

## **Humanisierung des Staates? Armenhilfe und Sozialstaat**

Gibt es im Prozess der Entstehung und Entwicklung des Staates, dieser speziellen bürgerlich-kapitalistischen Form politischer Herrschaft, einen Prozess der *Humanisierung*, im Sinne einer *fortschrittlichen Entwicklung*? Um diese Frage zu beantworten, benötigt man Kriterien einer Humanisierung. Hierfür bietet es sich an, auf die allgemeine Erklärung der Menschenrechte der UNO von 1948 zurückzugreifen. Dort wird die Garantie grundlegender individueller Rechte des Einzelnen gegenüber politischer Herrschaft gefordert. Im wesentlichen handelt es sich um vier Komplexe: erstens um die soziale Durchlässigkeit der Gesellschaft, zweitens um die gleichberechtigte politische Mitbestimmung, drittens um die Garantie eines kulturell definierten Mindestmaßes an sozialer Sicherheit und viertens um die Begrenzung von Gewalt – im inneren wie im äußeren Verhältnis. Gegenstand dieses Aufsatzes ist nur das Kriterium des Mindestmaßes an sozialer Sicherheit, wie es in Art. 22ff der UNO-Charta beschrieben wird: das Recht auf Arbeit, das Recht auf einen existenzsichernden Lohn und das Recht auf soziale Schutzmaßnahmen zur Sicherung der materiellen Existenz. Hat es im Hinblick darauf eine soziale Humanisierung des Staates gegeben?<sup>1</sup>

### **1. Die Entstehung des Staates**

Die Entstehung des Staates im Europa des 15. bis 19. Jh., beginnend in der Renaissance, ist untrennbar verbunden mit dem Durchbruch der kapitalistischen Produktionsweise und der Entstehung der bürgerlichen Gesellschaft. Es ist eine Vielzahl von letztlich zufälligen Ursachen, die dazu führt, dass sich zu diesem Zeitpunkt die der kapitalistischen Geldwirtschaft inhärente Dynamik entfalten kann und zu einer Verschiebung der politischen Kräfteverhältnisse zugunsten des Bürgertums führt, die nicht mehr rückgängig zu machen ist.

Mit dem Staat entwickelt sich eine zentrale Bürokratie, die zunehmend einheitliche, von regionalen oder gruppenspezifischen Besonderheiten unabhängige Regelungen durchsetzt und damit ein homogenes Staatsvolk schafft. Eines der zentralen Felder dieses Prozesses der Herausbildung des Staates wird die Armenfürsorge. Wie genau der Übergang zum Staat abläuft, wird durch eine Vielzahl von regionalen Faktoren bestimmt. Die Prozesse finden auch nicht zeitgleich statt. Dies ändert jedoch am Ergebnis nichts. Zunächst in Westeuropa bilden

---

<sup>1</sup> Die Untersuchung beschränkt sich im wesentlichen auf Westeuropa mit einem Schwerpunkt auf dem deutschsprachigen Raum, weil in Westeuropa sowohl der Staat wie auch der Sozialstaat, dieser erstmals im deutschen Kaiserreich, entstanden sind. Vergleichende Untersuchungen zu Sozialstaatsmodellen in anderen Ländern – zu China vgl. z.B. Wei Zhang: Sozialwesen in China, Hamburg 2005 – machen erst vor dem Hintergrund dieser erstmaligen Entwicklung einen Sinn.

sich bürgerliche Staaten, die, bei bestehenden regionalen Eigenheiten, in der Grundstruktur gleich sind. Dieser Grundsatz einer im Ganzen einheitlichen Entwicklung gilt auch für das Problem der Armenfürsorge. Auch hier finden wir ungefähr zeitgleich in ganz Westeuropa ähnliche Probleme und ähnliche Antworten. Dies liegt daran, dass der Prozess der Entstehung von Staaten ein Prozess ist, der auf einem Wandel der gesellschaftlichen Produktionsweise beruht, der ebenfalls in Westeuropa im Großen und Ganzen einheitlich abläuft. Dieser Wandel in der Produktionsweise führt zu sozialen Veränderungen, in denen die alten Armenfürsorgesysteme ökonomisch und sozial nicht mehr effektiv sind. Weder reicht die gewährte Armenfürsorge quantitativ aus, noch ist die Form ihrer Gewährung geeignet, die Armen in die neuen gesellschaftlichen Strukturen hineinzusozialisieren. Die neue Form der Armut entsteht durch die massive Zunahme der Gruppe von Menschen, die ihre Existenz nur noch durch Lohnarbeit sichern können und über keinen direkten Zugriff auf Reproduktionsmittel mehr verfügen. Hierdurch entstehen seit dem 15. Jh. immer wieder soziale und auch politische Krisen. Sofern die Herrschenden die existenzielle Mindestsicherung der Armen über längere Zeit nicht sicherstellen, erhöht dies das Risiko von Aufständen der Beherrschten. Staatliche – und auch vorstaatliche – Sozialpolitik ist »in erster Linie ein Herrschaftsinstrument«.<sup>2</sup> Es dauert rund 500 Jahre, bis sich mit dem Sozialstaat in Europa ein neues, der nunmehr bestehenden kapitalistischen Produktionsweise angemessenes, zentral geregeltes einheitliches System der Armenfürsorge entwickelt, welches die sozialen Probleme bewältigen kann, die durch die Existenz einer als Lohnarbeiterschaft verfassten, beherrschten Klasse entstehen.

## 2. Die Armut

Um zu entscheiden, ob die Entstehung des Staates und seine Entwicklung als Prozess einer Humanisierung begriffen werden kann, muss man wissen, wie die sozialen Verhältnisse vor der Entstehung des Staates und vor dem Wandel des Staates zum bürgerlichen Staat waren. Ohne Zweifel gab es in vorstaatlichen Gesellschaftssystemen absolute Armut, also ein Leben am Rande bzw. unterhalb des Existenznotwendigen, und relative Armut, also ein Leben erheblich unter dem Durchschnitt des Lebensstandards der Bevölkerung.<sup>3</sup>

Armut hat und hatte zwei Ursachen, soziale und naturale. Die naturalen Ursachen von Armut sind Veränderungen der Umweltbedingungen, wie Dürren, Frost, Überschwemmungen oder Feuer, und die natürlichen Wechselfälle des menschlichen Lebens, wie Geschlecht, Kinder, Krankheiten und Alter.<sup>4</sup>

---

2 Eckart Reidegeld: Staatliche Sozialpolitik in Deutschland, Band I: Von den Ursprüngen bis zum Untergang des Kaiserreiches 1918, Wiesbaden 2006, 2. überarbeitete und erweiterte Auflage, S. 15.

3 Vgl. zur Armutsdefinition Diether Döring: Sozialstaat, Frankfurt/M 2004, S. 46.

4 Vgl. Wolfram Fischer: Armut in der Geschichte, Göttingen 1987, S. 24ff.

Die sozialen Ursachen von Armut sind Herrschaft, soziale Diskriminierung und Krieg. Im folgenden wird nur die Armut durch Herrschaft untersucht. Für die Frage nach einer *Humanisierung* sind nur die sozialen Ursachen von Armut relevant. Für die Frage nach einer Humanisierung des *Staates*, dieser Form politischer Herrschaft, ist die Frage nach der Armut durch Herrschaft zentral.

Herrschaft schafft Armut, weil es sich um eine soziale Struktur handelt, in der sich die Herrschenden legal die Produkte fremder Arbeit aneignen können. Dadurch kommt es zu einer Ungleichverteilung des gesellschaftlichen Reichtums.<sup>5</sup> Die am unteren Ende der Herrschaftsskala befindlichen Mitglieder der Gesellschaft haben daher das höchste Armutsrisiko. Armut ist also etwas, was zu einem nicht unerheblichen Teil sozial hergestellt wird.<sup>6</sup> Änderungen in der Wirtschafts- und Herrschaftsstruktur, wie sie mit der Entstehung der kapitalistischen Produktionsweise und des Staates eintreten, ändern automatisch auch die Formen der Armut. Der Wandel der beherrschten Klasse von einer bäuerlichen Klasse, die durch persönliche Abhängigkeiten lokal gebunden ist, zu einer persönlich und lokal ungebundenen, städtischen Industriearbeiterklasse führt zwangsläufig zu einem Wandel der Armut und verlangt daher neue soziale Formen der Armenfürsorge. Auf Lohnarbeit angewiesen zu sein war und ist das größte Armutsrisiko.

### **3. Die Armenhilfe vor dem 15. Jh.**

Darüber, wie groß die Armut war und in welchem Umfang sie zu welchen Zeiten vorkam, weiß man nur wenig. »In allen Kulturen und Epochen sind die Armen zugleich die Unbekannten.«<sup>7</sup> Über die Zahl der Armen im europäischen Mittelalter gibt es kaum verlässliche Zahlen, und es ist schwierig, die Zahlen, die es gibt, sicher zu deuten. Hinzu kommt, dass aufgrund der mittelalterlichen Praxis der Almosengabe Arme zwar meistens gebettelt haben, Bettler aber nicht unbedingt arm waren. Aus der Zahl der Bettler kann daher nicht auf die Zahl der Armen rückgeschlossen werden. Es gab Bettler, die so wohlhabend waren, dass sie Steuern zahlen mussten.<sup>8</sup>

Im wesentlichen beruhte die organisierte Armenhilfe im Mittelalter auf dem Gemeinbesitz der

---

5 Vgl. Thomas Heinrichs: Prinzipien sozialer Güterverteilung. Gleichheit, Gerechtigkeit, Solidarität, Humanität: In: Horst Groschopp (Hg.), *Humanistik. Beiträge zum Humanismus*, Aschaffenburg 2012, S. 197-222.

6 Die beherrschten und somit armutsgefährdeten Klassen haben daher von Anfang an versucht, sich einen nicht von den Herrschenden kontrollierten Zugriff auf Subsistenzmittel zu sichern. Vom Mittelalter bis in das 19. Jh. hinein ist dies auf dem Land die Almende und in der Stadt die Zunft. Das erste Mittel gegen Armut ist daher die gegenseitige Hilfe der Armen untereinander; vgl. Peter Kropotkin: *Gegenseitige Hilfe in der Tier- und Menschenwelt*, Aschaffenburg 2011, S. 131ff.

7 Fischer: *Armut*, S. 7.

8 Christoph Sachße, Florian Tennstedt: *Geschichte der Armenfürsorge in Deutschland*, Stuttgart 1998, 2. erweiterte Auflage, Bd. 1, S. 30.

Gemeinden, den Leistungen der regionalen, ländlichen Kirchgemeinden, die ein Viertel des Zehnten für die Armenhilfe aufwendeten, der städtischen Gemeinden, der Klöster<sup>9</sup> und Spitäler und auf dem Selbsthilfesystem der Zünfte und Bruderschaften. Hinzu kam als wesentlicher Teil der Armenhilfe die nicht organisierte, aber kulturell institutionalisierte religiöse Pflicht des Almosengebens an Bettler. Die Möglichkeiten der Armenhilfe waren beschränkt. Bei normaler wirtschaftlicher Lage konnte den Armen wohl in der Regel das Existenzminimum gesichert werden. Gab es jedoch Missernten, so vervielfachte sich die Zahl der Bedürftigen, während gleichzeitig die Mittel für die Armenhilfe schwanen. Um in solchen Situationen Hilfe leisten zu können, musste in größerem Umfang Vorratswirtschaft betrieben werden. Hierzu waren in relevantem Umfang nur die Klöster und Städte in der Lage.

Die Armenhilfe, die vor dem Beginn der Entstehung staatlicher Strukturen geleistet wurde, war nicht primär bedarfsorientiert, sie folgte einer anderen Logik als die Armenhilfe der bürgerlichen Gesellschaft. Die Gabe des Almosens sollte selbstlos erfolgen und war nicht an ein Wohlverhalten des Armen gebunden. Der Gebende erfüllte eine religiöse Pflicht, er tat etwas für sein Seelenheil und verbesserte daher seine Stellung in der weltlichen und göttlichen Ordnung. Thomas von Aquin hat in seiner *summa theologica* auch die Almosenpflicht dargestellt. Jeder ist – nach seinem Stand – verpflichtet, von Überfluss abzugeben und anderen, die – nach ihrem Stand – Mangel leiden, zu geben.<sup>10</sup> Der Bettler, der als Gegengabe für das Seelenheil des Spenders betet, gibt diesem erst die Möglichkeit, etwas Gutes zu tun, und hat daher in der Ordnung seinen Platz.<sup>11</sup> Dieser Platz befindet sich zwar auf einer niedrigen Stufe der Sozialskala, aber es ist eine sozial anerkannte Stufe. Der Bettler gehört nicht zu den *Ehrlosen*. Eine *Arbeitsethik*, durch die Mitglieder der Gemeinschaft, weil sie nicht arbeiten, diskriminiert werden, gibt es nicht. Arbeit ist nur soweit erforderlich, als das Existenzminimum gesichert werden muss. Weiter geht die christliche Arbeitspflicht nicht.<sup>12</sup> Im Gegenteil war es möglich, Betteln religiös aufzuwerten, was man an der Existenz von bettelnden Pilgern, Scholaren und von Bettelmönchen sehen kann. Betteln konnte zum allgemeinen Wohl erfolgen.

Auf der anderen Seite korrespondierte mit der nicht primär am Bedarf orientierten Möglichkeit, Almosen zu erhalten, die nicht primär bedarfsorientierte Almosengabe. Almosen wurden z.B. häufig an Feiertagen gegeben, bei Begräbnissen oder aus Anlass von Festen,<sup>13</sup> was nicht mit dem alltäglichen Bedarf von Armen korrespondierte. Eine koordinierte Abgabe durch die

---

9 Nach der Säkularisierung in England ergab sich, dass der Anteil karitativer Ausgaben der Klöster bei 3 bis 5 % der Gesamtausgaben gelegen hatte. Vgl. Karl H. Metz: Die Geschichte der sozialen Sicherheit, Stuttgart 2008, S. 22.

10 Hans Scherpner: Theorie der Fürsorge, Göttingen 1962, S. 23-28.

11 Otto Borst: Alltagsleben im Mittelalter, Frankfurt/M 1983, S. 482ff, auch Bernhard Krabbe: Stichwort Almosen, Sp. 424. In: Lexikon für Theologie und Kirche, Freiburg 2006, Bd. 1, Sp. 423f.

12 Vgl. Scherpner: Fürsorge, S. 33ff.

13 Bronislaw Geremek: Geschichte der Armut. Elend und Barmherzigkeit in Europa, München 1991, S. 47f.

Kirchgemeinden, Klöster und Stiftungen fand ebenfalls nicht statt. Zwar sollten Almosen nur an Bedürftige gegeben werden, da sie sonst religiös nicht verdienstlich waren, es gab jedoch weder klare Kriterien, wann jemand bedürftig ist, noch gab es eine Prüfung der Bedürftigkeit im Einzelfall. So konnte durch Betteln nicht nur Wohlstand entstehen, es konnte auch passieren, dass Bedürftige nicht ausreichend versorgt wurden. Die mittelalterliche Armenfürsorge war nicht unbedingt effizient, aber sie war auch nicht sozial ausgrenzend. Sie folgte der Logik, die ständische Ordnung der hiesigen – und der jenseitigen – Welt zu bewahren. Um eine Veränderung dieser Ordnung, insbesondere um die Abschaffung der Armut ging es ihr gerade nicht.

#### **4. Die beginnende Neuzeit**

Die Armenfürsorge begann sich in den Städten im Zeitraum zwischen dem 13. und 16. Jh. in ihren Grundzügen zu ändern. Die vielfach zu findende Behauptung, sie würde nun erstmals rational betrieben,<sup>14</sup> ist nicht zutreffend. Das mittelalterliche Armenreglement zielte darauf ab, die richtige Ordnung zwischen dem Armen und dem Almosengeber herzustellen. Es war nicht weltlich, diesseitig oder human ausgerichtet, sondern religiös, jenseitig und göttlich. In dieser Hinsicht war es effizient und rational.

Erst als die Abschaffung der Armen als Ziel der Armenfürsorge definiert wurde, erwies sich die mittelalterliche Praxis als nicht mehr rational. Der hierfür entscheidende Wechsel bestand in der Säkularisierung der Armenhilfe. In dem Moment, wo die Armenhilfe der Kirche entzogen und von den Gemeinden vorgenommen wurde, änderte sich auch ihre Logik. Sie folgte nun den funktionalen Erfordernissen einer am allgemeinen Wohl der Gemeinde ausgerichteten Politik. Die Säkularisierung der Armenpflege war daher der erste Schritt zu ihrer Humanisierung – Humanisierung in dem Sinne, dass die Politik nunmehr an einem menschlichen und nicht länger an einem als göttlich gesetzten Maßstab orientiert wird.

Dieser Wechsel lässt sich bei dem Straßburger Prediger Geiler von Kaysersberg um die Wende zum 16. Jh. gut erkennen. In seinen theologischen Schriften und Predigten ist Kaysersberg noch ein Vertreter der scholastischen Armenlehre, nach der das Almosengeben und Betteln unter moralischen Gesichtspunkten betrachtet wird. In einer 1501 an den Rat der Stadt Straßburg gerichteten Gedenkschrift zur Behandlung gemeindlicher Probleme verlangt er jedoch für das Almosenwesen eine geordnete Verteilung der vorhandenen Mittel, die Durchsetzung der Arbeitspflicht für alle Arbeitsfähigen, eine Prüfung der Bedürftigkeit und eine entsprechende Klassifizierung der nicht arbeitsfähigen Almosenberechtigten. Damit tritt neben die kirchliche Ordnung eine eigene weltliche Ordnung der Armenpflege. Kaysersberg greift

---

14 Vgl. Sachße/Tennstedt: Armenfürsorge, Bd. 1, S. 30ff.

hierfür sowohl auf römisch-rechtliche Prinzipien wie auch auf Ansichten der Stoa zurück.<sup>15</sup> In der zeitgenössischen Literatur findet sich ab dem 15. Jh. eine zunehmende Kritik am Bettel und insbesondere an betrügerischen Bettlern, die sich krank oder behindert stellten oder sich als sammelnde Geistliche ausgaben. Ob damit tatsächlich eine Zunahme der Armen im 15. und 16. Jh. einhergeht, ist umstritten. Belege oder Zahlen fehlen aus dieser Zeit, jedoch nahm die Lohnarbeit vor allem in den Städten zu. In Fällen ökonomischer Krisen nahm damit zugleich auch die Zahl derer zu, die keine Arbeit mehr fanden und damit Arm wurden.<sup>16</sup> Schwankungen im Preis für Getreide, Preisschwankungen bei den Ausgangsprodukten der Hausindustrie, das Wachstum der Bevölkerung in den Städten und regional vorkommende Prozesse des Bauernlegens, wie die »enclosures« in England, verstärkten das Armutsrisiko. Hinzu kam, dass durch die Säkularisierung der Klöster die kirchlichen Angebote der Armenfürsorge abnehmen.

Die Veränderung in der Wahrnehmung des Bettels beruhte aber nicht nur auf diesem Anstieg der Armen, sondern auch auf einer anderen Beurteilung der Armut. In den Städten entstand eine bürgerliche Ökonomie, die auf Ware-Geld Beziehungen beruhte. Arbeit erhielt in dieser Ökonomie einen anderen Stellenwert als in der auf Tributzahlungen beruhenden feudalen Ökonomie.<sup>17</sup> In der neuen bürgerlichen Ordnung der Städte hatte die Erzielung von Einkommen ohne Arbeit keine akzeptierte Stelle mehr. Bettler erschienen jetzt als *unnütze Leute*.<sup>18</sup> Die sozial akzeptablen Muster von Hilfeleistungen verändern sich durch die entstehende Dominanz der Geldwirtschaft entscheidend.<sup>19</sup> Vor diesem Hintergrund wird es verständlich, dass die Armutsbekämpfung einer anderen Logik folgte. Die Städte erließen Armen und Bettelordnungen, mit denen sie gegen das Bettelwesen voringen und Almosen nur soweit noch gewähren wollten, wie der Arme nicht durch eigene Arbeit seinen Lebensunterhalt verdienen konnte. Es wurden zum ersten Mal Kriterien der Bedürftigkeit entwickelt. Erst ab jetzt wird zwischen angeblich verschuldeter und angeblich unverschuldeter, *ehrbarer* Armut unterschieden.<sup>20</sup>

Das Problem der Armut wird auch theoretisch anders gefasst. An die Stelle des theologisch

---

15 Vgl. Scherpner: Fürsorge, S. 54ff. Noch einen Schritt weiter geht zeitgleich der in Paris lehrende John Major, der auch eine Pflicht der Gemeinde zur Stellung von Arbeitsmöglichkeiten verlangt, und zwar Arbeiten, die den Arbeitsfähigkeiten der Armen entsprechen. Ebd., S. 64f.

16 Metz: Soziale Sicherheit, S. 24f, Fischer: Armut, S. 38f.

17 Vgl. Scherpner: Fürsorge, S. 48ff, Sachße/Tennstedt: Armenfürsorge, Bd. 1, S. 37.

18 »So stellt der Straßburger Almosenschaffner Lukas Hackfurt 1532 fest, daß die Bürger der Meinung seien, »man gebe das almusen itel unnützen lüten, die ire tag nie nüt gespart, sondern das ir üppig und liederlich verthan haben«. Fischer: Armut, S. 35.

19 Vgl. Nicolas Luhmann: Formen des Helfens im Wandel gesellschaftlicher Bedingungen. In: Ders.: Soziologische Aufklärung, Aufsätze zur Theorie der Gesellschaft, Opladen 1978, S. 134-149.

20 Fischer: Armut, S. 26ff.

en Ansatzes, tritt eine humanistische Theorie. Die umfassendste humanistische Sozialtheorie dieser Zeit legt Thomas Morus in seiner *Utopia* (1516) vor. Die Armenfrage wird vor einem innenpolitischen Hintergrund erörtert und die Ursachen der zunehmenden Armut in England – die Arbeitslosigkeit der auf Lohnarbeit angewiesenen sowie deren Zunahme durch Kriege, Entlassungen von adeligen Dienstleuten und enclosures<sup>21</sup> – benannt. Morus sieht deutlich, dass die zunehmende Armut der auf Lohnarbeit angewiesenen daher herrührt, dass sie jeden Besitz an Produktionsmitteln verloren haben, und stellt daher konsequenterweise die Eigentumsfrage. In seiner *Utopia* muss jeder arbeiten, aber auch jeder erhält die Möglichkeit, durch Arbeit seinen Lebensunterhalt zu bestreiten, weil das Privateigentum an Produktionsmitteln abgeschafft ist. Die Schrift blieb jedoch politisch weitgehend wirkungslos. Auch Morus selber hat, als er 15 Jahre später unter veränderten innenpolitischen Verhältnissen englischer Kanzler wurde, mit dem Bettelgesetz nur Ansätze seines ehemaligen Reformprogramms verwirklicht.<sup>22</sup> Überlegungen zur Reform des Bettel- und Armenwesens finden sich auch bei Erasmus von Rotterdam, in zweien seiner *Vertrauten Gespräche* – das *Fromme Mahl* 1522 und die *Bettlergespräche* 1524. Auch er unterscheidet wahrhaft Bedürftige, denen man Almosen geben soll, von arbeitsfähigen Bettlern, denen man Arbeit statt Almosen geben soll.<sup>23</sup>

Die umfassendste humanistische Schrift zur Armenpflege stammt von Luis Vives. Er kritisiert in seiner Reformschrift der Armenfürsorge, *De Subventione Pauperum* (1526), die ungleiche Eigentumsverteilung und die sozial destruktive Kraft des Geldes: »Was die Natur mit ihrer Freigebigkeit gemein gegeben hat, machen wir aus unserer Bosheit eigen.«<sup>24</sup> Der Verweis auf die *Bosheit* macht den theologischen Hintergrund klar: die ungleiche Eigentumsverteilung ist für Vives ein Ergebnis des Sündenfalls und damit unabänderlich. Radikale soziale Reformen wie sie die Wiedertäufer mit der Einführung der Gütergemeinschaft zeitgleich auch in den Niederlanden anstrebten, lehnt Vives daher ab. Worin sich Vives aber von der Scholastik unterscheidet, ist sein Glaube an die Möglichkeit einer Verbesserung der gesellschaftlichen Zustände. Die Perspektive eines diesseitigen Fortschritts führt ihn dazu, ein konkretes Reformprogramm aufzustellen. Ziel dieses Programms ist die Abschaffung der Armut durch Bereitstellung von Arbeit für alle Bedürftigen. Adressat dieser Pflicht ist die Stadt.<sup>25</sup> Die Armen müssen gemäß ihren körperlichen Fähigkeiten arbeiten. Almosen ohne Arbeit soll es nicht mehr geben. Zu welchen Arbeiten die Kranken, Alten und Kinder in der Lage sind, soll durch ärztliche Begutachtung festgestellt werden. Für die Jugendlichen sollen Ausbildungsmöglich-

---

21 Thomas Morus: *Utopia*, lat.-dt., Stuttgart 2012, S. 43-57.

22 Vgl. Scherpner: *Fürsorge* S. 72f.

23 Scherpner: *Fürsorge* S. 76f.

24 Zitat und Übersetzung nach Scherpner: *Fürsorge* S. 83, zum Geld vgl. ebd. S. 85.

25 Vgl. C. Matheeußen/C. Fantazzi: Introduction. In: Dies. (Hg.): *Luis Vives, De Subventione Pauperum sive De Humanis necessitatibus, Libri II*, Leiden 2002, S. IX-XXVIII, hier S. XVff.

keiten bereitgestellt werden. Die Arbeit hat hier bereits eine erzieherische Tendenz. Zwar geht Vives davon aus, dass alle Menschen Freude am Arbeiten haben, diese kann jedoch durch lasterhaftes Leben verlorengehen. Dann dient die Zwangsarbeit, die hart sein muss,<sup>26</sup> dazu, die Laster auszutreiben. Damit ist das neuzeitliche Armensystem in seinen Grundzügen erstmals vollständig formuliert worden. Entscheidend ist die Individualisierung auf der Seite des Almosennehmers und die Generalisierung auf der Seite des Almosengebers, der nunmehr ausschließlich die Stadt bzw. später der Staat sein wird. Bis es allerdings zur Durchsetzung einer umfassenden, rein staatlich organisierten Armenhilfe kommt, dauert es bis ins 20. Jh. Ähnliche Reformansätze des Armenwesens gab es in Nürnberg, Straßburg, Freiburg, Basel, Leisnig und Ypres. Die erste Nürnberger Armenordnung von ca. 1370 verbot das Betteln vor und in Kirchen und sah eine Genehmigung zum Betteln vor. Vorschläge zur Behebung der Armut enthielten diese Ordnungen nicht. Es waren reine Disziplinierungsinstrumente, die zunehmend verschärft wurden, bis im 16. Jh. die Tendenz dahin geht, das Betteln ganz zu verbieten und anstelle der Almosengabe eine gemeindliche Unterstützungspflicht einzuführen. In der Nürnberger Armenordnung von 1522 wurde dies erstmals so festgelegt.<sup>27</sup> Diese Regelungen betrafen nur die städtischen Armen. Für fremde Arme wurde ein Zuzugsverbot erlassen. Sie wurden aus der Stadt vertrieben und mussten auf dem Land bleiben, wo es weiterhin die alten Formen der Armenunterstützung gab.

Letztlich ersetzt mit der Entstehung der bürgerlichen Städte der Zwang zum Arbeiten die Pflicht zur Almosengabe. Der bürgerliche Charakter des städtischen Modells der Armenfürsorge zeigt sich auch an der mit den Bettelordnungen verfolgten, umerzieherischen Absicht. Im Gegensatz zum Mittelalter wird die Almosengabe an eine Gegenleistung gebunden. Es soll verhindert werden, dass Betteln ein Beruf ist, der von den Eltern an die Kinder weitergegeben wird, anstatt dass diese eine »ehrbare Verrichtung oder ein Handwerk« erlernen.<sup>28</sup> Bei Bedürftigen soll geprüft werden, ob sie ihre Tage »mit ehrbaren Verrichtungen oder mit Diebstahl, Kuppelei, Völlerei, Spiel und anderen offenbaren Lastern« hingebraucht haben. Sofern dies der Fall ist, sollen sie durch Entziehung des Almosens dahin gebracht werden, sich von solchen Lastern zu einem ehrbaren Lebenswandel bekehren.<sup>29</sup> Man sieht hier bereits das bis heute bestehende Muster, nach dem das Regiment der Armenfürsorge der Sozialisation der Beherrschten dient und ihnen die ihrer Klasse entsprechenden Verhaltensnormen vermitteln soll.

---

26 Man soll nicht durch Hunger töten, jedoch ausmergeln: »non occidendi fame, macerandi tamen«. Zit. nach Scherpner: Fürsorge, S. 93, Fußn. 89.

27 Nürnberger Armenordnung von 1522. In: Sachße/Tennstedt: Armenfürsorge, Bd. 1, S. 67ff.

28 Nürnberger Armenordnung von 1522. In: Sachße/Tennstedt: Armenfürsorge, Bd. 1, S. 68.

29 Nürnberger Armenordnung von 1522. In: Sachße/Tennstedt: Armenfürsorge, Bd. 1, S. 69.

## 5. Im 17. bis 18. Jahrhundert

Mit der Herausbildung des Absolutismus gab es in den entstehenden Staaten Versuche, auch im Bereich der Armenfürsorge zentrale Regelungen durchzusetzen. Die ersten Ansätze hierzu gab es in England. Hier wurde 1601 durch Elisabeth I. ein Armengesetz – *poor law* – beschlossen, welches für ganz England galt und in dem zwischen arbeitsfähigen und almosenunwürdigen einerseits und arbeitsunfähigen und almosenwürdigen Armen andererseits unterschieden wurde.

Auf dem Gebiet des heiligen römischen Reiches erfolgte die politische Entwicklung hin zum Staat des Absolutismus wegen des dreißigjährigen Kriegs verzögert. Erst ab Mitte des 17. Jh. setzten in den größeren Regionalfürstentümern wie Preußen und Österreich entsprechende Entwicklungen ein. Damit begann auch hier der ökonomische Wandel weg von einer ganz überwiegend agrarisch geprägten Ökonomie hin zu einer auf Gewerbe orientierten Industrie. Die Zahl der dort Beschäftigten blieb zunächst gering, konnte regional aber bereits erheblich sein. Für Berlin wird um 1800 herum ein Arbeiteranteil von 23 % angenommen.<sup>30</sup> Es entstand zunächst die Hausindustrie und das Manufakturwesen. Die Lebensbedingungen der Hausarbeiter und der Lohnarbeiter in den Manufakturen waren von Anfang an ärmlich: »Damit die Manufaktur gedeihe, darf der Arbeiter nie reich werden, er muss nur genausoviel verdienen, als er zur Ernährung und Bekleidung nötig hat,«<sup>31</sup> schreibt der preußische Fabrikdirektor Majet 1786.«<sup>31</sup> Da damit jede Form von Rücklagenbildung ausgeschlossen war, fallen Lohnarbeiter und hauptberuflich in der Hausindustrie Tätige bei Arbeitslosigkeit unmittelbar in existenzielle Armut. Armut betraf aber nicht nur die Lohnarbeiter, sondern ebenfalls Teile der Handwerkserschaft, deren Produkte gegenüber den billigeren, frühindustriellen Waren nicht mehr konkurrenzfähig waren. Das Sozialsystem der Zünfte war hiermit zunehmend überfordert. Auch Soldaten und niedere Angestellte wurden äußerst schlecht bezahlt und hatten ein hohes Armutsrisiko. Daneben existierten weiterhin die professionellen Bettler auf dem Land und in der Stadt, die alleine 10 bis 25 % der Bevölkerung stellten.<sup>32</sup>

Zwar zieht der Staat zunehmend Aufgaben der Armenfürsorge an sich. Es kommt jedoch zunächst nicht zu einer grundlegenden Änderung des Armenregimes. Die bisherigen Mittel – Bedürftigkeitsprüfung, Arbeitspflicht, Bettelgenehmigung, Spitäler, Stiftungen und Haussammlungen – werden beibehalten. Die entscheidende Neuerung der Armenfürsorge im Absolutismus ist die Einrichtung von Zuchthäusern. Das Zuchthaus ist dabei zunächst keine reine Strafanstalt, sondern ein Ort der Arbeitserziehung, in dem alle gesellschaftlichen Rand-

---

30 Sachße/Tennstedt: Armenfürsorge, Bd. 1, S. 97.

31 Sachße/Tennstedt: Armenfürsorge, Bd. 1, S. 97.

32 Vgl. Metz: Soziale Sicherung, S. 32, Sachße/Tennstedt: Armenfürsorge, Bd. 1, S. 102.

existenzen von Bettlern über Kriminelle, Waisen, Prostituierten und geistig oder chronisch Kranken jeden Alters und Geschlechts zusammen untergebracht werden.<sup>33</sup> Die entscheidende Funktion der Zuchthäuser ist die ökonomische und politische Disziplinierung der Armen, ihre Anpassung an die Anforderungen der kapitalistischen Ökonomie und ihre Einordnung in den neuen Staat.<sup>34</sup> Von Anfang an gehört daher die Arbeitspflicht zum Zuchthaus.

Die ersten Zucht- und Arbeitshäuser entstanden in England ab 1550 und in Holland ab 1595. Auf deutschem Gebiet gab es die ersten Gründungen nach 1600. Ab Mitte des 17. Jh. kam es zunehmend zu staatlichen Gründungen. In Frankreich wurde durch königliches Edikt vorgeschrieben, dass jede Stadt ein Zuchthaus zu eröffnen habe. In England wurde 1723 allen Gemeinden empfohlen, ein *workhouse* einzurichten.

In den deutschen Fürstentümern kam es erst im 18. Jh. zu umfangreicheren Gründungen. Der quantitative Anteil der Zuchthäuser an der Armenpflege blieb jedoch relativ gering. Im 18. Jh. dürften in Preußen höchstens ca. 10 % der Armen in Zuchthäusern untergebracht gewesen sein. Zu einer durchgreifenden Besserung der Lage der Armen kam es daher nicht. Trotz der Zuchthäuser kam es daher mit dem einsetzenden Bevölkerungswachstum und der zunehmenden Industrialisierung zu einem dramatischen Anstieg der Armen. Regionale Quellen schätzten ihre Zahl auf 40% der Bevölkerung und mehr.<sup>35</sup>

## 6. Im 19. Jahrhundert

Aufgrund der für die sozialen Probleme einer breiten Lohnarbeiterschaft unzureichenden Fürsorgesysteme kam es mit der industriellen Revolution zur Kulmination. Es entsteht die *soziale Frage* des 19. Jh.: Wie kann der zunehmenden und die sozialen Verhältnisse bedrohenden Verarmung der wachsenden Industriearbeiterschaft begegnet werden?

Zunächst wurden in Deutschland im Laufe des 19. Jh. die letzten Reste bäuerlicher Abhängigkeit auf der einen Seite und feudaler Beschränkungen bei der Verfügbarkeit über den Boden auf der anderen Seite abgeschafft. Da dies in der Regel mit hohen und zumeist unbezahlbaren Ablöseregeln einherging, wurden die überschuldeten Bauern vielfach innerhalb kurzer Zeit enteignet und von ihrem Land vertrieben. Durch dieses Bauernlegen stieg die Zahl der auf Lohnarbeit Angewiesenen.<sup>36</sup> Zugleich wurden durch die Befreiung der Bauern die letzten ländlichen Formen der Absicherung des Existenzminimums, wie Allmende und patriarchale

---

33 Vgl. hierzu und zu den damit verbundenen macht- und staatspolitischen Effekten: Michel Foucault: *Wahnsinn und Gesellschaft*, Frankfurt/M 1973, S. 71ff.

34 Vgl. Sachße/Tennstedt: *Armenfürsorge*, Bd. 1, S. 122.

35 Metz: *Soziale Sicherheit*, S. 32.

36 Vgl. Johannes Frerich, Martin Frey: *Handbuch der Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland*, Oldenburg 1996, Bd. 1, S. 30ff; Sachße/Tennstedt: *Armenfürsorge*, Bd. 1, 185ff.

Fürsorgepflichten der Grundherren, zerstört.

Durch die Stein-Hardenbergschen Reformen wurde in Preußen 1810 die völlige Gewerbefreiheit hergestellt. Vor allem die neuen technischen Entwicklungen (Dampfmaschine) ermöglichten nun eine industrielle Produktion, die weit über das bisher in Manufakturbetrieben Mögliche hinausging und mit deren Produktivität große Teile des Handwerks nicht mehr mithalten konnten. Die Einkommen in der Hausarbeit sanken daher dramatisch. Dies wurde durch die internationale Konkurrenz vor allem mit dem schon erheblich weiter industrialisierten England noch verstärkt. In Zusammenspiel mit dem raschen Bevölkerungswachstum kam es zu einer zunehmenden Zahl von Lohnarbeitern, die immer öfter keine oder keine ausreichende Beschäftigung fanden. Da 1842 in Preußen die Niederlassungsfreiheit eingeführt wurde, konnte die Armen vom Land jetzt auch legal in die Städte ziehen. Es bedurfte keiner Zuzugsgenehmigung der aufnehmenden Gemeinde mehr. Zugleich wurden die Verkehrsmöglichkeiten durch Straßen- und Eisenbahnbau erheblich verbessert. Die regionalen gemeindlichen Modelle der Armenfürsorge konnten in dieser Situation nicht mehr ausreichen. Durch die Schaffung eines einheitlichen Wirtschaftsraums entstand auch für die Frage der Armenfürsorge ein Bedarf an einheitlichen Regelungen.

Da die alten Sozialsysteme überfordert waren und in der Industrie nur geringe Löhne gezahlt wurden, kam es zu einer Massenverelendung. Der Bedarf an Essen, Wohnung und Kleidung großer Teile der Bevölkerung konnte kaum auf dem Niveau des Existenzminimums gedeckt werden. Bis in die 50er Jahre des 19. Jh. hinein war die Industrie nicht in der Lage, den ständigen Zuwachs an Arbeitskräften aufzunehmen. Das Industrieproletariat nahm ständig zu.<sup>37</sup> Da die Armenfürsorge bewusst, um einen entsprechenden Arbeitszwang auf die Armen auszuüben, unter dem absoluten Existenzminimum lag,<sup>38</sup> nahm die Verelendung ebenfalls beständig zu. In den Debatten über den *Pauperismus* herrschte Einigkeit darüber, dass es sich dabei um eine neue Form der Massenarmut handelte.<sup>39</sup>

Um 1800 herum kommt es daher erstmals seit dem 16. Jh. wieder zu verstärkten theoretischen Reflektionen zum Problem der Armut.<sup>40</sup> Der Liberalismus wendet sich gegen jede Form staatlicher Eingriffe. Die Begründungen hierfür weichen jedoch voneinander ab. Während Adam Smith die Position vertritt, dass ohne staatliche Eingriffe ein allgemeiner gesellschaftlicher Wohlstand entstehen werde, vertritt Malthus die Auffassung, dass auch mit staatlichen Eingriffen die Armut nicht beseitigt werden kann. Beide stimmen aber im Ergebnis überein,

---

37 Vgl. Frerich/Frey: Handbuch, Bd. 1, S. 36f, Sachße/Tennstedt: Armenfürsorge, Bd. 1, S. 188ff.

38 Nach Schätzungen lag sie im 19. Jh. bei einem Viertel des Betrages, durch den das absolute Existenzminimum abgedeckt werden konnte. Vgl. Sachße/Tennstedt: Armenfürsorge, Bd. 1, S. 210.

39 Vgl. Hans-Ulrich Wehler: Deutsche Gesellschaftsgeschichte. 1815 bis 1845/49, München 1987, S. 283.

40 Vgl. Scherpner: Fürsorge, S. 110.

dass staatliche Eingriffe die gesellschaftliche Situation verschlechtern.

Smith vertritt die Auffassung, dass in der bürgerlichen Gesellschaft die Verfolgung eigener Interessen automatisch dazu führt, dass auch die gesellschaftlichen Interessen bestmöglichst gefördert werden: »By pursuing his own interest he [der einzelne Th.H.] frequently promotes that of the society more effectually than when he really intends to promote it. I Have never known much good done by those who affected to trade for the public good.«<sup>41</sup> Zwar gibt es Armut, aber diese wird von Smith in fortschreitenden Staaten – progressive state – als ein vorübergehendes Phänomen kurzfristiger wirtschaftlicher Schwankungen angesehen. Das einzige wirksame Mittel dagegen ist die Steigerung der Produktion und damit die Steigerung des Lohnfonds – »funds of wages« –, also des Anteils am Nationalreichtum, der für Arbeitslohn eingesetzt werden kann.<sup>42</sup>

Während Smith damit ein Vertreter des klassisch bürgerlichen Fortschrittsoptimismus ist, vertritt Malthus eine fatalistische Position. Nach seiner Bevölkerungslehre kann am Zustand existenzieller Armut eines Großteils der Bevölkerung nichts geändert werden. Malthus postuliert ein extensives Bevölkerungswachstum, welches immer über dem wirtschaftlichen Wachstum liegt, so dass Verarmung ein historisch unausweichlicher Zustand sei. Alle Formen von positiver Armenpolitik würden nur mehr schaden als nutzen, da dadurch das Bevölkerungswachstum nur noch mehr verstärkt würde. »The poor consequently must live much worse, and many of them be reduced to severe distress.«<sup>43</sup> Malthus' Theorie ist eine Momentaufnahme der Entwicklung um 1800 herum, in der das Bevölkerungswachstum tatsächlich über dem wirtschaftlichen Produktivitätszuwachs lag.<sup>44</sup> Seine Theorie war im 19. Jh. sehr verbreitet, da sie zumindest bis Mitte des Jahrhunderts hinsichtlich des Bevölkerungswachstums und der Produktivitätssteigerungsraten mit den Tatsachen besser übereinstimmte als die Theorie von Smith.

Im stärker obrigkeitsstaatlich geprägten Deutschland dagegen war es Konsens, dass die Fürsorge für die Armen mit zu den Aufgaben der Herrschaft gehörte, so dass die liberale Theorie staatlicher Abstinenz hier nicht dominierend wurde. Ziel des Staates ist die allgemeine Wohlfahrt. Dass der Staat Wohlfahrtsstaat sein soll und dies die Grundlage des Gesellschaftsvertrages ist, wird in der Aufklärungsphilosophie allgemein vertreten, am prägnantesten bei Christian Wolff.<sup>45</sup> Dennoch entwickelt sich zunächst in Bezug auf die Armen keine diesen Grundsätzen entsprechende staatliche Praxis. In Justis Lehrbuch der Polizeiwissenschaft von 1782 z.B. wird zwar die allgemeine Wohlfahrt als Ziel des Staates benannt, Ausführungen zur

---

41 Adam Smith: *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*, Book IV, Chapter II, IV.2.9.

42 Smith: *Inquiry*, Chapter VIII; vgl. Scherpner: *Fürsorge*, S. 112f.

43 Thomas Robert Malthus: *An Essay on the Principle of Population*, London 1798, Capter II, Abs. 25.

44 Vgl. Sachße/Tennstedt: *Armenfürsorge*, Bd. 1, S. 181; Fischer: *Armut* S. 56f.

45 Christian Wolff: *Vernünftige Gedanken von dem gesellschaftlichen Leben der Menschen*, § 4.

Armenfürsorge macht Justi jedoch nicht.<sup>46</sup> Im allgemeinen preußischen Landrecht von 1794 findet man in § 1 des Neunzehnten Titels die Aufgabenzuweisung an den Staat, »für die Ernährung und Verpflegung derjenigen Bürger zu sorgen, die sich ihren Unterhalt nicht selbst verschaffen« können. In den weiteren Ausführungen sind jedoch auch hier zentrale staatliche Maßnahmen nicht vorgesehen. Außer Regeln zur Bettelpolizei enthält es im wesentlichen nur die bekannten Ordnungen der gemeindlichen Armenhilfe und Regelungen zu Armenhäusern und privaten Armenstiftungen, die jedoch erstmals einheitlich festgelegt werden.

Erst langsam und nur in Ansätzen gibt es theoretische Ausführungen dazu, dass die Armenpflege eine staatliche Pflichtaufgabe ist. Nach Kant hat der Staat auch eine Pflicht, durch Steuereinnahmen für das »Armenwesen« und »Findelhäuser« zu sorgen.<sup>47</sup> Diese Pflicht des Staates wird hier eindeutig gegen die von Kant abgelehnte Versorgung von Armen durch karitative Spenden abgegrenzt. Hegel meint, dass selbst »bei dem Übermaße des Reichtums die bürgerlichen Gesellschaft nicht reich genug ist, d.h. an dem ihr eigentümlichen Vermögen nicht genug besitzt, dem Übermaße der Armut und der Erzeugung des Pöbels zu steuern.«<sup>48</sup> Er sieht die Lösung dieses Widerspruchs in der internationalen Ausweitung des Kapitalismus unter anderem in der Kolonialisierung von Ländern.<sup>49</sup> Der Staat muss aber auch eine öffentliche Armenfürsorge bereitstellen, die die zufälligen Formen einer privaten Armenhilfe entbehrllich macht.<sup>50</sup>

Die *soziale Frage*, die durch die Entstehung eines verelendeten Arbeiterproletariats und durch die sich aus ihm entwickelnde sozialistische Bewegung aufgeworfene wird, können diese Ansätze zur Armenpolitik jedoch nicht lösen. Erst in dem Moment, wo Armut als *soziale Frage* aufgefasst wird, kann es zu einer staatlichen Lösung kommen. Armut wird nicht mehr als Folge des Sündenfalls, sondern als Folge sozialer Prozesse begriffen. Sie kann daher nicht mehr nur durch Almosen gemildert, sondern muss durch eine auf soziale Veränderungen abzielende Politik behoben werden. Hierfür reichte das absolutistische Modell einer guten Polizei nicht aus. Die *soziale Frage* wird zu einer staatstheoretischen Frage. Dies führt dazu, dass der bürgerliche Staat sich als Sozialstaat konstituiert. Die soziale Tätigkeit des Staates ist bis heute

---

46 Johann Heinrich Gottlob von Justi: Grundsätze der Policywissenschaft, Göttingen 1782, 3. Auflage. Justi war mit seinen Schriften wesentlich an der Systematisierung der Kameralwissenschaften beteiligt.

47 Immanuel Kant: Metaphysik der Sitten, Rechtslehre, Anmerkung C zu § 49, Suhrkamp Werkausgabe, Bd. VIII, S. 446.

48 Georg Friedrich Wilhelm Hegel: Grundlinien der Philosophie des Rechts, Frankfurt/M 1986, Werke, Bd. 7, § 245, S. 390.

49 Hegel: Philosophie des Rechts, § 245, S. 391 und § 248, S. 392f.

50 Hegel: Philosophie des Rechts, § 242, S. 388. Im Widerspruch dazu steht Hegels Behauptung, in England habe es sich als das beste Mittel gegen das Übermaß der Armut gezeigt, »die Armen ihrem Schicksal zu überlassen und sie auf den öffentlichen Bettel anzuweisen«. Ebd. § 245, S. 391.

ein zentrales Feld staatlicher Tätigkeit.

Die Theorie eines sozialen Staates wird in Deutschland im 19. Jh. von einem Juristen entwickelt, Lorenz von Stein, der die kameralistische Verwaltungslehre, ausgehend von der Erfahrung der französischen Revolution und unter Aufnahme der sozialen Ansätze der französischen Frühsozialisten, seit Mitte des 19. Jh. zu dem Projekt eines *sozialen Staates*, einer *sozialen Demokratie*, weiterentwickelt.<sup>51</sup> Die »höchste soziale Funktion«<sup>52</sup> des Staates ist es, die gesellschaftlichen Gegensätze harmonisch zu vermitteln, um so den inneren Frieden zu wahren. Der Staat ist – von Hegel her gedacht – die Vereinigung der unterschiedlichen Interessen. Der Staat hat daher gegen die *Not* vorzugehen, weil diese nie nur ein individueller Zustand, sondern immer ein soziales Problem ist, welches vom Einzelnen nicht gelöst werden kann. Die soziale Not beruht nach Stein darauf, dass die Gesellschaft in zwei Klassen zerfällt, nämlich die Klasse der Kapitalisten und die Klasse der kapitallosen Erwerbstätigen. Aus den widerstreitenden Interessen dieser zwei Klassen entwickelt sich eine Gefahr für den inneren Frieden des Staates: »diese Frage, wie die *capitallose Arbeit zur wirtschaftlichen Selbständigkeit durch den Erwerb des Capitals* gelangen könne, ist die *soziale Frage*. Es ist daher klar, dass diese Frage etwas wesentlich verschiedenes von der Armenfrage ist.«<sup>53</sup> Die Lösung dieser Frage sieht Stein in der Gestaltung des Staates zum Sozialstaat. Diese wird bewirkt durch die staatlich geförderte und organisierte Selbsthilfe der Lohnarbeiter, denen mit Spar- und Hilfskassen als öffentlichen Anstalten die Möglichkeit gegeben wird, Geldrücklagen bzw. einen auf eigenen Zahlungen beruhenden Versicherungsschutz aufzubauen.<sup>54</sup> Stein verlangt hierbei eine Beteiligung des Kapitals. Zugleich wird den Arbeitern das Recht gewährt, sich zu vereinigen, um einen höheren Lohn durchsetzen zu können.

Ähnliche politische Forderungen auf moralischer Grundlage<sup>55</sup> vertreten auch die sogenannten *Kathedersozialisten*, wie z.B. Heinrich Schmoller, der 1872 mit anderen in Eisenach den *Verein*

---

51 Erstmals 1842 in *Der Sozialismus und Kommunismus im heutigen Frankreich*, ausführlich 1850 in *Geschichte der sozialen Bewegung in Frankreich* in 3 Bänden dargelegt. Vgl. Ernst-Wolfgang Böckenförde: Lorenz von Stein als Theoretiker der Bewegung von Staat und Gesellschaft zum Sozialstaat. In: Ders.: Staat, Gesellschaft, Freiheit, Frankfurt/M 1976, S. 146-184. In eine ähnliche Richtung geht auch Johann Karl Rodbertus-Jagetzow.

52 Lorenz von Stein: Handbuch der Verwaltungslehre, Stuttgart 1870, S. 400.

53 Stein: Verwaltungslehre, S. 440. Stein formuliert hier eindeutig, dass das soziale Problem darin liegt, dass es eine Klasse von Produktionsmittelbesitzern gibt und eine Klasse, die keinen Zugang zu den Mitteln hat, die sie zur Reproduktion ihres Lebens benötigt. Die soziale Frage ist auch für Stein die Frage des Eigentums an Produktionsmitteln.

54 Stein: Verwaltungslehre S. 443ff.

55 »Der Nagel zum Sarg jeder bestehenden Eigentumsverteilung ist der um sich greifende Glauben, dass moralisch verwerfliche Erwerbsarten zu ungehindert sich breit machen.« Heinrich Schmoller: Die soziale Frage und der Preußische Staat. Zit. nach Ernst Schraepler: Quellen zur Geschichte der sozialen Frage in Deutschland, Bd. II 1871 bis zur Gegenwart, Göttingen 1964, 2. erweiterte Auflage, S. 63.

für Sozialpolitik gründete, der sich aktiv für politische Reformen einsetzte.<sup>56</sup>

Daneben entwickelt sich in breitem Umfang eine sozialistische Theorie, die auf die Abschaffung des bürgerlichen Staates abzielt. Die Reform des im 19. Jh. immer noch monarchisch geprägten Staates in einer schon wesentlich bürgerlich geprägten Gesellschaft scheint aus dieser Perspektive weder möglich noch erforderlich zu sein. Vielmehr ist beabsichtigt, eine neue, humane Gesellschaft zu schaffen. Von den utopischen Sozialisten, der kommunistischen und anarchistischen Bewegung werden hierzu unterschiedliche Modelle entwickelt, die zwar Anstöße zu den sozialstaatlichen Reformen geben, aber keine Theorie des Sozialstaates bilden, da sie von ganz anderen gesellschaftlichen Grundlagen her eine Aufhebung der Armut anstreben. Bis in die 20er Jahre des 20. Jh. hinein stehen große Teile der Linken und auch der Sozialdemokratie daher den Bismarckschen Sozialreformen und ihrer Weiterentwicklung kritisch bis ablehnend gegenüber.<sup>57</sup> Ein interventionistisches Staatsverständnis auf Seiten der Sozialisten entwickelt zuerst Lassalle, der Staatskredite für Arbeiterassoziationen fordert.<sup>58</sup> Zum *Revisionismus* der Sozialdemokratie durch Bernstein kommt es dagegen erst, als die Bismarcksche Sozialgesetzgebung schon angelaufen ist.

Ab Mitte des 19. Jh. kam es zunächst in England und mit entsprechender Verspätung in den höher industrialisierten Regionen des übrigen Westeuropas durch die ansteigende Produktivität in Landwirtschaft – Kunstdünger – und Industrie zu einer kontinuierlichen gesamtwirtschaftlichen Verbesserung der Lage. Dies wirkte sich auf die Löhne der qualifizierten männlichen Industriearbeitschaft und der nicht in Konkurrenz mit der Industrie stehenden Handwerker positiv aus. Im Bereich des Heimarbeitssektors und auf dem Land hielt der Niedergang dagegen an. Auch die Löhne von Frauen und Kindern blieben weit hinter dem Niveau qualifizierter Industriearbeiter zurück. Die Zahl der auf Armenunterstützung angewiesenen städtischen Lohnarbeiter nahm jedoch ab. Von industrieller Lohnarbeit konnte eine Familie ab Ende des 19. Jh. ohne absolute Armut leben.<sup>59</sup>

Der teilweise Anstieg der Löhne und damit auch der Familieneinkommen änderte aber nichts an den weiterhin bestehenden und nicht abgesicherten Risiken der Lohnarbeit, wie Krankheit, Arbeitslosigkeit und Alter. Hierfür gab es keine gesellschaftliche Vorsorge und aus dem Lohn selber konnten die Arbeitnehmer keine private Vorsorge bestreiten. Alleine das Ansteigen des Lohnniveaus konnte daher die sozialen Probleme nicht lösen. Die steigende Produktivität

---

56 Bereits seit den 30er Jahren des 18. Jh. gibt es die Strömung eines *humanitären Liberalismus*, der auch von Unternehmenseite aus die Einrichtung von Hilfskassen forderte und förderte, um die Lage der Arbeiter zu verbessern. Vgl. Ernst Schraepler: Quellen zur Geschichte der sozialen Frage in Deutschland, Band I 1800-1870, Göttingen 1955, S. 23ff.

57 Vgl. Metz: Soziale Sicherheit, S. 91; Reidegeld: Sozialpolitik, S. 222ff.

58 Vgl. Günter Brakelmann: Die soziale Frage des 19. Jahrhunderts, Witten 1962, S. 87ff.

59 Vgl. Fischer: Armut, S. 82f.

eröffnete jedoch Verteilungsspielräume, die es ermöglichten, der Lohnarbeiterschaft mit staatlicher Unterstützung ein ausreichendes soziales Sicherungssystem zu gewähren.

Auslöser für die ersten in deutschen Raum erlassenen gesamtstaatlichen Regelungen zunächst im Bereich des Arbeitsschutzes und der Frauen- und Kinderarbeit, die erstmals über das von Vives im 16. Jh. entwickelte Programm hinausgehen, war die Tatsache, dass die preußische Armee aufgrund der massiv zunehmenden und extrem gesundheitsschädigenden Kinderarbeit keine ausreichende Zahl an gesunden Rekruten mehr vorfand.<sup>60</sup> Das preußische *Regulativ* von 1839 verbot daher die regelmäßige Fabrikarbeit von Kindern unter 9 (sic!) Jahren. Neben dieser und weiteren Arbeitsschutzmaßnahmen war eine der ersten sozialen Regelungen die Einführung des Truckverbots. Das Trucksystem war ein System der impliziten Lohnkürzung, es bestand in der Lohnauszahlung in Waren, wobei zumeist minderwertige Waren ausgegeben und diese zu überhöhten Preisen auf den Lohn angerechnet wurden. Die ersten staatlichen Sozialmaßnahmen hatten also nicht unmittelbare staatliche Unterstützungen als Ziel, sondern zunächst nur eine Verbesserung der Arbeits- und Lohnsituation der Arbeiter.<sup>61</sup>

Erst mit Einführung neuer Gewerbeordnungen Mitte des 19. Jh. kam es zur Einführung betrieblicher Unterstützungskassen, die bei Krankheit Hilfe leisteten. Das System lehnte sich an die ehemals bestehenden Unterstützungskassen der Zünfte und Gesellenvereine an. Einzelne Unternehmen gründeten Betriebskrankenkassen.<sup>62</sup> Um 1880 herum gab es in Deutschland bereits rund 1300 sogenannte *Hilfskassen*.<sup>63</sup> Auf ihnen baute dann das staatliche Sozialversicherungssystem auf; die *Hilfskassen* wurden als *Ersatzkassen* integriert.

## 7. Im Kaiserreich

Wie mit der *sozialen Frage* umgegangen werden sollte, war auch nach der Reichsgründung 1871 umstritten. Liberale Auffassungen, die sich am Malthusianismus orientierten und jede Form staatlicher Armenhilfe ablehnten, standen stärker patriarchalisch orientierten Staatsauffassungen gegenüber, die aus moralischen, aber auch politischen Gründen staatliche Maßnahmen forderten. Die politische Situation verschärfte sich dadurch, dass sich die Arbeiterschaft trotz teilweise bestehender Verbote gewerkschaftlich und politisch zu organisieren begann. Dass es einer grundlegenden Reform der Armenhilfe bedurfte, war unstrittig, in

---

60 Frerich/Frey: Handbuch, Bd. 1, S. 43.

61 Vgl. zum Überblick auf die mit diesen Jugendschutzgesetzen beginnende deutsche Sozialgesetzgebung: Gerhard Erdmann: Die Entwicklung der deutschen Sozialgesetzgebung, Göttingen 1957, S. 1-67.

62 Frerich/Frey: Handbuch, Bd. 1, S. 50ff. Die Kruppsche Betriebskrankenkasse z.B. finanzierte sich bereits nach dem Modell, welches dann für die staatlichen Sozialversicherungen übernommen wurde: Arbeitnehmer und Arbeitgeber zahlten die Beiträge je zur Hälfte.

63 Fischer: Armut, S. 87.

welcher Form diese jedoch staatfinden sollte, wurde bereits vor der Reichsgründung und auch danach noch intensiv diskutiert. Dabei war den Beteiligten klar, dass es bei der Lösung der sozialen Frage darum ging, eine neue Form des Staates zu finden, die einen stabilen Ausgleich zwischen den Interessen der neuen Form, die die beherrschte Klasse als Klasse der Lohnarbeiter angenommen hatte, und der neuen Form, die die herrschende Klasse als Klasse des Kapitals angenommen hatte, zu finden: »nach der richtigen Bezeichnung müsse die soziale Frage in ihrem Kern definiert werden: als das Streben der modernen Erwerbsgesellschaft, die ihr entsprechende politische Form zu finden, wobei die sozialistischen Bestrebungen als Reaktion der arbeitenden Klassen gegen das analoge Treiben der besitzenden Klassen erschienen.«<sup>64</sup>

Zur staatlichen Versicherungslösung kam es vor allem aufgrund der Intervention der Gemeinden, die die erheblich gestiegenen finanziellen Lasten der Armenfürsorge nicht länger tragen konnten und wollten. Es wurde an die Betriebskassen und das genossenschaftliche Versicherungswesen angeknüpft. Ein staatliches und damit für alle verbindliches Versicherungssystem wurde gegenüber einer privaten und damit freiwilligen Lösung bevorzugt, da man glaubte, nur so die erforderliche Teilnahme aller Arbeitnehmer und Arbeitgeber durchsetzen zu können. Ab 1881 setzte sich Bismarck für ein solch staatliches Versicherungsmodell ein. 1883 wurde als erster Zweig einer staatlichen Sozialversicherung die Krankenversicherung, 1885 die Unfallversicherung gesetzlich eingeführt. 1889 kam es zur Einführung einer gesetzlichen Invaliditäts- und Altersversicherung.<sup>65</sup> Mit Erlass der Reichsversicherungsordnung (RVO) 1911 war die Sozialgesetzgebung für die Arbeiter in ihren Grundzügen abgeschlossen. Für Angestellte wurden kurz darauf ähnliche Regelungen erlassen. Die RVO enthielt 6 Bücher, in denen die Kranken-, Unfall-, Invaliden- und Hinterbliebenenversicherung geregelt wurde. Die Arbeitslosenversicherung wurde erst 1927 in der Weimarer Republik erlassen. Arbeitslosigkeit galt im 19. Jh. noch als nicht versicherbar. Das anfänglich sehr geringe Niveau der Sozialversicherung – Krankengeld 50 % des Nettolohnes, Rente 18 % des durchschnittlichen Jahresverdienstes, Rentenalter mit 70 bei einer Rentenanwartschaft von 30 Beitragsjahren – stieg relativ schnell an. Ebenso wurden zunehmend größere Kreise der Bevölkerung erfasst. Parallel zur Sozialversicherung, die nur für Arbeiter und Angestellte wirksam war, wurde das System der Armenfürsorge reformiert und weiter ausgebaut. Als Nachfolger des noch wesentlich auf ehrenamtliche Tätigkeit orientierten *Elberfelder Systems* entwickelte sich ab 1905 das *Straßburger System*, bei dem bereits ehren- mit hauptamtlichen Kräften zusammenarbeiteten. Entscheidend für die Weiterentwicklung der Fürsorge war ihre Ausdifferenzierung in unter-

---

64 So Hermann Wagner zusammenfassend über die deutsch-österreichisch-ungarische Konferenz vom November 1872, die unter seinem Vorsitz länderübergreifend nach Lösungen zur Bekämpfung der Internationalen suchte. Zit. nach Reidegeld: Sozialpolitik, Bd. 1, S. 175.

65 Vgl. zu den politischen Prozessen im Detail: Reidegeld: Sozialpolitik, Bd. 1, S. 172ff.

schiedliche Zweige, wie Jugend-, Gesundheits-, Wohnungs- und Sozialhilfe. Rechtsansprüche auf Leistungen, wie sie von Anfang an im System der Sozialversicherung bestanden, gab es im Bereich der Fürsorge zunächst nicht.<sup>66</sup> Sie wurden erst in der Weimarer Republik eingeführt, als die Bestimmung aus der Weimarer Reichsverfassung, dass der Staat Bedürftigen den »notwendigen Unterhalt« (Art. 163) gewähren müsse, ab 1924 durch Reichsgesetze einheitlich ausgestaltet wurden.<sup>67</sup> Die entscheidende Neuerung dieser umfassenden staatlichen Armenfürsorge bestand im Aufbau staatlicher Organisationen und in der Entstehung sozialer Berufe.

Das deutsche Modell, das in Europa erstmals einen Sozialstaat schuf, wurde nicht überall in gleicher Weise übernommen. Neben dem deutschen Modell, das ein System der Absicherung von Lohnarbeit ist und daneben nur die Sozialhilfe kennt, entstand erstmals in England ein Modell, das auf einer Weiterentwicklung des Sozialfürsorgesystems zu einem universellen Grundsicherungssystem beruht. Im englischen Modell, das 1946 durch die Umsetzung des Beveridgeplans von 1942 eingeführt wurde, wird die gesamte Bevölkerung unabhängig von ihrer Bedürftigkeit in ein steuerfinanziertes System eingeschlossen, das bei Arbeitslosigkeit, Krankheit, Invalidität und Alter ein Mindesteinkommen sowie eine gesundheitliche Absicherung gewährt. Man kann im wesentlichen alle Sozialstaatssysteme Europas schwerpunktmäßig auf das eine oder andere System zurückführen.<sup>68</sup>

## 8. Ergebnis

Wenn man sich nun die Frage stellt, ob dieser ganze Prozess als eine Humanisierung des Staates verstanden werden kann, so muss man gegenüber der mittelalterlichen Gesellschaftsordnung sagen, dass eine Humanisierung stattgefunden hat, weil nun der Mensch das Maß der Dinge ist. Gemessen an dem in der UNO-Menschenrechtserklärung definierten Mindestmaß an sozialer Sicherheit muss man sagen, dass auch in den Staaten, die ein den beschriebenen europäischen Sozialstaatssystemen entsprechendes Sozialsystem eingeführt haben, insoweit eine Humanisierung stattgefunden hat. Nach dem im Prozess der Entstehung der bürgerlich-kapitalistischen Gesellschaft die alten Sozialsysteme zerstört, eine neue Form der Armut geschaffen und so die soziale Frage erst produziert wurde, gelang es, mit dem Staat eine politische Form dieser Gesellschaft zu entwickeln, die als Sozialstaat auch eine Antwort auf die von jeder politischen Herrschaft zu lösende Armenfrage geben konnte.

Wenn man jedoch einen weitergehenden Maßstab anlegt und unter Humanisierung in einem

---

66 Vgl. Sachße/Tennstedt: Armenfürsorge, Bd. 2, Stuttgart 1988, 23ff.

67 Sachße/Tennstedt: Armenfürsorge, Bd. 2, S. 87f.

68 Vgl. hierzu und zu den prinzipiellen Unterschieden Döring: Sozialstaat, S. 37ff. In den sozialistischen Staaten gab und gibt es daneben an den Betrieb gebundene Sozialleistungen.

normativen Sinne einen Prozess versteht, der darauf abzielt, die soziale Gleichheit der Menschen herzustellen,<sup>69</sup> so muss man sagen, dass eine Humanisierung des Staates nicht stattgefunden hat. Die soziale Ungleichheit der Menschen, die Differenz zwischen Reich und Arm ist heute größer denn je. Relative und absolute Armut nimmt auch in den Staaten des *Westens* wieder zu<sup>70</sup>. Das Verschwinden der absoluten Armut in diesen Staaten beruht im wesentlichen auf dem durch die energetisch-industrielle Wirtschaftsweise verursachten extremen Produktivitätsteigerungen und nicht darauf, dass die Herrschenden bereit gewesen wären, einen größeren Anteil am gesellschaftlichen Reichtum an die Beherrschten abzugeben. Die Sozialgesetzgebung der Staaten setzt in dem Moment ein, wo entsprechende Maßnahmen ohne Umverteilung nur aus den Zuwächsen finanzierbar sind und durch die organisierte Arbeiterklasse ein entsprechender politischer Druck aufgebaut wurde. Um einen philanthropischen Akt handelte es sich nicht.

Aussagen darüber zu treffen, in welchem Verhältnis die mittelalterliche Quote für Leistungen an Arme in Höhe von 25 % des kirchlichen Steueraufkommens bzw. von 3 bis 5 % des erwirtschafteten Ertrags der Klöster plus ein schwer bezifferbarer und zeitlich und regional schwankender Betrag an Almosen zu dem heute für Sozialleistungen aufgebrauchten Mitteln steht, ist schwierig, da Äpfel mit Birnen verglichen werden müssten. Die Sozialleistungsquote, bemessen am Bruttoinlandsprodukt, beträgt heute in Deutschland rund 30 %.<sup>71</sup> Hierin sind die durch Arbeitgeber und Arbeitnehmer erbrachten Aufwendungen für die staatlichen Sozialversicherungssysteme enthalten. Die Sozialversicherungssysteme decken heute das Alters- und Krankheitsrisiko fast aller Bürger ab, ob diese arm sind oder nicht, während im Mittelalter entsprechende Leistungen nur für Arme erbracht wurden. Die Quote der alleine aus dem Gesamtsteueraufkommen von Bund, Ländern und Gemeinden erbrachten Sozialleistungen beträgt ca. 21 %.<sup>72</sup> Auch hier sind z.B. mit Eltern- und Kindergeld Leistungen enthalten, die eine Lenkungswirkung entfalten sollen, und daher nicht an der Bedürftigkeit der Empfänger orientiert sind. Ob der speziell zur Linderung von Armut aufgewendete Betrag relativ höher liegt als in vorstaatlichen Gesellschaften, muss bezweifelt werden.

Eine humane Gesellschaft, die diesen Namen verdient, kann nur eine herrschaftsfreie Gesell-

---

69 Vgl. Thomas Heinrich: Freiheit und Gerechtigkeit. Philosophieren für eine neue linke Politik, Münster 2002.

70 Vgl. für Deutschland den 4. Armutsbericht der Bundesregierung.

71 Für 2009. Quelle: Statistisches Bundesamt.

72 Die Steuereinnahmen des Bundes betragen 2012 305 Milliarden, die der Städte und Gemeinden 192 Milliarden, die der Länder 235 Milliarden. Die Summe der nicht durch die Sozialversicherungssysteme, sondern durch Bund, Länder und Kommunen steuerfinanzierten Sozialleistungen beträgt ca. 175 Milliarden. Quelle: Statistisches Bundesamt.

schaft sein, in der nicht einige wenige sich auf Kosten der vielen bereichern.<sup>73</sup> Nur in einer solchen Gesellschaft gäbe es keine soziale Armut.

---

73 Selbstverständlich darf eine solche Gesellschaft ihren Reichtum auch nicht durch die exzessive Vernutzung und Verschmutzung der Umwelt gewinnen.