- 1 Luhmann, Niklas: *Formen des Helfens im Wandel gesellschaftlicher Bedingungen*, in: Otto, Hans-Uwe/Siegfried Schneider: *Gesellschaftliche Perspektiven der Sozialarbeit*, Bd. 1, Neuwied 1973, 21.
- 2 Achinger, Hans: *Soziologie und Sozialreform*, in: *Soziologie und moderne Gesellschaft. Verhandlungen des 14. Deutschen Soziologentages vom 20. bis 24. Mai 1959 in Berlin*, 2. Aufl., Stuttgart 1966, 37 ff.
- 3 Ebd., 41 ff.
- 4 Vgl. dazu die knappen Darstellungen Sachße, Christoph/Florian Tennstedt (Hg.): *Bettler, Ganner und Proleten. Armut und Armenfürsorge in der deutschen Geschichte*, Reinbek 1983; Tennstedt, Florian: *Sozialgeschichte der Sozialpolitik in Deutschland. Vom 18. Jahrhundert bis zum Ersten Weltkrieg*, Göttingen 1981.
- 5 Vgl. Pankoke, Eckart: *Gesellschaftlicher Wandel und soziale Dienste*, in: Kerkhoff, Engelhart (Hg.): *Handbuch Praxis der Sozialarbeit und Sozialpädagogik*, Bd. 1, Düsseldorf 1981, 3 ff.
- 6 Forsthoff, Ernst: *Die Verwaltung als Leistungsträger*, Stuttgart u. Berlin 1938, 4.
- 7 Weber, Max: *Gesammelte politische Schriften*, 3. Aufl., Tübingen 1971, 322.
- 8 Oestreich, Gerhard: *Strukturprobleme der frühen Neuzeit*, Berlin 1980, 367 ff.; ders.: *Geist und Gestalt des frühmodernen Staates*, Berlin 1969, 179 ff.
- 9 Foucault, Michel: *Überwachen und Strafen*, Frankfurt 1976.
- 10 Grundlegend: Fischer, Thomas: *Städtische Armut und Armenfürsorge im 15. und 16. Jahrhundert. Sozialgeschichtliche Untersuchungen am Beispiel der Städte Basel, Freiburg i. Br. u. Straßburg*, Göttingen 1979; ders.: *Der Beginn frühmoderner Sozialpolitik in den deutschen Städten des 16. Jahrhunderts*, in: *Jahrbuch der Sozialarbeit* 4, hg. v. Christoph Sachße u. Florian Tennstedt, Reinbek 1981, 46 ff. und Marzahn, Chr./Hans G. Ritz (Hg.), *Zähmen und Bewahren. Die Anfänge bürgerlicher Sozialpolitik*, Bielefeld 1984, S. 69 ff. Jütte, Robert: *Obrigkeitliche Armenfürsorge in deutschen Reichsstädten der frühen Neuzeit. Städtisches Armenwesen in Frankfurt am Main und Köln*, Köln u. Wien 1984; Moritz, Werner: *Die bürgerlichen Fürsorgeanstalten der Reichsstadt Frankfurt a. M. im späten Mittelalter*, Frankfurt/M. 1981; zusammenfassend: Sachße, Christoph/Florian Tennstedt: *Geschichte der Armenfürsorge in Deutschland. Vom Spätmittelalter bis zum 1. Weltkrieg*, Stuttgart, Berlin, Köln u. Mainz 1980, 23 ff.
- 11 Vgl. Conze, Werner: *Art.: Sicherheit, Schutz*, in: Brunner, Otto, u. a. (Hg.), *Geschichtliche Grundbegriffe*, Bd. 5, Stuttgart 1984, 831 ff. (hier: S. 845 ff.).

- 12 Wallerstein, Immanuel: *The Modern World System*, Bd. 1.2. New York 1974/1980.
- 13 Vgl. Conze (Anm. 11), 848; Hangartner, Jean-Marie: *Art.: Versicherungsgeschichte, Handwörterbuch der Sozialwissenschaften*, Bd. 11, Göttingen u. a. 1961, 217ff.
- 14 Vgl. dazu jetzt die grundlegende Arbeit von: Schubert, Ernst: *Arme Leute, Bettler und Gauner im Franken des 18. Jahrhunderts*, Neustadt a. d. Aisch 1983.
- 15 Vgl. Küther, Carsten: *Räuber und Gauner in Deutschland*, Göttingen 1976, ders.: *Menschen auf der Straße. Vagierende Unterschichten in Bayern, Franken und Schwaben in der zweiten Hälfte des 18. Jahrhunderts*, Göttingen 1983, ders.: *Räuber, Volk und Obrigkeit. Zur Wirkungsweise und Funktion staatlicher Strafverfolgung im 18. Jahrhundert*, in: Reif, Heinz (Hg.): *Räuber, Volk und Obrigkeit. Studien zur Geschichte der Kriminalität in Deutschland seit dem 18. Jahrhundert*, Frankfurt/M. 1984, 17ff.
- 16 Schubert (Anm. 14), 327.
- 17 Avé-Lallement, Friedrich Chr. B.: *Das deutsche Gaunertum in seiner sozialpolitischen, literarischen und linguistischen Ausbildung* (1858), Reprint der Ausg. von 1914, Wiesbaden o. J. (1978), 275.
- 18 Vgl. dazu den Beitrag von Eckart Pankoke in diesem Band, S. 148 und Maier, Hans: *Die ältere Staats- und Verwaltungslehre (Polizeiwissenschaft)*, Neuwied 1966, 127ff. (insbes. 129 »gut polizierte Gesellschaft«).
- 19 Schubert (Anm. 14), 329f.
- 20 (Anonymus), *Über die Handhabung der Sicherheitspolizei durch Gendarmerie*, Karlsruhe 1831, 10, zit. nach: Lüdtke, Alf: »Gemeinwohl«, *Polizei und »Festungspraxis«*. *Staatliche Gewaltsamkeit und innere Verwaltung in Preußen, 1815–1850*, Göttingen 1982, 52.
- 21 Vgl. dazu Conze, Werner: *Vom »Pöbel« zum »Proletariat«*. *Sozialgeschichtliche Voraussetzungen für den Sozialismus in Deutschland*, in: *Vierteljahresschrift für Sozial- und Wirtschaftsgeschichte 1954*, 333ff. und ders.: *Art.: Proletariat, Pöbel, Pauperismus*, in: Brunner (Anm. 5), 27ff., insbes. 39ff.
- 22 Hegel, Georg W. F.: *Vorlesungen über Rechtsphilosophie 1818–1831*, Bd. 3 (hg. v. Karl-Heinz Ilting), Stuttgart-Bad Cannstatt 1974, 703.
- 23 Hegel, Georg W. F.: *Grundlinien der Philosophie des Rechts* (hg. von Löwith, Karl/Manfred Riedel), Frankfurt/M. 1968, S. 230 (§ 244).
- 24 Haxthausen, August Fhr. v.: *Studien über die inneren Zustände, das Volksleben und insbesondere die ländlichen Einrichtungen Rußlands*, Bd. 1, Hannover 1847, 156f., zit. nach Conze, Werner: *Art.: Proletariat*, a. a. O. (Anm. 21), 42.
- 25 Vgl. dazu umfassend: Pankoke, Eckart: *Soziale Bewegung. Soziale*

- Frage. Soziale Politik. Grundfragen der deutschen Sozialwissenschaft im 19. Jahrhundert*, Stuttgart 1970.
- 26 Henning, Hansjoachim: Art.: *Aufbau der Sozialverwaltung*, in: Jeserich, Kurt G. A. u. a. (Hg.): *Deutsche Verwaltungsgeschichte*, Bd. 3, Stuttgart 1984, 273 ff. (277).
 - 27 Koselleck, Reinhart: *Preußen zwischen Reform und Revolution. Allgemeines Landrecht, Verwaltung und soziale Bewegung von 1791–1848*, 3. Aufl., Stuttgart 1981, 631.
 - 28 Marx, Karl: *Kritische Randglossen zu dem Artikel »Der König von Preußen und die Sozialreform. Von einem Preußen«*, MEW 1, 392 ff., 398 f.
 - 29 Vgl. dazu: Thompson, Edward, P.: *Plebische Kultur und moralische Ökonomie*, Frankfurt/M./Berlin 1980.
 - 30 Vgl. Sachße/Tennstedt: *Armenfürsorge* (Anm. 10), 355 Anm. 129; Polanyi, Karl: *The Great Transformation*, Frankfurt/M. 1978, 113 ff.
 - 31 Vgl. Zirkularerlaß des Ministers des Innern vom 24. 4. 1856, MBliV 1856, 123.
 - 32 Schubert (Anm. 14), 329.
 - 33 Zitat bei Lüdtke (Anm. 20), 25 u. 327 (ohne genauen Quellennachweis).
 - 34 Vgl. Tennstedt, Florian: *Vom Proleten zum Industriearbeiter. Arbeiterbewegung und Sozialpolitik in Deutschland 1800 bis 1914*, Köln 1983.
 - 35 Zur systematischen Entfaltung dieses Begriffs vgl. Leibfried, Stephan/Florian Tennstedt: *Armenpolitik und Arbeiterpolitik. Zur Entwicklung und Krise der traditionellen Sozialpolitik der Verteilungsformen*, in: dies. (Hg.): *Politik der Armut und die Spaltung des Sozialstaats*, Frankfurt/M. 1985.
 - 36 Vgl. dazu: Sonderheft 5/6 *Zeitschrift für Sozialreform* 1983 (Aufsätze von Wilfried Reininghaus, Florian Tennstedt u. Gunnar Stollberg); Frevert, Ute: *Krankheit als politisches Problem*, Göttingen 1984; Asmuth, Margarethe: *Gewerbliche Unterstützungskassen in Düsseldorf*, Köln 1984.
 - 37 Vgl. dazu jetzt die instruktive Darstellung von Labisch, Alfons: *Doctors, Workers and the Scientific Cosmology of the Industrial World: the Social Construction of »Health« and the »homo hygienicus«*, in: *Journal of Contemporary History*, 1985.
 - 38 Vgl. dazu jetzt die instruktiven Quellensammlungen von Preußner, Norbert: *Nachrichten aus der gefährvollen Welt der unteren Klassen (Armut und Sozialstaat* Bd. 4), München 1983 u. Bergmann, Klaus (Hg.): *Schwarze Reportagen. Aus dem Leben der untersten Schichten vor 1914: Huren, Vaganten, Lumpen*, Reinbek 1984.
 - 39 So Virchow, Rudolf: *Die Not im Spessart* (1852), *Mitteilungen über die in Oberschlesien herrschende Typhus-Epidemie* (1849), Reprint Darmstadt 1968, 223.

- 40 Marx, *Randglossen* (Anm. 28), 400.
- 41 Vgl. dazu Köhler, Ernst: *Arme und Irre*, Berlin 1977.
- 42 Vgl. dazu Sachße/Tennstedt: *Armenfürsorge* (Anm. 10), 214 ff.; zur Situation vor dem Elberfelder System: Weisbrod, Bernd: *Wohltätigkeit und symbolische Gewalt in der Frühindustrialisierung. Städtische Armut und Armenpolitik in Wuppertal*, in: Mommsen, Hans/Winfried Schulze (Hg.), *Vom Elend der Handarbeit*, Stuttgart 1981.
- 43 Vgl. Olk, Thomas/Rolf G. Heinze: *Die Bürokratisierung der Nächstenliebe. Am Beispiel von Geschichte und Entwicklung der »Inneren Mission«*, in: Sachße, Christoph/Florian Tennstedt (Hg.): *Jahrbuch der Sozialarbeit* 4, Reinbek 1981, 233 ff.
- 44 Vgl. dazu ausführlich Sachße, Christoph: *Mütterlichkeit als Beruf. Sozialarbeit, Sozialreform und Frauenbewegung 1871–1929*, Frankfurt/M. 1986.
- 45 Vgl. dazu ausführlich: Göckenjan, Gerd: *Kurieren und Staat machen. Gesundheit und Medizin in der bürgerlichen Welt*, Frankfurt/M. 1985.
- 46 Vgl. die Beispiele bei Tennstedt, *Proleten* (Anm. 34), 455 ff. und im Beitrag von Alfons Labisch in diesem Band, S. 265.
- 47 Vgl. dazu Labisch, Alfons/Florian Tennstedt: *Der Weg zum »Gesetz über die Vereinheitlichung des Gesundheitswesens vom 3. Juli 1934«. Entwicklungslinien und -momente des staatlichen und kommunalen Gesundheitswesens in Deutschland*, Düsseldorf 1985.
- 48 dazu: Göckenjan (Anm. 45) und Sachße (Anm. 44).
- 49 dazu ausführlich: Tennstedt, *Proleten*, (Anm. 34), 323 ff.
- 50 Ritter, Gerhard A.: *Sozialversicherung in Deutschland und England. Entstehung und Grundzüge im Vergleich*, München 1983.