

DIE ROLLE DER FÜRSORGE
IM SYSTEM SOZIALER SICHERUNG

SCHRIFTEN DES DEUTSCHEN VEREINS
FÜR ÖFFENTLICHE UND PRIVATE FÜRSORGE

SCHRIFT 231

*Herausgegeben im Auftrage des Vereins
von dem Vorsitzenden
Oberbürgermeister Dr. Hans Reschke
Mannheim*

EIGENVERLAG DES DEUTSCHEN VEREINS
FÜR ÖFFENTLICHE UND PRIVATE FÜRSORGE

Frankfurt am Main, Beethovenstraße 61

DIE ROLLE DER FÜRSORGE IM SYSTEM SOZIALER SICHERUNG

Ein Beitrag zur Entwicklung
und Begründung eines
gegliederten Sozialleistungssystems

Von
DIPL.-VOLKSWIRT DR. DIETER SCHÄFER,
Frankfurt/Main

1966
EIGENVERLAG DES DEUTSCHEN VEREINS
FÜR ÖFFENTLICHE UND PRIVATE FÜRSORGE

Die Auslieferung an Nichtmitglieder des Vereins erfolgt durch die
G. GROTE'SCHE VERLAGSBUCHHANDLUNG
KÖLN UND BERLIN

5213 Spich Bez. Köln

Gesamtherstellung: Merkur-Druckerei GmbH, Spich Bez. Köln

Printed in Germany 1966

INHALTSVERZEICHNIS

	Seite
Abkürzungsverzeichnis	XI
Vorwort	XIII
Kapitel I:	
Einleitung	
I. Das ungeklärte Verhältnis zwischen Versicherung, Versorgung und Fürsorge	1
II. Das Arbeitsprogramm	4
III. Ein vernachlässigtes theoretisches Problem	8
1. Die Verwirrung der Begriffe	8
2. Die ältere Literatur	9
a) Wilhelm Roscher	9
b) Christian Jasper Klumker	11
c) Frühe Schriften Hans Achingers	13
3. Die neuere Literatur	15
a) Sozialpolitische Lehrbücher (Walter Weddigen und Gerhard Albrecht als Beispiele)	16
b) Hans Scherpnerns Fürsorgetheorie	17
Kapitel II:	
Die verschiedenen Deutungen der Armutsursachen im historischen Verlauf	
I. Armut als individuelles Schicksal	19
II. Armut als Stand	21
III. Armut durch mangelnde Anpassungsfähigkeit	27
1. Der Frühkapitalismus: Geldwirtschaft, Verlagssystem und Manufaktur	27
2. Die Freisetzung der Bauern	30
3. Gesellschaftliche Ursachen der Armut	32
IV. Die Aufhebung der Armut durch den Fortschritt	34
1. Die Erziehungslehren der Aufklärung	34
2. Die liberalistische Harmonielehre	37
V. Die Armut als naturgesetzliche Konstante	40
1. Das Malthussche Bevölkerungsgesetz	40
2. Die aufklärerische Wendung	43

	Seite
VI. Armut als Folge der Ausbeutung	46
1. Die Anfänge des Industriezeitalters	46
2. Die Ausbeutungstheorie von Marx	49

**Kapitel III:
Motive der Arbeiterversicherungs-Gesetzgebung**

I. Die Lage der Arbeiterklasse	54
1. Thesen zur Situation des Arbeiters am Beginn des Industriezeitalters	54
2. Merkmale der proletarischen Existenz	56
a) Die systemimmanente Armut	56
b) Massenarmut	57
c) Die neue Klasse	58
d) Die Unsicherheit	58
e) Minimallöhne	59
II. Das Versagen der Armenpflege gegenüber der proletarischen Massenarmut	61
1. Der negative Consensus	61
a) Das etablierte Armenpflegesystem	61
b) Die Schmahformeln	62
2. Die Armenpflege als Repression	63
a) Das Elendsniveau der Unterstützungen	65
b) Der Unterwerfungsvorgang	65
c) Die rechtlichen Diskriminierungen	66
d) Die gesellschaftliche Verachtung	67
e) Armenhaus und Armenpolizei	67
f) Zusammenfassung: Die Schuldfrage	68
III. Die Vorzüge der Sozialversicherung vor der Armenpflege	69
1. Vorsorge	69
2. Vorbeugung	70
3. Erzieherische Effekte des Versicherungszwangs	72
4. Die Verteilung der Lasten	74
5. Sozialpolitik als Staatspolitik	76
a) Das innenpolitische Appeasement	76
b) Über Bismarcks soziale Anschauungen	78

	Seite
IV. Die Entwicklung der Formen	80
1. Das Hilfskassenwesen	80
a) Vorläufer der Arbeiterversicherung	80
b) Exkurs: Die Entwicklung der Beamtenversorgung	83
c) Die Mißstände	84
2. Die Differenzierung der Begriffe oder: Rückwirkungen der Sozialversicherung auf die Fürsorge	87

Kapitel IV:

Soziale Sicherung: Alte und neue Theorien

I. Die Arbeiterfrage als historische Determinante	91
1. Die gängigen traditionellen Theorien	91
2. Die Mißverständnisse	93
II. Die Vermehrung des Wohlstandes	96
1. Die statistischen Befunde	96
2. Ausgebliebene Konsequenzen	100
III. Soziale Sicherheit als neue Parole	104
1. Die Tendenzen des neuen Denkstils	104
2. Die Umsetzung in politische Programme	109
a) Ein umfassender Entwurf	109
b) Die internationalen Dokumente	111
IV. Die dauerhaften Rechtfertigungsgründe der sozialen Sicherung	114
1. Die Arbeit als einzige Unterhaltsquelle	114
2. Das vorindustrielle Ausgleichssystem	116
a) Das „ganze Haus“ als Gegenbild zur industriellen Gesellschaft	116
b) Die Härten der alten Lebensordnung	121
3. Die neuen Strukturen	123
a) Industrielle Produktionstechnik	123
b) Die Ausgliederung der Produktion aus dem Haus	125
c) Ungenaue und einseitige Deutungen	127
d) Built-in Amplifiers	131
4. Zusammenfassung: Der Wesenskern der Sicherungsformel	134

Kapitel V:

Versorgung, Versicherung und Fürsorge als Konstruktionsprinzipien eines Systems sozialer Sicherung

I. Die möglichen Lösungen	140
1. Die verfügbaren Techniken	140
2. Die Einwände gegen private Vorkehrungen	141
a) Kredit	142
b) Sparen	142

	Seite
c) Privatversicherungen	142
d) Das Problem der Kapitaldeckung	143
e) Inflationen	147
3. Definitionen	148
II. Die Absolutheit der drei Prinzipien	150
1. Versorgung	151
2. Versicherung	153
3. Fürsorge	156
III. Die Übereinstimmung der drei Prinzipien	157
IV. Die Unterschiede zwischen den drei Prinzipien	158
1. Das Äquivalenzprinzip	158
2. Individualisierung	160
3. Freiheitsgrade und Präferenzen oder: Die Liste der Paradoxa	161
a) Individualisierung bewirkt Egalisierung	161
b) Schematisierung begünstigt Eigeninitiative	163
c) Schematisierung ist menschenwürdiger als Individualisierung	166
d) Individualisierung gibt keine Sicherheit	171
e) Äquivalenzdenken ist moralisch überlegen	173
f) Der Widerwille gegen die Fürsorge	174
4. Funktionsteilung nach den Armutstheorien	176
V. Die Vermischung der Prinzipien in der Praxis der Institute	180
1. Klare Abgrenzung gegen das Versicherungsprinzip	181
2. Fürsorgeelemente in der Versorgung	181
3. Fürsorgeelemente in der Versicherung	183
4. Versorgungselemente in der Versicherung	185
5. Versorgungselemente in der Fürsorge	188

Kapitel VI:

Die Stellung der Fürsorge in einem ausgebauten Sicherungssystem

I. Die finanziellen Dimensionen	189
II. Einkommenshilfen	195
1. Der Rückschlag durch die Weltwirtschaftskrise	195
2. Gründe für den Fortbestand der Einkommenshilfen	201
a) Die Lücken des Rentensystems	201
b) Die abseitigen Risiken	208

	Seite
III. Pflege	209
1. Hauspflege	210
2. Anstalts- und sonstige Dauerpflege	212
3. Pflege als faktische Hauptleistung der Fürsorge	214
4. Bedarfsschätzungen	216
IV. Erziehung	218
1. Ersatz, Überwachung und Unterstützung der Familienerziehung	218
2. Ausbildung	219
a) Ausbildung behinderter Kinder	219
b) Ausbildungsbeihilfen	221
3. Erwachsenenenerziehung	223
V. Beratung	225
1. Der mündige Mensch oder: Der Unterschied zwischen Erziehung und Beratung	225
2. Das Zeitalter der Akzeleration oder: Die Ursachen des Beratungsbedarfs	228
3. Die Stellung der Fürsorge in der Beratung	235
4. Arten der Beratung	237
a) Berufliche Beratung	237
b) Psychologische und medizinische Beratung	242
c) Wirtschaftliche Beratung	244
d) Rechtliche Beratung	248
e) Beratung nach dem Sozialhilfegesetz	253
VI. Kombinationen und Grenzfälle	254

Kapitel VII:

Entwicklungstendenzen der Fürsorge

I. Abschied von der Einkommenshilfe	258
1. Die Freisetzung der Fürsorge von laufenden Unterhaltszahlungen	258
2. Die vorübergehenden und die dauerhaften Restbestände	259
II. Geldleistungen oder Sachleistungen	261
III. Schematisierung	264
1. Der Rechtsanspruch	264
2. Die Einkommensgrenzen	265
3. Der Leistungskatalog	268

	Seite
IV. Überprüfung und systematische Einordnung	269
1. Fürsorgerleistungen als Zusatzeinkommen	270
2. Die Klienten der Fürsorge	271
3. Der Standort der Fürsorge im Wirtschaftskreislauf	272
4. Die dauerhaften Eigenarten der Fürsorge	277
V. Fürsorge als Gesellschaftspolitik?	279
Literaturverzeichnis	285
Verzeichnis der Tabellen mit Quellennachweisen	298
Personenverzeichnis	302

VERZEICHNIS DER ABKÜRZUNGEN

a.a.O.	am angegebenen Ort
AnVG	Angestelltenversicherungsgesetz vom 20. 12. 1911 (RGBl. S. 989 ff.) nach dem Stande vom 25. 4. 1961
Aufl.	Auflage
AVAVG	Gesetz über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung vom 16. 7. 1927 (RGBl. I, S. 187 ff.) nach dem Stande vom 7. 12. 1959
Bd.	Band
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BSHG	Bundessozialhilfegesetz vom 30. 6. 1961 (BGBI. I, S. 815 ff.) nach dem Stande vom 11. 8. 1961
BVG	Gesetz über die Versorgung der Opfer des Krieges (Bundesver- sorgungsgesetz) vom 20. 12. 1950 (BGBI. I, S. 791 ff.) nach dem Standes vom 18. 7. 1961
Hrsg.	Herausgeber
hrsg.	herausgegeben
Jg.	Jahrgang
JWG	Gesetz für Jugendwohlfahrt vom 11. 8. 1961 (BGBI. I, S. 1206 ff.)
Kap.	Kapitel
LAG	Gesetz über den Lastenausgleich (Lastenausgleichsgesetz) vom 14. 8. 1952 (BGBI. I, S. 446 ff.) nach dem Stande vom 29. 7. 1959
Nr.	Nummer
p.	page (Seite)
RFV	Verordnung über die Fürsorgepflicht vom 13. 2. 1924 (RGBl. I, S. 100 ff.) nach dem Stande vom 27. 2. 1957
RGBl.	Reichsgesetzblatt
RGr.	Reichsgrundsätze über Voraussetzung, Art und Maß der öffent- lichen Fürsorge vom 4. 12. 1924 (RGBl. I, S. 765 ff.) nach dem Standes vom 4. 7. 1957
RJWG	Reichsgesetz für Jugendwohlfahrt vom 9. 7. 1922 (RGBl. I, S. 633 ff.) nach dem Stande vom 28. 8. 1953
RVO	Reichsversicherungsordnung vom 19. 7. 1911 (RGBl. S. 509 ff.) nach dem Stande vom 30. 4. 1963
S.	Seite
vgl.	vergleiche
vol.	volume (Band)

VORWORT

Die vorliegende Arbeit erfüllt den Zweck einer „Ortsbestimmung“ der Fürsorge in hervorragendem Maße, indem sie ihren heutigen Standort einmal aus der Geschichte der Sozialpolitik im Industriezeitalter verständlich macht, zugleich aber auch aus dem wechselhaften Verhältnis zu den Ideen der Nachbargebiete, insbesondere der Sozialversicherung. Auch die Wandlung der Existenzformen, vor allem der Familie, sind als Anstöße der Entwicklung verzeichnet. Die Ideenentwicklung bis zur Sozialhilfe mitsamt den Hoffnungen für die Zukunft ist besonders ausführlich dargestellt.

Das Manuskript der Arbeit ist im Dezember 1964 abgeschlossen und die Arbeit im Februar 1965 der Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Fakultät der Universität Frankfurt als Dissertation vorgelegt worden. Der Verfasser hat unmittelbar vor der Drucklegung die Tabellen noch einmal überarbeitet und — soweit sie inzwischen publiziert sind — neuere Zahlen eingesetzt oder hinzugefügt. Die beiden ersten Abschnitte des 6. Kapitels, die sich auf dieses statistische Material beziehen, sind entsprechend korrigiert worden.

Frankfurt/Main, im März 1966

Dr. Hans Reschke

Kapitel I: EINLEITUNG

I. Das ungeklärte Verhältnis zwischen Versicherung, Versorgung und Fürsorge

Wenn Systeme sozialer Sicherung beschrieben werden, so ist einer der wesentlichen Systematisierungsgesichtspunkte fast immer die Unterscheidung zwischen drei verschiedenen Methoden oder Gestaltungsprinzipien: dem Versicherungsprinzip, dem Versorgungsprinzip und dem Fürsorgeprinzip. Insoweit scheint Einigkeit darüber zu bestehen, welche Möglichkeiten für die Konstruktion von Sicherungssystemen verfügbar sind. Auch sind die drei Prinzipien inzwischen genau definiert und in ihren Besonderheiten, die sie voneinander abgrenzen, eingehend beschrieben.¹⁾ Dabei bleibt jedoch offen, in welchem Verhältnis sie zueinander stehen, welche Rolle sie jeweils im Gesamtsystem der sozialen Sicherung spielen. Die Abgrenzungen sind in der Regel zugleich Absonderungen. Nur selten finden sich einige Bemerkungen über die Beziehungen zwischen diesen drei Prinzipien; nirgends findet sich eine systematische Erörterung dieses Problems. Einerseits heißt es, die drei Methoden stünden zur Auswahl²⁾, oder sie lägen „miteinander im Streit“³⁾, was zunächst die Vermutung nahelegt, sie seien alternativ und schlossen einander aus. Andererseits ist offensichtlich, daß „in fast allen Systemen der sozialen Sicherheit . . . gegenwärtig diese Prinzipien kombiniert angewendet (werden)“⁴⁾. Obwohl also „die drei Prinzipien verschiedentlich gegeneinander ausgespielt werden, können sie als sich ergänzende Methoden genützt werden. Sie stehen aber auch immer einzeln zur Wahl.“⁵⁾ Schließlich ist darauf hinge-

1) Vgl. dazu u. a.:

Hans Adhinger: Sozialpolitik als Gesellschaftspolitik. Hamburg 1958. S. 106 ff. (Abschnitt „Die Entwicklung der Philosophien“). —

Walter Bogs: Grundfragen des Rechts der sozialen Sicherheit und seiner Reform. Berlin 1955. S. 15 ff. (Abschnitt „Versicherung, Versorgung und Fürsorge als Gestaltungsprinzipien sozialer Sicherung“). —

Elisabeth Liefmann-Keil: Ökonomische Theorie der Sozialpolitik. Berlin, Göttingen, Heidelberg 1961. S. 134 ff. (Abschnitt „Der Aufbau von Systemen der sozialen Sicherheit. Spezielle Prinzipien für die Wahl der Methoden“). —

Peter Quante: Grundsätze der Versorgung, Versicherung und Fürsorge. In: Sozialpolitik und Sozialreform, hrsg. von Erik Boettcher. Tübingen 1957. S. 227 ff. —

Gerhard Weisser: Soziale Sicherheit. In: Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, Bd. 9. Stuttgart, Tübingen, Göttingen 1956. S. 408 ff. (Abschnitt „Methoden der sozialen Sicherung“).

2) So bei Elisabeth Liefmann-Keil, a.a.O., S. 134, und bei Gerhard Weisser, a.a.O., S. 408.

3) Hans Adhinger: Soziale Sicherheit. Eine historisch-soziologische Untersuchung neuer Hilfsmethoden. Stuttgart 1953. S. 35.

4) Gerhard Weisser, a.a.O., S. 408.

5) Elisabeth Liefmann-Keil, a.a.O., S. 134.

Einleitung

wiesen worden, daß „die Reihenfolge: Fürsorge-, Versicherungs-, Versorgungsprinzip . . . bis zu einem gewissen Grade eine historische Abfolge (ist)“.⁵⁾

Wäre die Sozialversicherung — die ja Ursprung und wichtigstes Instrument der Sozialen Sicherung ist⁶⁾ — nichts anderes als die spezifische Form, die die Armenpflege oder Fürsorge im Industriezeitalter annimmt, so wäre das Verhältnis von Fürsorge und sozialer Sicherung nur als historischer Ablauf sinnvoll zu beschreiben. Der Wandlungsprozeß, dem die Gestaltungsformen und Arbeitstechniken der Fürsorge unterliegen, wäre für einige Jahrzehnte des Übergangs genauer zu analysieren, um die historischen Bedingungen nachzuweisen, die gerade die Sozialversicherungen und die modernen Versorgungsformen zu den fürsorgerischen Instrumenten des Industriezeitalters haben werden lassen.

Der gegenwärtige Zustand unseres Sozialleistungssystems zeigt jedoch, daß die Entwicklung nicht in solcher Geradlinigkeit verlaufen ist. Die Sozialversicherung und die Versorgung haben die Armenpflege nicht abgelöst, sondern überlagert. Die Armenpflege ist nicht in diese modernen Sicherungsformen übergegangen, sondern sie besteht neben ihnen weiter, freilich in einer ihrerseits verwandelten und angepaßten Ausprägung, die mit dem neuen Namen „Fürsorge“ beschrieben werden sollte. Die eben zitierte Aussage, daß die Reihenfolge Fürsorge-, Versicherungs-, Versorgungsprinzip auch eine historische Abfolge sei, bezieht sich also nur auf das Alter, auf die Entstehungszeit dieser Prinzipien; sie ist keine Beschreibung der Beziehungen zwischen ihnen in dem Sinne, daß sie etwa im historischen Verlauf nur nacheinander und nicht nebeneinander aufträten.

Schon dadurch, daß zur Wohltätigkeit, Armenpflege oder Fürsorge die Sozialversicherung und die Versorgung hinzugetreten sind, hat sich eine zuvor unbekannte Vielfalt sozialer Unterstützungseinrichtungen ergeben. Überdies hat sich jede dieser Leistungsgruppen in sich außerordentlich differenziert. So ist etwas entstanden, was man ein „gegliedertes Sozialleistungssystem“ nennt.

Diese Differenzierung ist das Phänomen, mit dem sich die folgenden Überlegungen beschäftigen sollen. Was dem betroffenen Bürger zunächst nur umständlich, unverständlich und ungerecht und dem gesetzegläubigen Verwaltungsbeamten unabänderlich und durch Gewohnheit geheiligt erscheint, ist daraufhin zu untersuchen, wie es zu deuten und zu entwirren ist. Von diesem Gesamtkomplex kann in der vorliegenden Arbeit allerdings nur ein Ausschnitt behandelt werden. Sie beschränkt sich auf den

⁵⁾ Elisabeth Liefmann-Keil, a.a.O., S. 134.

⁶⁾ So schreibt z. B. auch das Internationale Arbeitsamt in einer Broschüre „Soziale Sicherheit. Ein Lehrgang für Arbeitnehmer“ (Genf 1958. S. 11): „Mit der Sozialversicherung hatte man tatsächlich das Hauptmittel zur fortschreitenden Verwirklichung der Sozialen Sicherheit entdeckt. Andere Ansätze und Methoden leiten sich entweder davon ab oder laufen nur nebenher.“

Teil, der in der bisherigen wissenschaftlichen Diskussion am meisten vernachlässigt worden ist, nämlich auf die Stellung, die die Fürsorge im Verhältnis zu Sozialversicherung und Versorgung einnimmt.

Die einfachste Möglichkeit, etwas über dieses Verhältnis auszusagen, wäre offensichtlich, die Begriffe einfach zu identifizieren. Die gestellte Frage fiel dann allerdings in sich zusammen. Zu solcher Simplifizierung neigt eine ganze Reihe liberaler Autoren. Besonders charakteristisch in der Zuspitzung des Arguments ist dafür ein Aufsatz, den Hedy Neumeister im Ordo-Jahrbuch veröffentlicht hat. Ihre These lautet: „Die alte Dreiteilung: Versicherung, Versorgung und Fürsorge ist sinnlos geworden — wenn sie je sinnvoll war. Es gibt nur zwei Formen, in der Menschen, arm oder reich, einigermaßen gesichert werden können. Die eine ist die Selbsthilfe; für sie gibt es nur die echte Versicherung und den Sparprozeß (eventuell in Form einer ‚Versicherung‘) . . . Die andere ist die Fremdhilfe, die Armenpflege, die Versorgung: Hilfen an Mitbürger, die der Hilfe bedürfen, aus einem allgemeinen Steuer- oder Beitragsaufkommen oder beidem. Über die Selbsthilfe in der Form von Versichern und Sparen ist nichts weiter zu sagen; sie ist in der Privatwirtschaft vorgebildet. Interessant ist nur die zukünftige Form der Fremdhilfe, der Armenpflege. Ohne sie wird man niemals auskommen. Ob sie allerdings auf die Dauer in einen zentralistischen Teil — die Sozialversicherung und andere Versorgungseinrichtungen — und in einen dezentralisierten Teil, die alte gemeindliche Armenpflege, gespalten bleiben muß, ist die Frage.“⁷⁾

Das Zitat soll zunächst nur dazu dienen, Positionen zu bezeichnen; sie zu diskutieren, muß den späteren Ausführungen vorbehalten bleiben. Hier kann nur im Vorgriff bemerkt werden, daß Hedy Neumeisters Meinung keine mögliche, geschweige denn eine richtige Antwort auf die Frage nach dem Verhältnis zwischen Versicherung, Versorgung und Fürsorge sein kann; die drei Begriffe so, wie sie es tut, als Synonyma zu behandeln, ist in Anbetracht der genauen Definitionen, die sie erfahren haben⁸⁾, lediglich ein fahrlässiger und daher in wissenschaftlichen Diskussionen unzulässiger Sprachgebrauch. Vor allem wird das Wesen der Fürsorge völlig verkannt, wenn ihre Aufgabe in der „Versorgung gerade der kleinen Verdienner und der zu früh beendeten Arbeitsverläufe“⁹⁾ und ihr einziger Unterschied zu Versicherung und Versorgung in der Dezentralisierung ihrer Verwaltung gesehen wird.

Die Feststellungen, 1. Fürsorge, Versicherung und Versorgung seien nacheinander auftretende, einander ablösende Formen (so daß ihr Verhältnis zueinander nur als zeitliche Abfolge beschrieben werden könne)

7) Hedy Neumeister: *Autoritäre Sozialpolitik*. In: *Ordo. Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft*. Bd. 12. Düsseldorf und München 1961. S. 245 f.

8) Vgl. Anm. 1, S. 1, und die Erörterungen in Kap. V, Abschnitt 1.3.

9) Hedy Neumeister, a.a.O., S. 248.

Einleitung

und 2. sie seien nur verschiedene Vokabeln für den gleichen Gegenstand (so daß nur übrig bliebe, das Durcheinander der vielen, im Grunde jedoch gleichartigen Erscheinungen zu beklagen), werden also als Lösungen des in dieser Arbeit zu behandelnden Problems ausscheiden, zumal sich das Problem, wenn sie richtig wären, überhaupt nicht stellen würde. Es bleiben jedoch immer noch zumindest drei Möglichkeiten, das Verhältnis der Fürsorge zu Versorgung und Versicherung zu beschreiben. Die Fürsorge könnte erstens, auch wenn sie deutlich von den anderen Methoden der sozialen Sicherung unterschieden ist, eine Alternative zu ihnen sein, also grundsätzlich die gleichen Aufgaben wie sie wahrnehmen, nur eben mit einer anderen Technik. In diesem Falle könnten die drei Prinzipien gleichzeitig nebeneinander existieren, im wesentlichen mit dem gleichen Gegenstand befaßt, und es wäre mehr oder weniger ein Zufall, wer von der Fürsorge und wer von einem der anderen Leistungszweige versorgt würde. Die Theorie der Ausfallbürgschaft, die der Fürsorge die Aufgabe zuweist, sich um diejenigen zu kümmern, die — aus welchen Gründen auch immer — von Versicherung und Versorgung nicht erfaßt werden¹⁰⁾, legt eine solche Interpretation nahe. Zweitens könnte die Fürsorge zur sozialen Sicherung in einem antagonistischen Verhältnis stehen. Sie könnte etwas sein, was außerhalb dieses Systems steht, was in seinem Wesen völlig von der sozialen Sicherung unterschieden wäre. Wer weiß, wie sehr die Fürsorge — vor allem seitdem und soweit sie sich Sozialarbeit nennt — sich mit Spezialitäten der Menschenbehandlung, insbesondere psychologischer und pädagogischer Art, befaßt, wird eine derartige Deutung der Fürsorge als einen in sich geschlossenen, eigentümlichen Bereich ohne weiteres einleuchtend finden. Auch den Sozialpolitikern erscheint die Fürsorge oft als ein nicht nur abgesondertes, sondern auch etwas absonderliches Gebiet. Drittens könnte die Fürsorge innerhalb des Systems der sozialen Sicherung eine ganz spezifische Funktion haben, also ein Teil des Systems sein, aber nicht als Alternative zu Versicherung und Versorgung, sondern als Komplement. Wenn sie spezielle Aufgaben zu erfüllen geeignet wäre, die nicht wahlweise auch von Versicherung oder Versorgung erledigt werden können, so wäre der Platz aufzufinden und näher zu bestimmen, der ihr dieser besonderen Leistungsfähigkeit wegen in sorgfältiger Koordination mit den anderen Leistungszweigen zuzuweisen wäre. Alle drei Hypothesen werden im folgenden zu prüfen sein. Der Titel dieser Arbeit deutet an, in welcher Richtung das Ergebnis dieser Überprüfung liegt.

II. Das Arbeitsprogramm

Diese Vorbemerkungen mögen genügen, um das Programm der vorliegenden Untersuchung verständlich zu machen. Im folgenden Abschnitt

¹⁰⁾ Vgl. dazu Kap. VI, Abschnitt II 2a.

dieses Einleitungskapitels soll zunächst geprüft werden, ob und inwieweit die vorliegende Literatur Antworten oder wenigstens Ansatzpunkte für die aufgeworfenen Fragen bietet. Dabei ist der gesamte Zeitraum, in dem es soziale Sicherung und Fürsorge gleichzeitig gibt, also von der Bismarckschen Sozialversicherungsgesetzgebung an, zu beachten. Im folgenden Kapitel wird dann mit historischen Darlegungen noch weiter zurückgegriffen. Denn die verschiedenen Deutungen der Armutsursachen im historischen Verlauf, die dort beschrieben werden sollen, sind nicht nur ein ideengeschichtliches Phänomen, sondern haben vielmehr — so sehr sie auch Zeiterscheinungen sind — ihre Gültigkeit bis heute nicht völlig eingebüßt. Die Armutsgruppen, deren Entstehung sie zu deuten versuchen, sind in der jeweiligen geschichtlichen Epoche zwar entweder neu oder vorherrschend, aber keine von ihnen ist gänzlich wieder verschwunden. Aus den historischen Fürsorgetheorien läßt sich daher auch für die Gegenwart noch eine Systematik der Formen und Gründe der Hilfsbedürftigkeit ableiten, die für die Arbeitsteilung zwischen den verschiedenen sozialen Hilfseinrichtungen durchaus brauchbar ist. Die Beantwortung der Frage, wie die Gesellschaft ihre soziale Hilfstätigkeit rational organisieren kann, wird so durch die alten Lehren erleichtert. Darüber hinaus ist durch jede Theorie nicht nur ein Leistungsgrund, sondern auch eine Hilfsmethode oder eine Hilfseinrichtung bezeichnet. Denn wo eine neue Ursache der Verarmung entdeckt wurde, wurde in der Regel auch ein neues Unterstützungsverfahren erfunden. Die Geschichte der Armutstheorien ist daher zugleich auch die Geschichte der Erscheinungsformen sozialer Hilfe, vom Almosen aus christlicher Liebe und Buße über die mittelalterlichen Bettelordnungen und Armenkassen der Gemeinden und Zünfte, die Armenschulen und Arbeitshäuser der Aufklärungszeit bis zur Armenpflege des vorigen Jahrhunderts und den ersten Sozialversicherungen.

Die Sozialversicherungen nun sind der historische Ursprung dessen, was man soziale Sicherheit nennt, und sie sind bis heute das dominierende Instrument der Sicherungspolitik geblieben. Die Frage nach der Rolle der Fürsorge im sozialen Sicherungssystem taucht daher in dem Moment auf, in dem die Sozialversicherungen eingeführt werden. Den Initiatoren der Sozialversicherungsgesetzgebung müßte sich diese Frage genau umgekehrt gestellt haben, wie der heutige Beobachter sie gewöhnlich formuliert, nämlich als die Frage nach der Rolle der Sozialversicherungen im Armenpflegesystem. Ein ausgebautes soziales Sicherungssystem, wie es heute besteht, legt den Einwand nahe, daß es die Fürsorge überflüssig machen müsse. Ein ausgebautes Armenpflegesystem, wie es in den Anfangszeiten der Sozialpolitik existierte, mußte dagegen zu der Überlegung führen, warum denn außer den Armengesetzen noch besondere Arbeiterversicherungsgesetze notwendig seien. Die Entstehung der Sozialversicherung, von der das dritte Kapitel handelt, ist daher unter dem Gesichtspunkt zu

Einleitung

untersuchen, warum man die etablierte Armenpflege als unzureichend ansah, um mit den Notständen des Industriezeitalters fertig zu werden. Eine solche begrenzte Fragestellung erfordert nicht unbedingt eine vollständige Aufzählung aller Argumente, die für die Arbeiterversicherung vorgebracht wurden, und auch keine kritische Analyse, da es ja nur darum geht, verständlich zu machen, wie es zu dem Nebeneinander der Hilfssysteme gekommen ist. Dabei wird sich unter anderem zeigen, daß die repressiven Maßnahmen der Armenpolitik, die vor allem mit der Malthusianischen Bevölkerungstheorie begründet wurden, in dem Augenblick als unzumutbar und entwürdigend empfunden wurden, in dem man Marx zumindest das eine glaubte, daß nicht die Arbeiter selbst an ihrer Armut schuld seien, sondern die gesellschaftlichen Verhältnisse.

Die weitere Entwicklung ist dadurch gekennzeichnet, daß die Zahl der versicherten Personen und der Wohlstand sich gleichmäßig ausdehnen, während die Sozialversicherung doch ursprünglich als ein Instrument zur Behebung der Armut der Industriearbeiter gemeint war. Die Begründung der Sozialversicherung aus den unzureichenden Löhnen vermag daher schon lange nicht mehr zu befriedigen, aber sie wird trotzdem noch immer angeboten. Es kommt hinzu, daß sich — vor allem nach dem zweiten Weltkrieg — die Versorgungsformen gegenüber den Versicherungsformen stärker durchgesetzt haben. Beides, die Einbeziehung eines immer größeren und immer wohlhabenderen Teils der Bevölkerung und die Verbreitung der Versorgungseinrichtungen, hat sicher dazu beigetragen, mehr mit dem Terminus „soziale Sicherung“ zu operieren. Diese Entwicklung wird im vierten Kapitel untersucht werden. Die alten und die neuen Sicherungstheorien werden miteinander verglichen und der Versuch unternommen werden, daraus die Ursachen des mit dem Fortschreiten der Industrialisierung zunehmenden Sicherungsverlangens und Sicherungsbedarfs abzuleiten. So wird die Eigenart eines modernen sozialen Sicherungssystems deutlicher werden, die mit der Armut in einem im wesentlichen nur noch historischen Zusammenhang steht.

Ist solcherart das Wesen der sozialen Sicherung beschrieben, so kann — im fünften Kapitel — geprüft werden, auf welchen Konstruktionsprinzipien das System aufgebaut werden kann. Dabei ist zunächst kurz zu erörtern, warum es üblich geworden ist, private Gestaltungsformen nicht als mögliche Lösungen zuzulassen. Wenn von sozialer Sicherung gesprochen wird, sind nahezu ausschließlich öffentlich-rechtliche Leistungen gemeint, die nach den Prinzipien der Versicherung, der Versorgung oder der Fürsorge konzipiert sind. Die besonderen Merkmale dieser drei Prinzipien werden daher in einem kurzen definitorischen Versuch beschrieben. Damit sind dann die Maßstäbe gewonnen, um die Brauchbarkeit von Versicherungs-, Versorgungs- und Fürsorgegrundsätzen für den Entwurf eines Sicherungssystems zu diskutieren. Zunächst scheinen

sie drei alternative Grundprinzipien zu sein. Die Eigentümlichkeiten im praktischen Vollzug zeigen jedoch, daß ihre Leistungsfähigkeit bei verschiedenen sozialen Tatbeständen durchaus nicht gleichwertig ist. Sie sind verschieden aufwendig — wobei zwischen methodischem und finanziellem Aufwand zu unterscheiden ist —, sie erfreuen sich beim Publikum und bei der Verwaltung sehr unterschiedlicher Wertschätzung, und sie haben daher mit Zustimmung oder Ablehnung, mit Widerstand oder Mitarbeit zu rechnen, die im einen Falle das eine Prinzip, im anderen Falle ein anderes effizienter machen. Aus den Argumenten, die dagegen sprechen, daß die Fürsorge zum Leitprinzip des gesamten Sicherungssystems werden könnte, ergeben sich schließlich zugleich auch die Gesichtspunkte, nach denen eine vernünftige Arbeitsteilung vorgenommen werden kann.

Der Zustand, in dem sich das soziale Leistungssystem heute darbietet, ist in dieser Hinsicht wenig systematisch. Er ist mit der Formel von der Fürsorge als Ausfallbürge seit Jahrzehnten richtig bezeichnet worden. Das Hinderliche an diesem Ausdruck für die Entwicklung der Fürsorge ist, daß er nicht nur zur Beschreibung der faktischen Verhältnisse benutzt wurde, sondern daß man in ihm auch eine vernünftige Definition der fürsorgerischen Funktionen gefunden zu haben glaubte. So sind der Fürsorge immer wieder die Aufgaben zugeschoben worden, die mehr oder weniger zufällig übrig blieben, anstatt sie von den ihr unangemessenen Arbeiten zu entbinden und sie damit für die Tätigkeiten frei zu machen, die ihr — gegenüber Versicherung und Versorgung — vorbehalten bleiben müssen. Auch die neue Fürsorgegesetzgebung im Rahmen der Sozialreform hat — bei allen Leistungsverbesserungen im einzelnen — nicht vermocht, eine solche Konzeption durchzusetzen. Die Stellung, die die Fürsorge im heutigen Sicherungssystem einnimmt, wird daher im sechsten Kapitel an Vorstellungen, die sich nicht aus den Zufälligkeiten des parlamentarischen Betriebs, sondern aus der Eigenart und der funktionellen Leistungsfähigkeit der Prinzipien Versicherung, Versorgung und Fürsorge ergeben, kritisch geprüft werden. Pflege, Erziehung und Beratung werden dabei als eigenständige fürsorgerische Arbeitsbereiche und zugleich in ihren gesellschaftlichen Bedingtheiten und Verflechtungen ausführlicher behandelt.

Teils als Zusammenfassung, teils statt einer Zusammenfassung der Untersuchungsergebnisse werden im letzten Kapitel einige der wesentlichen Entwicklungstendenzen der Fürsorge dargestellt. Diese abschließenden Überlegungen geben zugleich Gelegenheit, das Wesen der Fürsorge noch einmal in einer systematisch vertieften Form zu überdenken. Eine strengere Formulierung der Begriffe wird zeigen, daß die bisherigen Vokabeln und administrativen Techniken vielleicht mit dazu beitragen, prinzipieller konzipierte Reformen zu verhindern. Gleichzeitig aber wird

Einleitung

sich bestätigen, daß die Fürsorge eine sehr beständige Kategorie menschlichen Handelns ist, da sie auch in einer industriellen Wohlstandsgesellschaft eine Funktion hat, für deren Beschreibung der alte Begriff der Pionierrolle noch immer anwendbar ist. Denn er enthält sowohl den Werkzeugcharakter, die technische, dienende Dimension der fürsorglichen Arbeit als auch ihre avantgardistische, schöpferische Potenz.

Das Verhältnis zwischen Versicherung, Versorgung und Fürsorge wird also in den Kapiteln II bis IV mehr in seiner historischen Entwicklung, in den Kapiteln V bis VII mehr unter logisch-systematischen Gesichtspunkten behandelt, ohne daß die beiden Betrachtungsweisen immer streng zu trennen wären. Kapitel II befaßt sich mit der Frage, aus welchen Gründen überhaupt eine Hilfe von der Allgemeinheit als notwendig angesehen wird, wobei diese Überlegungen in Form einer kurzen geschichtlichen Übersicht angestellt werden. In Kapitel III wird die Frage aufgeworfen, warum man im Industriezeitalter zu dem Mittel der Sozialversicherung gegriffen hat, obwohl bereits eine entwickelte Armenpflege vorhanden war. Kapitel IV verfolgt die Entwicklung der Begründungen für die Sozialversicherungen weiter bis zu dem Konzept einer umfassenden sozialen Sicherung. In Kapitel V werden die Werkzeuge für die Konstruktion eines solchen Sicherungssystems genauer analysiert, wobei die Fürsorge im Mittelpunkt der Untersuchung steht. In Kapitel VI wird eine systematische Beschreibung der Aufgaben versucht, die der Fürsorge zufallen, wenn sie neben ausgebauten Versicherungs- und Versorgungseinrichtungen besteht. Das abschließende Kapitel VII gibt schließlich eine Beschreibung aktueller Entwicklungstendenzen der Fürsorge, aus denen sich wiederum die Wesenszüge und Eigenarten der Fürsorge ableiten lassen, die für ihr Verhältnis zu Versicherung und Versorgung bestimmend sind.

III. Ein vernachlässigtes theoretisches Problem

1. Die Verwirrung der Begriffe

Die Frage nach der Koordination und Kooperation zwischen Versicherung, Versorgung und Fürsorge ist in der wissenschaftlichen Literatur kaum behandelt worden. Zwar gibt es eine Fülle von Definitionen, aber sie sind alle nicht geeignet, die unterschiedliche Leistungsfähigkeit dieser Methoden für die verschiedenen sozialen Aufgaben und damit die Arbeitsteilung und die Wechselwirkung zwischen ihnen darzustellen und zu begründen. Das hat Achinger schon in seiner Habilitationsschrift nachgewiesen¹¹⁾, die bis heute der einzige wissenschaftlich systematische Ver-

¹¹⁾ Vgl. Hans Achinger: Sozialpolitik und Fürsorge. Ein Abgrenzungsversuch, begründet aus den Ursachen der Notstände. Berlin 1939. Insbes. den Abschnitt „Begriffsbestimmungen, die das Verhältnis von Sozialpolitik und Fürsorge betreffen“, S. 4 ff.

such zu diesem Problem geblieben ist. Der zunächst erstaunlich anmutende Umstand, daß die Sozialwissenschaften so wenig auf diese Zusammenhänge geachtet haben, mag zumindest zum Teil dadurch zu erklären sein, daß die Erscheinungen selbst sich in ständiger Wandlung befanden, so daß mehr die Erkenntnis ihres Wesens und seiner Veränderungen als die Grenzziehungen interessierten. Schon der dauernde Wechsel der Benennungen zeigt, wie unklar die Begriffe waren. „Bis zum Anfang des 20. Jh. sprach man von Armenpflege; die Bezeichnung Fürsorge erschien zunächst für ein noch undeutliches Gemisch von Armenpflege, Kulturpflege und Sozialpolitik. Der Ausdruck wurde auch auf Einrichtungen übertragen, die als sozialpolitische Umgestaltung der Armenpflege gedacht waren (Arbeiterfürsorge). Die Bezeichnung soziale Fürsorge sollte . . . die gesellschaftlichen Verknüpfungen der Armenpflege stärker betonen (oft auch im Zusammenhang mit dem Begriff ‚soziale Hygiene‘); . . . Klar umrissen war mit der Bezeichnung Fürsorge lediglich das Gebiet, auf dem man sie als neuen Ausdruck für die alten Bezeichnungen Armenpflege und Wohltätigkeit gebrauchte. . . . Neben der Armenpflege, die weitgehend als ‚öffentliche‘ oder ‚behördliche‘ Armenpflege verstanden wurde . . ., gab es das weite Feld der freien Liebestätigkeit und Wohltätigkeit . . . Die Umbenennung in private Fürsorge weist auf die Bestrebungen hin, diese Formen zusammenzufassen und planmäßiger auszugestalten. Durchgesetzt hat sich jedoch der Begriff der freien Wohlfahrtspflege, . . . Unter dem nationalsozialistischen Regime wurde der Begriff Volkswohlfahrtspflege geprägt, . . . Nach dem zweiten Weltkrieg . . . fand ein ganz neuer Begriff Eingang: der durch die Übersetzung des angelsächsischen ‚social work‘ gebildete Begriff Sozialarbeit oder soziale Arbeit . . . In der Reform der fürsorgerechtlichen Bestimmungen (Bundessozialhilfegesetz von 1961) ist der bisher gebräuchliche Begriff ‚öffentliche Fürsorge‘ durch den Begriff Sozialhilfe ersetzt worden.“¹²⁾

2. Die ältere Literatur

a) *Wilhelm Roscher*

So ist es nicht verwunderlich, daß die Differenzierungen, die sich heute durchgesetzt haben, dem Autor, der als erster nach der Bismarckschen Sozialversicherungsgesetzgebung ein umfassendes Werk über die Fürsorge schreibt, noch fremd sind. Wilhelm Roscher rechnet die Sozialversicherungen noch ganz unbefangen in das „System der Armenpflege und

¹²⁾ Gerd Neises: Fürsorge. In: Handwörterbuch der Sozialwissenschaften. Bd. 4. Stuttgart, Tübingen, Göttingen 1965. S. 165. —
Vgl. auch Christian Jasper Klumker: Fürsorgewesen. In: Handwörterbuch der Staatswissenschaft. 4. Aufl., Bd. 4. Jena 1927. Abschnitt 1. Begriffsbestimmung, S. 534 f.

Einleitung

Armenpolitik“ — so der Titel seines Buches — mit ein.¹³⁾ Freilich unterscheidet er sie von den eigentlichen armenpflegerischen Bestrebungen, indem er sie als „Anstalten, die Armuth zu verhüten“¹⁴⁾ absetzt von den „Heil- und Linderungsmitteln der Armuth“¹⁵⁾ und damit einen wesentlichen Punkt des bis heute gepflegten Selbstverständnisses der Sozialversicherungen bezeichnet. Wie wenig damit aber etwas über den Unterschied zwischen Sozialversicherung und Fürsorge ausgesagt ist, hat Achinger ebenfalls schon vor 25 Jahren dargestellt.¹⁶⁾

Noch weniger hat die weitere Entwicklung die sonstige Systematik Roschers bestätigt, in der Sparkassen, Leihhäuser, Consumvereine, Lebensversicherung der höheren Klassen und Lebensversicherung der niederen Klassen (und unter der letzteren die Sozialversicherungen) nacheinander als „Anstalten die Armuth zu verhüten“ auftauchen, während die Arbeitsvermittlung zu den „Heil- und Linderungsmitteln der Armuth“ zählt. So aufschlußreich diese Einteilung auch für das Denken der damaligen Zeit und für die Entstehungsgeschichte der aufgeführten Einrichtungen ist, so wenig ist sie brauchbar, um die Leistungsfähigkeit von Versicherung, Versorgung und Fürsorge im heutigen Sozialsystem zu beurteilen.

Auch bei seinen Urteilen über die Armenpflege im engeren Sinne hat Roscher die Weiterentwicklung zum modernen Fürsorgeprinzip noch kaum geahnt. Zwar hat er „leitende Grundsätze jeder guten Armenpflege“¹⁷⁾ aufgestellt, von denen vor allem der dritte, daß man niemals unterstützen solle, „ohne den ganzen Zustand des Armen zu untersuchen“¹⁸⁾, und auch der elfte, daß „die Armenpflege mit dem Steigen der Kultur immer systematischer werden“¹⁹⁾ müsse, vorwegzunehmen scheinen, was heute unter Fürsorge als individuell gestalteter und rational organisierter persönlicher Hilfe verstanden wird. Aber im übrigen, in der ganzen Tendenz und im Stil seines Denkens, bleibt er doch in der malthusianisch geprägten Armenpflegetheorie stecken. Er hält Übervölkerung und Kinderreichtum zwar nicht mehr für die einzige, aber doch für eine Hauptursache der Armut²⁰⁾. Seine Hauptursorge ist daher auch nicht, wie am wirkungsvollsten geholfen werde, sondern wie verhindert wird, daß der unwürdige Arme unterstützt und damit die Liederlichkeit gefördert wird. Mit einer das ganze Buch durchziehenden Zustimmung zitiert er: „Den Namen christ-

13) Wilhelm Roscher: System der Armenpflege und Armenpolitik. Stuttgart 1894. — Carl Roscher betont in der Vorrede (a.a.O., S. VI): „Die Wirkungen der neuesten socialpolitischen Gesetze des Deutschen Reiches festzustellen, war eine Aufgabe, um deretwillen mein Vater einen früheren Abschluß des Buches unterließ.“

14) Wilhelm Roscher, a.a.O., Überschrift des zweiten Buches, S. 208.

15) Wilhelm Roscher, a.a.O., Überschrift des ersten Buches, S. 36.

16) Vgl. Hans Achinger, a.a.O., S. 165 ff. (Abschnitt „Das Prinzip der Vorbeugung“).

17) Wilhelm Roscher, a.a.O., S. 36 (Überschrift des ersten Kapitels des ersten Buches).

18) Wilhelm Roscher, a.a.O., S. 39.

19) Wilhelm Roscher, a.a.O., S. 63.

20) Vgl. Wilhelm Roscher, a.a.O., S. 3, 18 f. und 23.

licher Wohltätigkeit verdient nicht der, welcher zu träge und gleichgültig ist, um den würdigen, wirklich bedrängten Armen auszukundschaften, wohl aber der, welcher (nach sorgfältiger Prüfung) den unwürdigen Armen keinen Beistand gewährt“²¹⁾ und „es sei weniger schlimm, wenn einmal das Gesuch eines wirklich Bedürftigen abgeschlagen, als das Verlangen eines Nichtbedürftigen befriedigt werde.“²²⁾ Die vorwurfsvoll moralisierende Attitüde gegenüber dem Armen bestimmt so die Diktion seines ganzen Werkes, wenn auch die Aufgeschlossenheit gegenüber unbefangeneren Haltungen nicht zu übersehen ist, so etwa wenn er die Armenpfleger ermahnt, „daß höherer Stand und das Bewußtsein guten Willens noch keineswegs berechtigen, mit Vorwürfen und Befehlen in das Haus der Armen einzudringen.“²³⁾

b) *Christian Jasper Klumker*

Erst Klumker versucht, die Theorie der Fürsorge aus der Nähe zum Schuldstrafrecht zu lösen. Wenn er die Armut auf die Unwirtschaftlichkeit zurückführt, so sollte damit wohl nicht zuletzt ein neutraler Ausdruck gefunden werden, der nichts anderes als den Gegensatz zur Wirtschaftlichkeit bezeichnen sollte, die Klumker als „die Gesamtheit der Anlagen und Fähigkeiten, durch die der einzelne sich selbständig im Wirtschaftsleben behauptet“²⁴⁾, definiert. Der Arme ist dann also derjenige, der „nicht fähig (ist), sich selbständig wirtschaftlich durchzubringen.“²⁵⁾ Klumker betont ausdrücklich, es sei „unzulässig, wenn jemand so unwirtschaftlich ist, daß er endlich fremder Hilfe bedarf, daraus ein allgemeines sittliches Urteil über ihn fällen zu wollen; ja selbst über seinen wirtschaftlichen Wert ergibt sich keine sichere Entscheidung aus jener Tatsache.“²⁶⁾ Das hat jedoch nicht zu hindern vermocht, daß auch dem Wort Unwirtschaftlichkeit ein abwertender Klang anhaftet; es klassifiziert den Hilfsbedürftigen zwar nicht mehr als unmoralisch, aber doch als untüchtig.

An dem Klumkerschen Versuch, den Armen als den Gegenstand der Fürsorge genauer zu bezeichnen, ist jedoch für den hier in Frage stehenden Zusammenhang zwischen sozialer Sicherung und Fürsorge wichtig, daß er zugleich eine Abgrenzung gegen die Sozialpolitik liefern sollte. Klumker wehrt sich gegen die „künstlichen Unterscheidungen . . . , mit denen man die Fürsorge von . . . der Sozialpolitik hat scheiden wollen. Ob Gruppen oder einzelne erfaßt, ob Unterstützung gewährt oder die Selbsthilfe gefördert wird, ob es sich um freie Gaben oder um Rechtsansprüche des Geschützten wie bei den Versicherungsgesetzen handelt, ist

21) Wilhelm Roscher, a.a.O., S. 39.

22) Wilhelm Roscher, a.a.O., S. 40.

23) Wilhelm Roscher, a.a.O., S. 38.

24) Christian Jasper Klumker: Armenwesen. I. Einleitung. Allgemeines. In: Handwörterbuch der Staatswissenschaften. 4. Aufl., Bd. 1. Jena 1923. S. 927.

25) Christian Jasper Klumker, a.a.O., S. 926.

26) Christian Jasper Klumker: Fürsorgewesen. Leipzig 1918. S. 18.

ebensowenig eine genaue Kennzeichnung beider Gebiete, wie der Hinweis, daß die Fürsorge nur die Symptome behandeln, die Folgen beseitigen, während die Sozialpolitik die Krankheit selbst behandeln, die Ursachen beseitigen wolle. Noch unklarere Verhältnisse schaffen allerlei kleinere Einteilungen, so wenn man der Armenpflege die Abwehr von Schäden zuschreibt, die durch Zufall oder Verschulden hervorgerufen sind, der Wohlfahrtspflege solcher, die sich aus der sozialen Wirtschaftsordnung ergeben. Der grundlegende Unterschied aller Fürsorge liegt darin, daß sie es mit unwirtschaftlichen Elementen zu tun hat, deren Unselbständigkeit, deren Unfähigkeit, selbst ihren Platz im Leben zu finden, ihre Aufgabe in Wirtschaftsleben und Gesellschaft zu erfüllen, die Grundlage aller fürsorglichen Maßregeln bildet. Die allgemeine Wirtschaftspolitik rechnet umgekehrt nur mit denen, die selbständig, allein oder organisiert ihren Platz auszufüllen wissen. Danach bestimmt sich der wesentliche Inhalt aller Fürsorge, der ihren gesamten Leistungen, einerlei wohin gerichtet, den Stempel aufdrückt.“²⁷⁾

Das klingt zunächst, als sei wenigstens eine klare Scheidung zwischen der Fürsorge und anderen Formen sozialer Hilfe vollzogen, wenn auch zu diskutieren bliebe, ob die Grenzlinie heute nicht verlegt werden müßte. Aber wenn man genauer betrachtet, was Klumker unter Unwirtschaftlichkeit versteht, so zeigt sich, daß Versicherung und Versorgung in diesen Fürsorgebegriff mit eingeschlossen sind. Denn „die Unwirtschaftlichkeit zeigt sich nicht nur bei dem Verbrauch der Güter, bei der Verteilung des Einkommens auf die verschiedenen Bedürfnisse, beim Haushalt, sondern sie kann — um die beiden andern Hauptformen zu erwähnen — bei der Produktion, der Herstellung der Güter und beim Erwerb, der Gewinnung von Einkommen hervortreten.“²⁸⁾ Zu den Unwirtschaftlichen „auf dem Gebiete der Gütererzeugung... zählen alle, die durch körperliche oder geistige Gebrechen an der Arbeit überhaupt, wenigstens an solcher, die wirtschaftliche Werte schafft, verhindert sind“ oder die „der Arbeitsweise ihrer Zeit nicht gewachsen“²⁹⁾ sind, zu den beim Erwerb Unwirtschaftlichen diejenigen, die „selbst bei großen Leistungen doch nicht ein entsprechendes Einkommen für sich zusammen (bringen).“²⁹⁾ Das ist ganz ähnlich wie Roschers sehr einfache und einleuchtende Einteilung der „sämtlichen Armuthsursachen in zwei große Kategorien: zu geringe Production, zu große Consumption. Die zu geringe Production kann daher rühren, daß der Arme nicht arbeiten kann, oder nicht arbeiten will, oder keine Gelegenheit zu arbeiten findet.“³⁰⁾ Damit sind aber alle Sozialleistungsempfänger, die der Sozialversicherung und die der Fürsorge, wieder in einer ungeschiedenen Gruppe vereinigt. Die „klare Grenz-

27) Christian Jasper Klumker, a.a.O., S. 25 f.

28) Christian Jasper Klumker, a.a.O., S. 15 f.

29) Christian Jasper Klumker: Armenwesen. I. Einleitung. Allgemeines. In: Handwörterbuch der Staatswissenschaften. 4. Aufl., Bd. 1. Jena 1923, S. 928.

30) Wilhelm Roscher, a.a.O., S. 3.

scheidung“³¹⁾, die Klumker erreicht zu haben glaubt, erweist sich als fiktiv, wenn alle Arbeitsunfähigen zu den Unwirtschaftlichen gerechnet werden.

Klumker ist damit bezeichnend für jene Art der theoretischen Diskussion (die immer zugleich auch ein Streit um sozialpolitische Grundentscheidungen und um Verwaltungskompetenzen ist), die bis heute fortgesetzt wird. Die Theoretiker der Sozialversicherung, der Versorgung und der Fürsorge versuchen, ihr Arbeitsgebiet so zu interpretieren und zu definieren, daß es dem eigenen Selbstverständnis so gut wie möglich gerecht wird. Daraus lassen sich dann sehr schön alle jene Punkte ableiten, die die anderen jeweils nicht haben, so daß man begründen kann, warum die Sozialversicherung keine Fürsorge ist oder die Fürsorge keine Versorgung. Dabei wird jedoch versäumt zu prüfen, welche gemeinsamen Merkmale bleiben, ob die gegebenen Definitionen zur Unterscheidung der drei Prinzipien ausreichen oder nur einseitige Hervorhebungen bestimmter Eigentümlichkeiten sind, die einen übereinstimmenden Wesenskern unangetastet lassen. Daher konnte jeder Beschreibung eines der drei Sozialleistungsprinzipien immer wieder entgegengehalten werden, daß die zur Abgrenzung benutzten Zutate in den anderen ebenfalls enthalten seien, nur in einem anderen Mischungsverhältnis. Freilich liegt das auch am Gegenstand, das heißt daran, daß in den Einrichtungen, die Versicherung, Versorgung und Fürsorge heißen, die drei Prinzipien immer vermischt auftreten. Das heißt andererseits jedoch nicht mehr, als daß aus den Gegebenheiten keine Maßstäbe für eine sinnvolle Zuordnung, die erst zu verwirklichen wäre, gewonnen werden können.

c) Frühe Schriften Hans Achingers

Der einzige, der versucht hat, hier auszubrechen, war Achinger. Er geht aus von der Frage nach den Ursachen der Armut³²⁾, weil er der Meinung ist, „daß sich der Inhalt der Fürsorge nicht nach ihren Formen oder allgemeinen Zielsetzungen beschreiben lasse, sondern daß er von ihrem Gegenstand, dem Armen, aus begriffen werden müsse.“³³⁾ Bei den Armutursachen unterscheidet er die beiden großen Gruppen der individuellen und der gesellschaftlichen, eine Einteilung, die vor ihm und nach ihm, seit rund hundert Jahren, immer wieder vorgenommen worden ist, aber auch schon bei den humanistischen Schriftstellern auftaucht. Zu den individuellen Ursachen rechnet er körperliche und geistige Mängel, seelische und charakterliche Störungen und Unvollkommenheiten der Familienverfassung; zu den gesellschaftlichen vor allem solche, die aus den Wirtschaftsverhältnissen folgen, wie Knappheit des Lebensraumes, regionale

31) Christian Jasper Klumker: Fürsorgewesen. Leipzig 1918. S. 26.

32) Vgl. Hans Achinger: Sozialpolitik und Fürsorge. Ein Abgrenzungsversuch, begründet aus den Ursachen der Notstände. Berlin 1939. S. 2.

33) Hans Achinger, a.a.O., S. 193.

Notstände, das Verteilungsproblem und die wirtschaftliche Dynamik. Bei der Anwendung dieser Systematik kommt er jedoch zu dem Ergebnis, daß sich „so ohne weiteres . . . aus den beiden Ursachengruppen für den Unterschied von Sozialpolitik und Fürsorge wenig gewinnen (läßt)“, ³⁴⁾ weil nämlich bei beiden, bei individuellen und bei gesellschaftlichen Ursachen, sowohl sozialpolitische als auch fürsorgerische Mittel angewendet werden. ³⁵⁾ Zudem sei die Zurechnung nie eindeutig zu bewerkstelligen, sondern hänge davon ab, wie weit man „Vordergrundursachen“ auf dahinter liegende „letzte Ursachen“ zurückzuführen versuche. ³⁶⁾ Das aber sei wiederum nicht unabhängig „von den allgemeinen Anschauungen über die mögliche Zurechnung der Verantwortung für die Lebensrisiken.“ ³⁷⁾ Wo man die Grenze zwischen der „Selbsterhaltungspflicht“ ³⁸⁾ des einzelnen und der öffentlichen Gesamtverantwortung ziehe, bestimme jedoch letzten Endes, ob man den Hilfsbedürftigen an sozialpolitische oder an fürsorgerische Hilfeeinrichtungen verweise. „Zum Bereich der Fürsorge gehören diejenigen Ursachen, für die . . . die Verantwortung des einzelnen aufrechterhalten ist. Um den Bereich der schuldhaften Ursachen, die man dem weiteren Begriff der charakterlichen Ursachen einordnen kann, gruppieren sich Zustände des Versagens, die, auch wenn sie körperlich und anlagemäßig bedingt sind, jedenfalls anomale Einzelercheinungen bleiben. Menschen, die aus solchen Ursachen in Not geraten, gehören deshalb ohne weiteres in die Fürsorge . . . Teilen wir auch weiterhin nach dem Maß von Selbstverantwortung und Gesamtverantwortung auf, so würde sich der Bereich der Sozialversicherung anschließen zur Deckung derjenigen Risiken, für die wir heute dem Einzelnen die Verantwortung ganz oder teilweise abzunehmen bereit sind.“ ³⁹⁾ Aber für eine derartige Grenzziehung gibt es keine klaren Maßstäbe. „Es ist der politischen Entscheidung anheim gegeben, wie die Grenzen zwischen Selbstverantwortung und Gesamtverantwortung bezüglich der materiellen Existenz des einzelnen . . . verlaufen sollen.“ ⁴⁰⁾ Damit ist sicher richtig beschrieben, wie die Aufgabenverteilung faktisch vorgenommen wird, aber der Versuch, sie aus den Eigentümlichkeiten und der Leistungsfähigkeit der verschiedenen Hilfsmethoden herzuleiten und kritisch zu überprüfen, wäre gescheitert, wenn die politischen Entscheidungen „nur nachgehend beschrieben werden können“. ⁴⁰⁾ Achinger ist daher später von dieser Meinung auch wieder abgerückt und hat überhaupt die ganze Ursachenlehre nicht mehr als das letztlich entscheidende Kriterium für die Funktionsteilung zwischen den Hilfsprinzipien akzeptiert.

34) Hans Achinger, a.a.O., S. 174.

35) Vgl. Hans Achinger, a.a.O., S. 173 f.

36) Vgl. Hans Achinger, a.a.O., S. 142 ff.

37) Hans Achinger, a.a.O., S. 162.

38) Vgl. Hans Achinger, a.a.O., S. 85 ff.

39) Hans Achinger, a.a.O., S. 162 f.

40) Hans Achinger, a.a.O., S. 194.

Immerhin hat sich bei seiner Analyse gezeigt, daß die Entstehungsgründe der Hilfsbedürftigkeit nicht unwesentlich für die Frage sind, mit welchen Methoden man gegen die Notstände am zweckmäßigsten angeht. Aus seiner „beschreibenden Aufzählung ergeben sich . . . weitere Merkmale“⁴¹⁾, die bei dieser Zuordnung durchaus Berücksichtigung verdienen. Die Beobachtung, daß im Hilfsbereich der Sozialversicherung vor allem die häufigen, die leicht isolierbaren, die äußerlichen (z. B. physikalischen und organischen), die unverschuldeten, die schon länger geläufigen, die dauerhaften und die bekannten Ursachen anzutreffen sind, bei der Fürsorge dagegen die seltenen, die schwer isolierbaren, die innerlichen (z. B. charakterlichen), die verschuldeten, die neuen, die vorübergehenden und die unbekannteren Ursachen⁴²⁾, ist sicher mehr als nur eine Systematisierung von Zufälligkeiten.

3. Die neuere Literatur

Diese Ansätze weiterzuführen, zu korrigieren oder einen neuen Entwurf zu versuchen, hat bisher niemand unternommen. In der Regel begnügt man sich damit, die Zuständigkeiten einigermaßen praktikabel auf verschiedene Institute zu verteilen, um dann die etablierten Verwaltungen ihre sich selbstgenügsam interpretierenden Ideologien entwickeln zu lassen. Das hat das Verständnis füreinander nicht gerade wachsen lassen. Die Sozialpolitiker beschränken sich in der Regel auf die Versicherung und die Versorgung und sehen die Fürsorge als eine quantité négligeable an, die in einem Nachsatz gerade noch erwähnt wird, falls man doch etwas vergessen habe oder einige nicht eingeplante Sonderfälle aufträten. Dabei hatte schon Klumker darauf aufmerksam gemacht, daß „ihre (der Fürsorge) Geringachtung . . . zum Teil aus der Unkenntnis ihrer erzieherischen und ihrer produktiven Aufgaben (entspringt)“.⁴³⁾ An der gleichen Stelle steht, daß „Münsterberg die allgemeine Stimmung Anfang des 20. Jahrhunderts dahin kennzeichnete, daß unsere Teilnahme sich ausschließlich auf die Technik, nicht mehr auf die Theorie des Armenwesens richte“.⁴⁴⁾ Diese Neigung scheint sich seitdem in der Fürsorge immer nur verstärkt zu haben. Ihre Einordnung in das soziale Sicherungssystem, also auch die Erkenntnis ihrer Bedeutung im Ganzen des sozialen Gefüges, hat gegenüber den methodischen Fragen an Interesse verloren. Die Spezialitäten aus Psychologie, Pädagogik und Medizin haben die Fürsorge ganz gefangen genommen und sie so zu einer für die Finanztechniker der sozialen Sicherung nicht mehr verständlichen Sondersparte gemacht. Zuge-spitzt könnte man sagen: Soziale Sicherung und Fürsorge interessieren einander nur wenig; der sozialen Sicherung erscheint die Fürsorge als

41) Hans Achinger, a.a.O., S. 174.

42) Vgl. Hans Achinger, a.a.O., S. 174.

43) Christian Jasper Klumker: Fürsorgewesen. Leipzig 1918. S. 27.

44) Christian Jasper Klumker, a.a.O., S. 27.

unbeachtliches Randgebiet, die Fürsorge kapselt sich ab in der Pflege ihrer spezifischen Arbeitsmethoden. So sind manche Eigenarten von Versicherung, Versorgung und Fürsorge zwar deutlicher hervorgetreten, aber ihre Wechselwirkungen sind vernachlässigt worden. Vor allem fehlt es an Bemühungen, für jede Lage des Hilfsbedürftigen die jeweils geeignetsten Arbeitsmethoden ausfindig zu machen. Um solche aus der Leistungsfähigkeit der drei Hilfeformen abgeleiteten Maßstäbe wird es bei den folgenden Überlegungen vor allem gehen, speziell im Hinblick auf die Fürsorge.

a) *Sozialpolitische Lehrbücher*

(Walter Weddigen und Gerhard Albrecht als Beispiele)

Die Grenzziehungen, die in der neueren Literatur dargeboten werden, dienen dagegen fast ausschließlich dazu, das eigene Thema — entweder die soziale Sicherung oder die Fürsorge — auszusondern und gegen Einwände „der anderen Seite“ abzusichern. Selbst dasjenige unter den neueren Lehrbüchern der Sozialpolitik, das noch am ausführlichsten auf die Fürsorge eingeht, nämlich Weddigen's „Grundzüge der Sozialpolitik und Wohlfahrtspflege“, betont ausdrücklich, daß „ungeachtet dieser Verwandtschaft der Wohlfahrtspflege zur Sozialpolitik“ beide „doch deutlich verschieden“⁴⁵⁾ seien. Zwar sei „die Wohlfahrtspflege alias Soziale Fürsorge... für die Erreichung auch der spezifisch sozialpolitischen Zwecke der Gruppeneingliederung von sehr großer Bedeutung“, und es sei daher gerechtfertigt, „sie hier im Anschluß an die Probleme der Sozialpolitik (zu) behandeln“⁴⁵⁾, aber es sei doch „begriffsnotwendig... daß das Eingliederungsverhältnis der Gesellschaftsgruppe als solcher, nicht etwa nur die Sorge für das Schicksal von Einzelpersonen als solchen, den Gegenstand der sozialpolitischen Vorsorge bildet. Denn andernfalls läge nicht Sozialpolitik, sondern nur Wohlfahrtspflege (alias: „soziale Fürsorge“) vor, wie sie... oft neben der Sozialpolitik einher- oder ihr vorangeht.“⁴⁶⁾ Die Indifferenz zwischen sozialer Sicherung und Fürsorge kommt hier sehr deutlich zum Ausdruck. Daß das Merkmal, nach dem diese Absonderung vorgenommen wird, nämlich daß es sich im einen Falle um Gesellschaftsgruppen und im anderen um Individuen handele, unhaltbar ist, hat aber schon Klumker nachgewiesen.⁴⁷⁾

Gerhard Albrecht's Meinung ist der Weddigen's völlig entgegengesetzt. Er betont ausdrücklich, daß die öffentliche Fürsorge mit der Sozialpolitik gemeinsam habe, „daß ihre Wirksamkeit auf die Behebung ‚sozialer‘ Schäden und Nöte gerichtet ist, in dem Sinne nämlich, daß sie sich nicht an Einzelne zur Linderung ihrer individuellen Nöte wendet, sondern die Bekämpfung bestimmter, einer Vielzahl von Menschen gemeinsamer Not-

45) Walter Weddigen: Grundzüge der Sozialpolitik und Wohlfahrtspflege. Stuttgart 1957. S. 194.

46) Walter Weddigen, a.a.O., S. 1 f.

47) Vgl. das Zitat in Abschnitt III 2b dieses Kapitels, S. 11 f.

stände gleichen Ursprungs zur Aufgabe hat“.⁴⁸⁾ Nicht ob es sich um Gruppen oder um einzelne handelt, mache also den „entscheidenden Unterschied“⁴⁸⁾ aus, sondern der Umstand, daß die Sozialpolitik „es nur mit den Gefahren und Schäden, Benachteiligungen oder auch nur Besonderheiten zu tun (hat), die sich für die wirtschaftlich Abhängigen aus dieser ihrer Stellung in der Wirtschaft ergeben und ihre besondere Interessenlage und Stellung in der Wirtschaftsgesellschaft begründen und kennzeichnen; die öffentliche Fürsorge dagegen greift ein, wo unabhängig von solchen durch die bestehende Wirtschaftsordnung und die allgemeinen Wirtschaftsverhältnisse bedingten Ursachen Sozialschäden (im Sinne von Massen- oder Gruppenschäden) irgendwelcher Art auftreten, für deren Bekämpfung sich die öffentliche Gewalt aus den verschiedensten Einzelgründen . . . verantwortlich fühlt. . . Der Tatbestand der Armut, der Verarmung als Objekt früher der Armenpflege, in neuerer Zeit der öffentlichen Fürsorge, ist auch wie die Erscheinungen, die Gegenstand sozialpolitischer Maßnahmen sind, wirtschaftlicher Art. Ihm fehlt aber das besondere Merkmal der Verursachung durch die abhängige Stellung der Betroffenen in der Wirtschaftsgesellschaft, das für das Eingreifen der Sozialpolitik charakteristisch ist.“⁴⁸⁾

Der Stichhaltigkeit dieser Ursachenlehre kann hier nicht im einzelnen nachgegangen werden. Für das Problem, das in dieser Arbeit behandelt werden soll, bedeutet sie nichts anderes, als daß die soziale Sicherung derjenigen, die nicht zu den „wirtschaftlich Abhängigen“ zählen, ausgesondert und unter dem Begriff „öffentliche Fürsorge“ rubriziert wird. Daß mit solcher Begriffsbildung keine sinnvolle Funktionsteilung zwischen Sozialversicherung, Versorgung und Fürsorge zu bewerkstelligen ist und auch das Wesen der sozialen Sicherung nicht zureichend beschrieben werden kann, wird später noch zu begründen sein.

b) Hans Scherpners Fürsorgetheorie

Die einzige „Theorie der Fürsorge“, die nach dem zweiten Weltkrieg erschienen ist, die von Scherpner, bietet brauchbarere Unterscheidungen. Scherpner formuliert sie zusammenfassend folgendermaßen: „Das Ziel der Fürsorge ist ein ganz anderes als das der sozialen Versicherung und Versorgung. Dort soll wirtschaftsfähigen Menschen, die durch klar umschriebene Gegebenheiten materiell geschädigt oder beeinträchtigt sind, der Einkommensverlust mehr oder weniger ersetzt werden. Die Fürsorge dagegen will den Hilfsbedürftigen befähigen, mit den Anforderungen seiner sozialen Situation fertig zu werden, denen er — und daraus erwächst seine Hilfebedürftigkeit — durch die Kombination seiner subjektiven Eigenart mit den gegebenen objektiven gesellschaftlichen Verhält-

⁴⁸⁾ Gerhard Albrecht: Sozialpolitik. Göttingen 1955. S. 37.

Einleitung

nissen allein nicht gewachsen ist. Dieses Ziel sucht sie zu erreichen durch Beeinflussung des Hilfebedürftigen selbst bis hin zu seiner körperlich-seelischen Umstellung, und zum anderen durch die Umgestaltung der Verhältnisse, in denen er lebt, bis hin zum vollkommenen Wechsel dieser Verhältnisse, falls ihre Anpassung an ihn nicht gelingt.“⁴⁹⁾ Scherpner dient diese Abgrenzung der Arbeitsformen der Fürsorge von denen der sozialen Sicherung zwar auch nur dazu, sich mit letzteren nicht länger abgeben zu müssen — was für eine Theorie der Fürsorge selbstverständlich völlig legitim ist. Sie bietet jedoch einen Ansatzpunkt, um die Eigenarten von Versicherung, Versorgung und Fürsorge genauer zu untersuchen und daraus abzuleiten, welche Rolle der Fürsorge im Rahmen des gesamten Sozialsystems zuzuerkennen ist. Das soll im folgenden versucht werden.

⁴⁹⁾ Hans Scherpner: *Theorie der Fürsorge*. Göttingen 1962. S. 189.

Kapitel II:

DIE VERSCHIEDENEN DEUTUNGEN DER ARMUTSURSACHEN IM HISTORISCHEN VERLAUF

I. Armut als individuelles Schicksal

Das ganze Mittelalter hat keine eigentliche Armutstheorie gekannt, das heißt keine systematische Untersuchung der Ursachen, die zur Entstehung von Armut führen, und eine darauf aufbauende Lehre von den Möglichkeiten, die Armut zu bekämpfen. Das kann nicht bedeuten, daß den mittelalterlichen Gesellschaftstheoretikern die Armut unbekannt gewesen wäre. Aber sie beschäftigen sich nur mit der konkreten Hilfe für den Armen, mit der Verpflichtung, Almosen zu geben, und der Verdienstlichkeit solcher Liebestätigkeit. „Nicht der hilfsbedürftige Mensch in seiner Not ist der Gegenstand ihrer Erörterungen, sondern das ethische Verhalten, für das er Anlaß und Objekt ist.“⁵⁰⁾ Selbstverständlich geht es eigentlich darum, daß Hunger, Durst, Nacktheit, Obdachlosigkeit, Krankheit, Gefangenschaft und Unbeerdigtsein behoben werden — um die „defectus“ zu nennen, die den sieben leiblichen Werken der Barmherzigkeit bei Thomas von Aquin zugrunde liegen⁵¹⁾ —, aber nur „die Beseitigung des Mangels, und nicht die Veränderung des ihm zugrunde liegenden Zustandes ist das Ziel des Almosens.“⁵²⁾ Wo wie in der scholastischen Philosophie die Vorstellung von einer vorgegebenen, gottgewollten harmonischen Weltordnung herrschte und der Mensch in diesem Kosmos, in der gesellschaftlichen Hierarchie seinen festen Platz hatte⁵³⁾, da konnte die Idee, daß man die gesamte Lebenslage des Armen verändern, daß man etwa bewußt eine Gesellschaftsreform betreiben könne, gar nicht aufkommen.⁵⁴⁾ Deshalb ist „das Fehlen eines rationalen Gesamt-

50) Hans Scherpner: Theorie der Fürsorge. Göttingen 1962. S. 37.

51) Vgl. Hans Scherpner, a.a.O., S. 37 f. und 201 f.

52) Hans Scherpner, a.a.O., S. 38.

53) „Die gesamte Welt des Seienden ist ein hierarchisch gegliederter Strukturenbau mit verschiedener Seinsfülle, Vollkommenheitsgraden und gliedlichen Leistungen zur Verwirklichung des Ganzheitszweckes. Der wohlgeordnete Kosmos ist ein Fundamentalgedanke des Mittelalters.“ (J. Sauter: Thomistische Gesellschaftslehre. In: Handwörterbuch der Staatswissenschaften, 4. Aufl., Bd. 8. Jena 1928. S. 244.)

54) Vgl. dazu Ernst Troeltsch: Die Soziallehren der christlichen Kirchen und Gruppen. Aalen 1961. S. 325 ff. Troeltsch betont, daß „diese Sozialphilosophie wohl ein alles umfassendes soziologisches System ist, aber auch jetzt noch auf der Höhe der gedanklichen Durchbildung kein Programm einer eigentlichen Sozialreform“ (a.a.O., S. 325). Uhlhorn erklärt das daraus, daß das Almosengeben neben Beten und Fasten eines „von den drei satisfaktorischen Werken“ ist (G. Uhlhorn: Die christliche Liebestätigkeit. Stuttgart 1895, S. 327): „Das gute Werk liegt ja in dem Geben selbst. Hier offenbart sich der tiefste Grund, weshalb es im Mittelalter zu keiner geordneten Armenpflege kommt, am wenigsten zu einer vorbauenden, die das Armwerden zu verhüten sucht.“ (G. Uhlhorn, a.a.O., S. 326).

zieles für die Beschäftigung mit den Armen . . . das Charakteristische“⁵⁵⁾ der mittelalterlichen Almosenlehren.

Dennoch läßt sich aus ihnen entnehmen, worauf man die Armut zurückführte. Hier ist als erstes die Auffassung zu nennen, die in der Armut eine individuelle Sonderlage sieht, die den einzelnen als Schicksal überkommt. Darüber braucht man nicht lange zu reflektieren, denn solche Armut hat es immer gegeben. Wenn man sich die Berichte der Evangelisten über die Wunderheilungen vor Augen führt, so erhält man einen fast vollständigen Katalog der Schicksalsschläge, die die Urformen der Not und des Elends erzeugen: Der Blinde, der Taubstumme, der Aussätzig, der Besessene, der Gichtbrüchige, der Lahme, der Krüppel überhaupt. Schon das deutet darauf hin, daß diese Schicksalsschläge so alt sind wie Menschheit selbst. Seit es menschliches Leben auf dieser Erde gibt, hat es auch diese Verkümmernngen des Lebens gegeben. Die Christenheit, die nicht mehr an ein blindes Walten des Schicksals glaubte, hat dafür das Wort Heimsuchung gefunden. Die gesamte christliche Liebestätigkeit hat es immer zuvörderst mit diesen Krankheits- und Siechtumserscheinungen zu tun gehabt, mit diesen physischen Deformationen des Lebendigen, denen man seit jeher gerne aus dem Wege ging, weil sie Angst und Schrecken und häufig sogar Abscheu und Ekel hervorrufen.

Zu den Urformen der Not und des Elends gehören aber noch andere als diese körperlichen Gebrechen. Die Witwen und Waisen sind solche ebenfalls schon biblischen Typen, die von Anfang der Zeiten bis heute ohne nähere Begründung als hilfsbedürftig gelten. Schließlich ist an die großen und unabwendbaren Schicksalsschläge zu denken, die nicht nur einzelne, sondern meistens schon eine größere Gruppe von Menschen betreffen, die aber doch noch zu den individuellen Sonderlagen im menschlichen Leben gehören: Mißernten und Hungersnot, Seuchen und Kriege, Feuer und Wassersnot.

Bei diesen ewigen Armen, die immer wiederkehren, solange es Menschen gibt, ist nie die Frage nach der Schuld aufgekommen. Die Art des Leidens, von dem sie heimgesucht sind, schloß die Vermutung, sie könnten selbst ihre Armut verursacht haben, von vornherein aus. Auch für Vorbeugung war noch kaum Platz. Erst als Versicherungen erfunden waren, konnte man die Menschen für die Folgen solcher Schicksalsschläge verantwortlich machen, wenn man ihnen nicht (wie im Anschluß an Malthus) schon ihr — zu reichliches — Vorhandensein vorwirft. Daß die Armut etwa gar nicht dem einzelnen Menschen eigentümlich, sondern eine gesellschaftliche Erscheinung sei, lag erst recht außerhalb des Bereichs des mittelalterlichen Denkens.

⁵⁵⁾ Hans Scherpner, a.a.O., S. 38 (Fußnote).

Alle diese Typen der Not und des Elends begleiten die menschliche Geschichte von ihren ersten Anfängen und werden sie bis an ihr Ende nicht verlassen. Wenn sie also auch die ältesten und dauerhaftesten Formen der Armut sind, so sind sie doch in einer armen Gesellschaft häufiger als in einer wohlhabenden, weil der Wohlstand und die wissenschaftlichen Errungenschaften, die ihn produzieren, die körperlichen Schäden zu verringern oder zumindest ihre Auswirkungen zu mildern erlauben. So nimmt — um nur ein Beispiel zu nennen — die Zahl der Blinden natürlich ab, wenn es möglich wird, Augenkrankheiten zu vermeiden oder zu heilen.

Wenn auch die Almosenlehre der Scholastik „nicht eine Theorie fürsorglichen Handelns, sondern eine Sozialethik, die normativ regelt, was zu geschehen hat,“⁵⁶⁾ ist, so befaßt sie sich doch in erster Linie mit dieser nie aussterbenden Form der Hilfsbedürftigkeit. Den „egentes“, den Elenden, Darbenden, Hilflosen, wird vor allem anderen das Recht zum Bettel zugesprochen. Sie werden der Liebestätigkeit der Gläubigen ganz besonders anempfohlen. Aber das Almosengeben und die Pflege in den mittelalterlichen Spitälern sind Glaubenstaten des einzelnen, Werke christlicher Nächstenliebe, sie bleiben also rein private und werden noch nicht gesellschaftliche oder politische Aktion.⁵⁷⁾ Insofern können sie kaum als Vorläufer einer rational organisierten Fürsorge gelten. Aber die Gruppe der vom Schicksal Geschlagenen, denen sie vornehmlich gelten, ist doch über Jahrhunderte hinweg, unberührt von allem wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und medizinischen Fortschritt, als „hard core“, als unauflöslicher Kernbestand der Hilfsbedürftigkeit erhalten geblieben. Da sie durch keine Prävention und keine Therapie gänzlich beseitigt werden kann, bleibt sie auch aller neuzeitlichen Fürsorge als Daueraufgabe zugewiesen.

II. Armut als Stand

Die Lehren, die Thomas von Aquin in seiner „Summa theologiae“ zum Problem der Armut entwickelt hat, haben noch eine Variante, die eine der für die Entwicklung der Sozialpolitik entscheidendsten Ideen der neuzeitlichen sozialen Theorien bereits vorwegnimmt. Thomas weiß, daß die Bettler, die „mendicantes“ — und von der Frage, wer das Recht zum Bettel hat, geht er bei seiner Almosenlehre aus — nicht nur aus der Gruppe der Hilflosen kommen. Die „egentes“, „nach unseren heutigen

⁵⁶⁾ Hans Scherpner, a.a.O., S. 27.

⁵⁷⁾ Ernst Troeltsch sagt, daß das mittelalterliche System „niemals planmäßig und bewußt als kirchliche Sozialreform“ (a.a.O., S. 325) gewirkt habe, weil „die hochmittelalterliche Kirche fest an die gottgesetzte Harmonie von Natur und Gnade geglaubt und die relative Annäherung der wirklichen sozialen Ordnungen an die kirchlichen Ideale für die naturnotwendige, begriffsgemäße Welteinrichtung angesehen“ habe (a.a.O., S. 325). „Es gilt die Wiederherstellung des wahren Naturrechts und der Herrschaft der Kirche, und die Natur wird wieder ihren harmonischen Gang gehen, ergänzt und unterstützt durch karitative Tätigkeit.“ (a.a.O., S. 327). Dem Abschnitt, in dem er diese Zusammenhänge behandelt, gibt Troeltsch daher im Inhaltsverzeichnis die bezeichnende Überschrift „Keine Sozialreform sondern Karität“ (a.a.O., S. XIII).

Begriffen die Arbeitslosen und die Arbeitsunfähigen, Kranke, Gebrechliche, Alte, Kinder“⁵⁸⁾, erhalten vielmehr Zuwachs aus der Reihe der Armen, der „pauperes“. Diese Armen sind diejenigen, die nichts anderes haben als ihrer Hände Arbeit, die Lohnarbeiter, die Tagelöhner, also vor allem die ungelerten Berufe, die „artes non artificiales“, die keinen Besitz und keine Stelle haben, woraus sie sich ernähren könnten. Thomas war, so hat v. Kostanecki festgestellt, „offensichtlich . . . der Meinung, daß zwischen dem Reichtum, also dem Vermögensbesitz einerseits, und der Arbeit (Lohnarbeit) andererseits ein sehr tiefer Gegensatz bestehe. Jener sei eine Bedingung des Unterhalts, diese sei eine Folge des Unterhaltsmangels.“⁵⁹⁾ Dabei stehe „der sichere Erwerb“⁵⁹⁾ dem Vermögensbesitz gleich, auch wenn er mit Arbeit verbunden sei; so würden etwa „die als bereicherungsfähig hingestellten höheren Handwerker . . . eben nicht als arm bezeichnet.“⁵⁹⁾ Armut wird „im Sinne eines Mangels an Vermögen und an einem dem letzteren gleichgeachteten Erwerbe“⁵⁹⁾ verstanden; arm sind also nur die Lohnarbeiter, die sich „verdingen“ müssen. „Erst wo der Vermögensbesitz versage, erst wo Armut im Sinne der Vermögenslosigkeit einsetze, stelle die Arbeit ergänzend sich ein.“⁵⁹⁾

Die „pauperes“ sind allerdings auch *verpflichtet* zu arbeiten, solange sie arbeitsfähig sind. Da die Arbeit jedoch nicht wie in modernem Arbeitsethos einen Eigenwert hat, sondern nur nützlich ist, um den standesgemäßen Unterhalt zu sichern, im übrigen aber hinter die Bemühungen um das ewige Seelenheil und die „vita contemplativa“ zurückzutreten hat, ist Arbeit andererseits auch nur in diesem Falle, daß jede andere Unterhaltsquelle fehlt, unbedingt geboten. „Thomas weiß die Arbeit nur damit zu begründen, daß um der gegenwärtigen Not willen, d. h. weil man sonst nicht leben kann, das aktive Leben, obwohl es an sich unvollkommener ist als das kontemplative, vorzuziehen sei. . . . Ausdrücklich behauptet Thomas, mit der Erzeugung und dem Erwerb irdischer Güter erwerbe der Mensch kein Verdienst.“⁶⁰⁾ Armut ist deshalb der einzige Grund für

⁵⁸⁾ Hans Schierpner, a.a.O., S. 28.

⁵⁹⁾ Anton v. Kostanecki: *Arbeit und Armut*. Freiburg im Breisgau 1909. S. 33.

⁶⁰⁾ G. Uhlhorn, a.a.O., S. 318. — Troeltsch polemisiert zwar gegen diese und ähnliche Äußerungen Uhlhorns. Sie seien unzulässige Generalisierungen von einzelnen Textstellen und übersähen, „daß das thomistische System im Ganzen gerade ein Kultursystem, ein stark modernistisches System ist für seine Tage“. (Ernst Troeltsch, a.a.O., S. 314, Fußnote. Vgl. auch die Ausführungen Troeltschs über den Berufsbegriff im Thomismus, a.a.O., S. 311 ff.) Diese Kritik Troeltschs, die auch Schierpnerns Darstellung der thomistischen Lehren in seiner „Theorie der Fürsorge“ treffen würde, übersieht jedoch ihrerseits, daß Uhlhorn mit „Arbeit“ nicht schlechthin jede Tätigkeit, sondern die einfache, untergeordnete, körperliche Arbeit meint, ebenso wie v. Kostanecki in seiner Deutung von Thomas den „Erwerb“ dem Vermögensbesitz zuordnet und zur „Arbeit“ im Gegensatz sieht (vgl. die Zitate aus v. Kostanecki auf dieser Seite). Wird Arbeit in diesem Sinne verstanden, so bestätigen spätere Ausführungen bei Troeltsch gerade die Meinung Uhlhorns, z. B. wenn es heißt, daß „die Arbeit differenziert wird in körperliche, geistige und herrschende Tätigkeit“ (Ernst Troeltsch, a.a.O., S. 343), daß „Thomas die aristotelische Geringschätzung des Gewerbes nur auf die abhängigen Lohnwerker (bezieht), während er die am Stadtreichentum teilnehmenden Gewerbetreibenden mit den aristotelischen Vollbürgern vereinheitlicht“ (Ernst Troeltsch, a.a.O., S. 344) und daß „die domini saeculares oder die herrschende Aristokratie sowie die Männer des beschaulichen und gedanklichen Lebens, der Wissenschaft und der Kirche, . . . unter einen ganz anderen, sehr aristokratischen Gesichtspunkt (rücken)“, während „die materielle Arbeit . . . den unteren Ständen (verbleibt)“ (Ernst Troeltsch, a.a.O., S. 344).

die Arbeit; ⁶¹⁾ zugleich verpflichtet sie aber auch zur Arbeit. Die „pauperes“ haben nur dann das Recht, um Almosen zu betteln, wenn ihr Lohn nicht reicht, wenn sie keine Arbeit finden können oder wenn sie arbeitsunfähig werden und damit in Gefahr geraten, in die Gruppe der „egentes“ abzugleiten.

In der Almosenlehre Thomas von Aquins findet also „zum erstenmal diese merkwürdige Ineinanderschiebung der Begriffe des Armen und des Arbeiters statt . . ., die die Arbeits- und Lohntheorien der folgenden Jahrhunderte bis in die klassische Nationalökonomie beherrschen sollte“ ⁶²⁾ und die zum Beispiel Adam Smith gut 500 Jahre nach Thomas ausdrücklich von den „labouring poor“ sprechen ließ. ⁶³⁾ Zu den Lohnarbeitern gehören bei Thomas „alle die, die durch Verdingen der bloßen Arbeitskraft sich zu erhalten gezwungen sind und die, eben weil ihnen keine andere sichere Einkommensquelle zur Verfügung steht, dem Stand der Armen zugerechnet werden.“ ⁶⁴⁾ „Nicht bloß“, so heißt es bei v. Kostanecki, der diesen Zusammenhang zwischen Arbeit und Armut ausführlich erörtert hat, „ist jeder Arbeiter arm, d. h. ohne Vermögen und ohne Erwerb, sondern jeder Arme, d. h. jeder Vermögens- und Erwerbslose, ist auch auf Arbeit angewiesen, ist eben Arbeiter oder sollte doch Arbeiter sein. Beide Begriffe — der Arbeiter- und der Armenbegriff — decken sich hier vollständig.“ ⁶⁴⁾ Nur wer arm ist, ist also verpflichtet zu arbeiten; und wenn einer arbeitet, beweist das bereits, daß er arm ist. „Lohnarbeiter, die ihre Arbeitskraft vermieten, sind arm“, heißt es ganz lapidar bei Thomas, „denn sie müssen sich durch ihre eigene Arbeit die tägliche Nahrung erwerben.“ ⁶⁵⁾ Und an anderer Stelle sagt er: „Wer nicht anderswoher etwas hat, wovon er leben könnte, muß sich durch seiner Hände Arbeit unterhalten.“ ⁶⁶⁾

Man ist versucht, solche Formulierungen in Parallele zu der Marx'schen Definition des freien Arbeiters zu setzen, der „frei in dem Doppelsinn

61) Wenn man einmal außer acht läßt, daß „der beständige Blick auf das Jenseits“ der Arbeit auch „noch einen anderen Wert“ zuerkennt: „sie dient zur Ablenkung der sinnlichen Triebe, zur Ertötung des Fleisches, sie ist eine Form der Kasteiung. So wird sie namentlich bei den Mönchen gewürdigt.“ (G. Uhlhorn, a.a.O., S. 318.) Im gleichen Sinne Ernst Troeltsch, a.a.O., S. 349.

62) Hans Scherpner, a.a.O., S. 31.

63) Adam Smith: An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations. Edited by Edwin Cannan. London 1904. Bd. 1, S. 75, 77, 261 u. a. — Über die Entstehung und die Anwendung der Ausdrücke „poor labourer“ und „labouring poor“ vgl. Anton v. Kostanecki, a.a.O., Kap. 3 des 1. Teils, S. 42 ff.

64) Anton v. Kostanecki, a.a.O., S. 155.

65) S. Thomae Aquinatis: Summa theologiae. Cura et studio Sac. Petri Caramello, cum textu ex recensione Loenina. Pars prima secundae. Marietti, Taurini et Romae 1950. Quaestio 105, articulus 2, ad sextum (S. 506): „... mercenarii qui locant operas suas, pauperes sunt, de laboribus suis victum quaerentes quotidianum.“ — Auf diesen Satz stützt v. Kostanecki seine ganze Analyse der Lehren Thomas von Aquins. Ein ganzes Kapitel seiner Abhandlung über „Arbeit und Armut“ trägt die Überschrift „Die mittelalterliche Anschauung in der Literatur: Der Satz ‚mercenarii pauperes sunt‘“. (a.a.O., S. 25)

66) S. Thomae Aquinatis: Summa theologiae. De Rubéis, Billuart, P. Faucher O.P. et aliorum notis selectis ornata, cum textu ex recensione Loenina. Pars secunda secundae. Marietti, Taurini et Romae 1948. Quaestio 187, articulus 3, corpus articuli (S. 892): „... qui non habet aliunde unde possit vivere, tenetur manibus operari...“

Die verschiedenen Deutungen der Armutsursachen

(ist), daß er als freie Person über seine Arbeitskraft als seine Ware verfügt, daß er andererseits andre Waren nicht zu verkaufen hat, los und ledig, frei ist von allen zur Verwirklichung seiner Arbeitskraft nötigen Sachen.“⁶⁷⁾ Wenn man behaupten würde, daß in der Lehre des Thomas von den pauperes schon ein marxistischer Grundansatz steckt, so wäre das also allenfalls insofern ungenau, als Thomas nicht als Vorläufer von Marx angesehen werden kann und die Identifizierung des Armen mit dem Arbeiter von beiden nicht erfunden worden ist, sondern von jedem vollzogen wird, der glaubt, ohne Arbeit der Armut zu verfallen und durch Arbeit ihr entrinnen zu können. Jedenfalls ist man, wenn man Arbeit und Armut so in eins rechnet wie Thomas, nicht mehr weit von der Aussage der marxistischen Ausbeutungstheorie entfernt, daß die Armut unausweichliches Schicksal für den Arbeiter ist, weil sie auch durch Arbeit nicht zu überwinden ist, sondern gerade aus dem Lohnarbeitsverhältnis resultiert. Daß diese These der Hauptansatzpunkt der Sozialpolitik ist und bis heute noch vielfach das Denken der Sozialpolitiker beeinflusst, sei hier vorab schon einmal angemerkt.

Auch für Thomas gilt schon, daß der einzelne wenig Chancen hat, durch Arbeit aus der Armut herauszukommen. In sein Gesellschaftsbild, das durch eine streng gegliederte Ordnung, die auf der Hierarchie der Stände beruht, gekennzeichnet ist, sind auch die „pauperes“ und die „egentes“ folgerichtig eingegliedert. Sie sind für Thomas ein eigener Stand, der in sich nochmals abgestuft ist. Dadurch wird nicht nur ein bestimmter Prozentsatz von Armen als gewissermaßen wesensnotwendiger Bestandteil der Gesellschaft mitgedacht, sondern für die Armen gilt auch das gleiche wie für alle anderen Stände: Der Stand, dem man angehört, bestimmt die gesamte Arbeits- und Lebensform des einzelnen. Der gesellschaftliche Status ist nicht willkürlich veränderbar; man kann seinen Stand nicht nach Belieben verlassen, sondern ist durch ihn determiniert. Troeltsch spricht von der „alles beherrschenden Bedeutung des ständischen Gedankens“ in der thomistischen Sozialphilosophie, der „vor allem die Ruhe und Dauer der gesellschaftlichen Ordnung, die Selbstbestimmung bei gegebenen Verhältnissen, die Stillstellung des bedrohlichen Kampfes ums Dasein durch Anerkennung der gegebenen Gruppenordnungen (bewirke). Und in engem Zusammenhang mit dieser Stabilität der Stände ergibt sich der wirtschaftliche Traditionalismus, der jeden bei seiner Nahrung schützt, aber auch jede Gruppe bei dem ihr zukommenden niedrigeren oder höheren Lebensstandort festhält.“⁶⁸⁾ Bei Troeltsch findet sich eine Fülle ähnlicher Formulierungen, die alle darauf hinweisen, daß die mittelalterliche Sozialordnung weder als eine zu ver-

⁶⁷⁾ Karl Marx: *Das Kapital. Kritik der politischen Ökonomie*. Herausgegeben vom Marx-Engels-Lenin-Institut, Moskau. Dietz Verlag Berlin 1961. Erstes Buch: *Der Produktionsprozeß des Kapitals*. S. 176.

⁶⁸⁾ Ernst Troeltsch, a.a.O., S. 308 f.

ändernde gedacht war noch wesentliche Umschichtungen, etwa im Sinne eines sozialen Aufstiegs, zuließ.⁶⁹⁾ Es soll eben „jeder in seinem Stande bleiben und jeder gerne dem andern dienen. Nicht Fortschritt und Veränderung, sondern die Erhaltung gesunder Gliederungen und die Genügsamkeit bei der jeweiligen Stellung im Zusammenhange des Ganzen sind die christlichen Tugenden.“⁷⁰⁾ Daß „die Berufe und Stände der Väter vom Einzelnen nicht verlassen, sondern geduldig fortgesetzt werden müssen“⁷¹⁾, ist also nicht nur die faktisch gegebene, statische Organisationsform der Gesellschaft, sondern zugleich ist es auch moralische Forderung, daß „keiner über seinen Stand hinausstreben soll.“⁷¹⁾ So ist „dem Armen jede Aussicht auf Aufstieg — selbst bei angespanntester Arbeit — verschlossen.“⁷²⁾

Daß die Armen als besonderer Stand vorgestellt werden, ist also nicht nur eine intellektuelle Konstruktion, sondern entspricht durchaus den gesellschaftlichen Gegebenheiten der mittelalterlichen Ordnung und darüber hinaus auch dem eigenen Empfinden der Armen. So ist zum Beispiel aus Straßburg bekannt, daß die einheimischen Bettler sich „unter der Aufsicht der städtischen Regierung genossenschaftlich verbinden, um unter sich, ganz wie die Zünfte, die gerechte Verteilung der Erwerbchancen für ihre Mitglieder zu sichern“⁷³⁾ — freilich auch, um den Bettel unter Kontrolle zu bringen. „Betteln ist ja gar keine Schande“, heißt es bei Uhlhorn, „Betteln ist, man möchte fast sagen, ein Beruf. Es gibt förpliche Bruderschaften und Gilden der Bettler, in denen mit Genehmigung der Obrigkeit das Betteln geordnet ist; Bettler zahlen von ihrer Einnahme Steuer wie andere Bürger auch, selbst der Vogt des Kaisers nimmt von ihnen eine Abgabe, und sie haben so gut ihr Standesrecht wie andere.“⁷⁴⁾

Dieser ständische Aufbau ist in der mittelalterlichen Vorstellung zugleich eine Rang- und Wertordnung. „Der diesseitige Wert des Menschen bestimmt sich nach seinem Stand, der Wert des Standes nach seiner Bedeutung für Erreichung des transzendenten Zieles der Menschheit und für die Herstellung einer dem Diesseitigen dienenden Ordnung. Die obersten

⁶⁹⁾ Z. B. wenn von „der freiwilligen Fügung und Ergebung in diese Unterschiede, die von den einen zur Fürsorge und Hingebung für die tiefer Stehenden, von den andern zum Vertrauen, Geduld und Demut gegenüber den höher Stehenden genutzt werden sollen“, die Rede ist (a.a.O., S. 296), wenn die thomistische Soziallehre als „die Idee eines kastenartigen Traditionalismus“ interpretiert wird (a.a.O., S. 298) und es heißt, daß sie „ein gegenseitiges Sichineinanderfügen der organischen Ungleichheiten fordert“ (a.a.O., S. 299), wenn es geradezu als „die Aufgabe der die Gesellschaft leitenden Autorität“ bezeichnet wird, „die Einzelnen bei ihrem Stand und ihrer Arbeit festzuhalten, damit die gesellschaftliche Gliederung nicht gestört werde“ (a.a.O., S. 343) und wenn in „dem Ausschluß des Berufswechsels, der Fortsetzung des väterlichen Berufs durch die Kinder“ das Mittel gesehen wird, „jeden bei diesem standesgemäßen Einkommen zu erhalten.“ (a.a.O., S. 346).

⁷⁰⁾ Ernst Troeltsch, a.a.O., S. 308.

⁷¹⁾ Ernst Troeltsch, a.a.O., S. 313

⁷²⁾ Hans Scherpner, a.a.O., S. 33.

⁷³⁾ Hans Scherpner, a.a.O., S. 48.

⁷⁴⁾ G. Uhlhorn, a.a.O., S. 326.

Die verschiedenen Deutungen der Armutsursachen

Stände sind in einer solchen Wertskala natürlich die geistlichen Stände, ihnen folgen die Stände des weltlichen Regimentes, dann kommen die ‚bürgerlichen‘ Stände, wie wir heute sagen würden, und ganz unten in dieser Staffeln haben die Armen ihren Platz, . . . ; darunter noch liegt die Schicht der Bedürftigen, die vom Almosen leben müssen. — Nur die Ehrlosen stehen heimatlos und geächtet außerhalb dieser Ordnung.“⁷⁵⁾ „So erscheint die ganze christliche Gesellschaft als ein in Gruppen und Stände außerkirchlicher und kirchlicher Art gegliederter, von der Verwirklichung des absoluten Heilzweckes beseelter und gestalteter Organismus.“⁷⁶⁾ Daß die Armen dabei an die unterste Stelle der ständischen Stufenleiter rücken, setzt sie zwar einerseits der Mißachtung aus. Im mittelalterlichen Denken, in dem christliche Demut einen hohen Rang einnahm, gewinnen sie dadurch andererseits eine religiöse Verklärung, wenn sie ihr Schicksal geduldig und ergeben auf sich nehmen. „Armut gilt ja gar nicht als ein Übel, das man bekämpfen müßte. Armsein ist ja ein sittlich höherer Stand als Reichsein, und wer etwas von seinem irdischen Gute als Almosen weggibt, der kommt damit dem vollkommeneren Stande ‚ohne Eigentum zu leben‘ wenigstens einen Schritt näher.“⁷⁷⁾ So konnte die Niedrigkeit und Entsagung der Armut zum christlichen Lebensideal werden, wofür Franz von Assisi das bekannteste Beispiel ist.

Die Stellung der Armen war also in einem kunstvoll ausbalancierten Gleichgewicht. Das Gleichnis vom Kamel, das eher durch ein Nadelöhr geht als daß ein Reicher ins Reich Gottes kommt,⁷⁸⁾ zeigt, welche religiöse Verheißung in der geringen gesellschaftlichen Achtung des Armen liegt. Mit dem Schwinden des religiösen Lebensgefühls mußte diese Komponente allmählich wegfallen. Die Verheißung kompensierte nicht mehr die Verachtung, und es blieb nur die Meinung übrig, daß die Armen eine eigene Gruppe, eine Klasse, ein Stand moralisch minderwertiger Art seien, vor allem nachdem man im Anschluß an Malthus die bequeme Formel erfunden hatte, daß es im Grunde ja nur die sexuelle Hemmungslosigkeit der Armen selbst sei, die ihre Not verursache. Deshalb müsse man die Armen in ihrer Armut belassen und sich damit abfinden, daß es wohl immer einen bestimmten Anteil von ihnen in der Gesellschaft geben werde, weil immer eine solche minderwertige Gruppe vorhanden sei.

Für Thomas war das alles noch nicht, wie später für das neuzeitliche Denken, Anlaß zur Kritik, sondern vielmehr völlig in Ordnung, nämlich innerhalb der göttlichen Weltordnung, die die menschliche Gesellschaft

75) Hans Scherpner, a.a.O., S. 25. — Vgl. auch das ständische Gliederungsschema des Mittelalters, das Peter-Heinz Seraphim gibt (Deutsche Wirtschafts- und Sozialgeschichte. Wiesbaden 1962. S. 112).

76) Ernst Troeltsch, a.a.O., S. 303. — Vgl. dazu den gesamten Abschnitt über „Die mittelalterliche Sozialphilosophie nach den Grundsätzen des Thomismus“ (a.a.O., S. 286 ff.).

77) G. Uhlhorn, a.a.O., S. 326.

78) Markusevangelium, Kapitel 10, Vers 25.

als ständisch gegliederte mit den Armen als unterstem Stand vorsieht. Weil diese Ordnung von Gott geschaffen ist, kann im gesamten Mittelalter die Idee, etwas daran zu ändern — weil etwa die Umgebung des Armen oder gar eine verfehlte Gesellschaftsordnung Ursache der Hilfsbedürftigkeit sein könnte —, überhaupt noch nicht gedacht werden. Von daher ist die Ähnlichkeit der thomistischen Almosenlehre mit Überlegungen von Smith, Malthus und Marx rein formaler Natur. Der gesamte Denkstil, die Philosophie, die Deutung der Welt, das Lebensgefühl und die Lebensziele waren den neuzeitlichen geradezu konträr. Auch die faktischen Verhältnisse in der Wirtschaftsgesellschaft waren völlig andere. Die Arbeiterschaft, die im 19. Jahrhundert entstanden ist und die soziale Frage als Arbeiterfrage zu einem beherrschenden Thema des Jahrhunderts werden ließ, war gegenüber den Tagelöhnern, dem Gesinde und den sonstigen Hilfskräften des Mittelalters eine gänzlich neuartige Erscheinung.

III. Armut durch mangelnde Anpassungsfähigkeit

1. Der Frühkapitalismus: Geldwirtschaft, Verlagssystem und Manufaktur

Dabei ist allerdings zu bedenken, daß die Industrialisierung und die Bildung der neuen Klasse der Fabrikarbeiter sich durch Jahrhunderte vorbereitet haben. Die Veränderungen der Ideen und die der Ökonomie sind nur die beiden Seiten des einen großen Umwälzungsprozesses, der das Mittelalter als geschichtliche Epoche auflöste und die Neuzeit heraufführte. Er beginnt geistig und wirtschaftlich in der italienischen Renaissance im 14. und 15. Jahrhundert. Hier gelangt der Frühkapitalismus zur vollen Entfaltung, und so ist es kein Zufall, daß die meisten Begriffe des Bankwesens und der Buchhaltung, mit denen wir noch heute arbeiten, aus der Blütezeit der Stadtstaaten des „*rinascimento*“ stammen.⁷⁹⁾ In diesen italienischen Renaissancestädten werden erstmals die Kaufleute zu Unternehmern, das Geld — das bis dahin überwiegend Thesaurierungsmittel war — zu Kapital, das angelegt wird, um Gewinn zu bringen. Daß man mit Geld Geld verdienen kann, ist eine Entdeckung dieser großen, vorwiegend toskanischen, lombardischen und venezianischen Patrizierhäuser, die zugleich Handels- und Bankhäuser waren. Das bekannteste dieser Geschlechter, die Medici in Florenz, bietet zugleich das Beispiel dafür, wie sich die Kaufmannsgilden über die handwerklichen Zünfte schieben und die Macht in den Städten an sich reißen. In Deutschland erlangen die Fugger wenig später eine ähnliche Berühmtheit und eine sicher nicht geringere, wenn auch nicht durch eigene politische

⁷⁹⁾ Z. B. die Bank und die Banknote, Soll und Haben, Konto, Saldo, Diskont und Lombard. — Vgl. dazu auch Werner Sombart: *Der moderne Kapitalismus*. Bd. 2: *Das europäische Wirtschaftsleben im Zeitalter des Frühkapitalismus*. 2. Aufl., München und Leipzig 1917. S. 111 ff.

Die verschiedenen Deutungen der Armutsursachen

Herrschaft ausgeübte Macht. Von Jakob Fugger dem Reichen heißt es, daß „es keinen Krieg oder Frieden der Krone ohne ihn (gab)“ und daß unter seiner Leitung „die Gesellschaft (der Fugger) zur herrschenden Finanzkraft Europas geworden (war)“. ⁸⁰⁾

„Auf allen Gebieten des menschlichen Lebens ringt dieser neue ‚unternehmende‘ Geist sich zur Herrschaft durch. Im Staat . . . heißt sein Ziel: erobern, herrschen. Aber ebenso . . . wird er in der Religion, in der Kirche lebendig; hier will er befreien, entfesseln; in der Wissenschaft: hier will er enträtseln; in der Technik: da will er erfinden; auf der Erdoberfläche: da will er entdecken. Dieser selbe Geist beginnt nun auch das Wirtschaftsleben zu beherrschen. . . . Erobern heißt hier im Gebiete des materiellen Strebens erwerben: eine Geldsumme vergrößern.“ ⁸¹⁾ Nicht nur die Handelstechnik wandelt sich also grundlegend, sondern auch die gesamte geistige Haltung. Vergleicht man nur das neue Erwerbsstreben mit der mittelalterlichen Idee vom standesgemäßen Unterhalt, so wird schon in diesen unterschiedlichen Zielvorstellungen der äußeren Lebensgestaltung deutlich, daß sich nicht weniger ereignet hat als der Anbruch eines neuen Zeitalters.

Die Entdeckung Amerikas durch Kolumbus 1492 und des Seeweges nach Ostindien durch Vasco da Gama 1498 bezeichnen den Beginn des räumlichen Expansionsprozesses, der die sich allmählich ausbreitende Geld- und Verkehrswirtschaft zu immer stärkerer weltwirtschaftlicher Verflechtung führt. Der Groß- und Fernhandel wird durch die nun einsetzende Kolonisierung und Plantagenwirtschaft in den neu entdeckten fernen Ländern zum Überseehandel. Die stärksten Antriebe empfängt „der Frühkapitalismus aus der Erschließung der Bodenschätze Europas und aus der überseeischen Kolonisation“; ⁸²⁾ diese beiden Gebiete ragen aus der „unendlichen Mannigfaltigkeit von Betätigungsmöglichkeiten für den frühkapitalistischen Unternehmer . . . besonders hervor“. ⁸³⁾ Beides, der Handel und die Ausbeutung der Bodenschätze, werden mit der Tendenz, Macht und Monopole zu gewinnen, betrieben. ⁸⁴⁾ Wieder zeigt das Beispiel der Fugger, wie die Verleihung von Bergbau-Regalien, also die Ausstattung mit staatlich garantierten Monopolrechten, zu der Machtstellung der Handelshäuser beigetragen hat. So „finanzierten die Fugger

⁸⁰⁾ Götz Freiherr v. Pölnitz: Fugger. In: Handwörterbuch der Sozialwissenschaften. Bd. 4. Stuttgart, Tübingen, Göttingen 1965. S. 183 und 184. — Über den Reichtum und die Macht der großen Handelshäuser in Italien, Frankreich, Deutschland und England vgl. auch Lujo Brentano: Eine Geschichte der wirtschaftlichen Entwicklung Englands. Bd. 2: Die Zeit des Merkantilismus. Jena 1927. S. 76 ff.

⁸¹⁾ Werner Sombart: Der moderne Kapitalismus. Bd. 1: Einleitung — Die vorkapitalistische Wirtschaft — Die historischen Grundlagen des modernen Kapitalismus. 2. Aufl., München und Leipzig 1916. S. 328.

⁸²⁾ Carl Brinkmann: Wirtschafts- und Sozialgeschichte. 2. Aufl., Göttingen 1953. S. 97. — Vgl. auch Peter-Heinz Seraphim: Deutsche Wirtschafts- und Sozialgeschichte. Wiesbaden 1962. S. 99.

⁸³⁾ Carl Brinkmann, a.a.O., S. 94.

⁸⁴⁾ Über die Entwicklung der monopolistischen Bergwerks- und Kolonialgesellschaften vgl. Carl Brinkmann, a.a.O., S. 96 ff.

die europäische Politik Karls V. auf der Grundlage der tirolischen und ungarischen Bergwerke“. ⁸⁵⁾ Auch wo sich reiche Handwerksmeister oder Zünfte korporativ verbanden, gewannen sie zumeist ebenfalls Monopolcharakter. „Machtstreben und Erwerbsstreben gehen nun ineinander über: der kapitalistische Unternehmer . . . erstrebt die Macht, um zu erwerben, und will erwerben um der Macht willen.“ ⁸⁶⁾

Solche Häufung des Reichtums, des Kapitals und der wirtschaftlichen Macht ließ die einzelnen Handwerksmeister immer stärker in Abhängigkeit vom Händler geraten, der sich als Verleger auch dem Gewerbe zuwandte. War alle mittelalterliche Produktion auf Bestellung des Kunden erfolgt, hatte der Handwerksmeister Materialbeschaffung, Herstellung der Ware und Absatz in seiner Hand, so gehen ihm nun diese Funktionen nacheinander alle verloren. Zuerst wird die Verteilungsfunktion vom Händler übernommen, der in diesem System als Verleger in der neuen Figur des Unternehmers erscheint. Er kauft vom Handwerker die fertige Ware, um sie zu verkaufen. Es wird also nicht mehr für den einzelnen Kunden nach dessen Bedarf produziert, sondern für den Markt; der Abnehmer wird erst gesucht, wenn das Produkt schon fertig ist. Der nächste Schritt besteht darin, daß der Verleger auch die Beschaffungsfunktion übernimmt. Er kauft das Rohmaterial ein, stellt es dem Handwerker zur Verfügung und erhält von ihm die fertige Ware, um sie zu vertreiben. Die Produktion wird also vom Verleger vorfinanziert; der Verleger wird zum Auftraggeber und der Handwerker zum selbständigen Lohnarbeiter. Schließlich verliert der Handwerker auch noch sein Werkzeug; auch das stellt ihm der Verlagsunternehmer zur Verfügung. Der Handwerker ist damit zum unselbständigen Lohnarbeiter, zum Heimarbeiter geworden. So greift die kapitalistische Wirtschaftsweise, die sich im Handel herausgebildet hatte, allmählich immer mehr auf die Produktion über, wobei — wie in der weiteren Entwicklung noch häufig — das Textilgewerbe den anderen Produktionszweigen vorangeht. ⁸⁷⁾

Ist die Selbständigkeit des Handwerksmeisters erst einmal so weit beschnitten, daß er nichts mehr selbst beizutragen hat als sein handwerkliches Können, das heißt — in etwas marxistisch getönter Ausdrucksweise — seine Arbeitskraft, so ist es nur konsequent (und Konsequenz beim Gelderwerb war ja gerade der neue Geist, der die Verlagsunternehmer groß gemacht hatte), wenn nicht mehr das Werkzeug dem Handwerker gegeben, sondern der Handwerker zum Werkzeug geholt wird. Der Unternehmer errichtet Werkstätten, in denen viele Handwerker zusammen arbeiten können. Die Produktion wird zentralisiert. Der Unternehmer nimmt dem Handwerker als letztes die Disposition über

⁸⁵⁾ Carl Brinkmann, a.a.O., S. 97. — Vgl. auch Götz Freiherr v. Pölnitz, a.a.O.

⁸⁶⁾ Werner Sombart, a.a.O., S. 329.

⁸⁷⁾ Vgl. zu diesem Absatz Lujo Brentano, a.a.O., S. 62 ff.; Carl Brinkmann, a.a.O., S. 93 f.; Peter-Heinz Seraphim, a.a.O., S. 98 f.

Die verschiedenen Deutungen der Armutsursachen

den Produktionsverlauf ab. Er tritt selbst als Prinzipal in den Produktionsbetrieb ein. Das ermöglicht 1. die Ausstattung mit Werkzeug zu verbessern, da es nun von mehreren zusammen benutzt werden kann, 2. mechanische Kraftübertragungsanlagen einzusetzen, mit deren Hilfe sich tierische, Wind- und Wasserkraft ausnutzen lassen und 3. die Arbeit rationell auf die beteiligten Arbeitskräfte aufzuteilen bis hin zur völligen Arbeitserlegung, wie sie bei Adam Smith in dem berühmten Beispiel der Nadelfabrik beschrieben wird.⁸⁸⁾ Damit sind betriebsorganisatorisch bereits alle Formen entwickelt, die für das Fabrikssystem kennzeichnend sind. Die Manufakturindustrie, wie dieses System der Produktion in einem „zentralisierten Großbetrieb, in dem unselbständige Arbeitskräfte in einer Werkstätte unter Leitung eines Unternehmers im wesentlichen in handwerklicher Erzeugung arbeiten“,⁸⁹⁾ genannt wird, hat daher auch bereits die Zerstörungen der alten Arbeitsinhalte zur Folge, die später konstitutiv für alle Sozialpolitik geworden sind. „Schon in dieser Frühzeit, nicht erst etwa in den bekannten Zuständen des 19. Jahrhunderts, setzt jener Angriff des Kapitalismus auf die Familie ein, der mit der Einstellung der Frauen und Kinder in „nützliche“ Tätigkeiten anfängt und mit der Auflösung der familienhaften Bedarfsdeckungswirtschaft in lauter Markt- und Tauschvorgänge endet.“⁹⁰⁾

2. Die Freisetzung der Bauern

Aber nicht nur die städtischen Handwerker geraten in dieser Zeit in Bedrängnis, sondern auch die Bauern. Die Technik des „Bauernlegens“, durch die die Bauern landlos gemacht werden, ist besonders genau für England beschrieben worden, aber nicht zuletzt aus Ostdeutschland — allerdings erst für spätere Zeiten — in ganz ähnlicher Form bekannt.⁹¹⁾ Durch die „Einhegungen“ des Ackerlandes vertreiben die adligen Landbesitzer die Bauern von ihrem Grund und Boden, und durch die Überführung der Gemeindeländereien in ihr Sondereigentum⁹²⁾ entziehen sie den Bauern das Weideland, die Allmende. Die Zusammenlegung kleiner Bauernstellen zu landwirtschaftlichen Großbetrieben, die so erzwungen wird, ermöglicht rationellen Getreideanbau und extensive Viehwirtschaft. In England, wo die „enclosures“⁹³⁾ im 15. und 16. Jahrhundert einen

88) Vgl. Adam Smith: *An Inquiry into the Nature and the Causes of the Wealth of Nations*. Edited by Edwin Cannan. London 1904. Bd. 1, S. 6 f.

89) Peter-Heinz Seraphim, a.a.O., S. 100. — Vgl. auch Ernst Michel: *Sozialgeschichte der industriellen Arbeitswelt*. 3. Aufl., Frankfurt a. M. 1953. Abschnitt „Entstehung und Struktur der Manufakturindustrie“ (S. 54 ff.).

90) Carl Brinkmann, a.a.O., S. 84.

91) Vgl. zu diesem Absatz insbes. Lujo Brentano, a.a.O., S. 70 ff. (Kap. 23: Die ersten Einhegungen und die Erhaltung des Getreidebaus) und S. 400 ff. (Kap. 36: Der landwirtschaftliche Fortschritt und das Schwinden des Bauernstandes) — George Macauley Trevelyan: *Kultur- und Sozialgeschichte Englands*. Hamburg 1948. S. 121—124 und 363—368. — Ernst Michel, a.a.O., S. 75 f. — Hans Scherpner, a.a.O., S. 71.

92) In England waren sie dazu durch Gesetze aus dem 13. Jahrhundert berechtigt (vgl. Lujo Brentano, a.a.O., S. 73).

93) Zur Definition des Begriffes vgl. Lujo Brentano, a.a.O., S. 72.

Schwerpunkt haben ⁹⁴⁾, dehnen die Grundherren auf dem hinzugewonnenen Weideland vor allem die Schafzucht aus, um so an den Gewinnchancen, die „in dem Aufblühen der englischen Tuchfabrikation“ ⁹⁵⁾ liegen, zu partizipieren. Dabei war das, „was zur Verwandlung von Getreideland zu Schafweiden und zum Bauernlegen den Anlaß gab, . . . nicht die Spekulation auf Steigen der Wollpreise, sondern der Gewinn, den die Tuchfabrikation bei vertikaler Konzentration der Betriebe abwarf.“ ⁹⁶⁾ Besonders einschneidend aber war die „Beseitigung der Weiderechte“, denn damit „schwindet für die Kleinbesitzer oft die Möglichkeit der Viehhaltung und damit des Fortbetriebes ihrer Wirtschaft.“ ⁹⁷⁾ „Ganze Dörfer verfielen, weil die Bauern, die sie bewohnten, vertrieben wurden.“ ⁹⁸⁾ In großem Stil ist diese Methode der Vertreibung der Bauern von ihrem Land nochmals im 18. Jahrhundert, in Deutschland sogar zum größten Teil erst in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts im Zuge der Bauernbefreiung angewendet worden. Friedrich Lütge sagt über die Folgen der Bauernbefreiung: „Die Auflösung der Allmenden hat im besonderen die klein- und unterbäuerlichen Bevölkerungsgruppen schwer getroffen und sie zur Abwanderung veranlaßt. Ein großer Teil der modernen Fabrikarbeiterschaft, und zwar der ungelerten Arbeiter, stammt aus diesen Familien, für die das Land jetzt keine Existenzmöglichkeit mehr bot.“ ⁹⁸⁾

Bauernlegen und Bauernbefreiung haben also sehr zwiespältige Ergebnisse gezeitigt. Einerseits ermöglichten sie eine durchgreifende Rationalisierung der landwirtschaftlichen Erzeugung und lösten den Bauern aus persönlicher und wirtschaftlicher Abhängigkeit. Andererseits machten sie die Bauern landlos und vielfach zu vagabundierenden Arbeitslosen. Erst diese Freisetzung der Bauern ließ eine verarmte bäuerliche Überschußbevölkerung entstehen, die dann später mit ihrer billigen Arbeitskraft eine der wesentlichen Bedingungen der Industrialisierung lieferte und das Hauptkontingent des Industriearbeiterproletariats stellte.

Wie viele Erscheinungen des Industriezeitalters hatten sich derartige soziale Veränderungen bei der Landbevölkerung jedoch auch schon im 15., 16. und 17. Jahrhundert abgespielt. Die Bauernkriege sind das auffälligste Indiz für die Erregung unter den Bauern und den Geist der Empörung, der von da an nicht mehr verschwindet. Für England ist die soziale Unruhe bereits in der Utopia des Thomas Morus, die 1516 erstmals erschien, sehr genau beschrieben worden. Morus läßt Raphael an der Tafel des Kardinals Morton von Canterbury klagen: „Eure Schafe . . . haben . . ., wie man hört, mit einemmal angefangen, so gefräßig und

⁹⁴⁾ Vgl. Lujo Brentano, a.a.O., S. 73.

⁹⁵⁾ Lujo Brentano, a.a.O., S. 74.

⁹⁶⁾ Lujo Brentano, a.a.O., S. 75.

⁹⁷⁾ Lujo Brentano, a.a.O., S. 72.

⁹⁸⁾ Friedrich Lütge: Bauernbefreiung. In: Handwörterbuch der Sozialwissenschaften. Bd. 1. Stuttgart, Tübingen, Göttingen 1956. S. 663.

wild zu werden, daß sie sogar Leute fressen, Felder, Häuser und Städte verwüsten und entvölkern. Denn wo überall in euerm Reich die feinere und daher teurere Wolle erzeugt wird, sind Adel und Standespersonen, sogar manche Äbte — heilige Männer —, nicht mehr zufrieden mit den Einkünften und Jahreserträgen, die ihren Vorgängern aus den Liegenschaften zuwuchsen. . . . Sie lassen kein Land mehr für den Pflug übrig, umfriedigen alles als Weiden, reißen die Häuser ein, zerstören die Ortschaften und lassen eben noch die Kirche als Schafstall stehen. . . . Damit also ein einziger Prasser, eine unersättliche und unheilvolle Pest für sein Vaterland, einige Tausend Morgen zusammenhängenden Ackerlandes mit einer einzigen Einfriedigung umgeben kann, werden die Bauern von Haus und Hof verjagt, — betrügerisch um ihre Habe gebracht, gewalttätig enteignet oder, durch widerrechtliches Vorgehen müde gemacht, zum Verkauf getrieben. Auswandern müssen die Unglücklichen . . . aus der vertrauten und gewohnten Häuslichkeit und finden nichts, wohin sie sich wenden könnten. Den ganzen Hausrat . . . verschleudern sie, weil sie ihn loswerden müssen. Ist der Erlös beim Umherirren in Kürze verbraucht, was bleibt ihnen schließlich anderes übrig als zu stehlen und sich aufhängen zu lassen, — nach Recht und Gerechtigkeit, versteht sich. Oder die streunen umher und betteln, obgleich sie auch dann als Landstreicher ins Gefängnis geworfen werden, weil sie sich arbeitslos umhertreiben. Es dingt sie ja niemand, mögen sie sich auch noch so inständig anbieten.“⁹⁹⁾

3. Gesellschaftliche Ursachen der Armut

Schon zu Beginn der Neuzeit waren, wie aus dieser Schilderung zu ersehen ist, so viele Bauern — und auch Handwerker — aus den traditionalistischen, gesicherten mittelalterlichen Erwerbsverhältnissen herausgebrochen, daß bereits in sehr eindringlicher Weise beschrieben werden konnte, wie das Anwachsen der Zahl der Armen und vor allem der heimatlosen, vagabundierenden Bettler von wirtschaftlichen Umwälzungen bedingt war.¹⁰⁰⁾ Auch Johann Ludwig Vives, einer der großen Theoretiker des Humanismus, hat — worauf Scherpner hingewiesen hat¹⁰¹⁾ — die Armut nicht mehr einfach als unausweichliches Schicksal gedeutet, wie alle mittelalterlichen Lehren, sondern vielmehr aus gesellschaftlichen Veränderungen hergeleitet. Die humanistischen Schriftsteller, die bezeichnenderweise auch den Ausdruck „Industrie“ geprägt haben, hatten bereits deutlich erkannt, daß es nur einem Teil der betroffenen Bevölkerung gelang, sich dem neuen Wirtschaftsstil anzupassen. „Die Lage der Armen und ihr moralischer, zur Kriminalität drängender Zu-

⁹⁹⁾ „Des heiligen Thomas Morus Utopia, das ist Nirgendland, oder Von der besten Staatsform.“ Übertragen und eingeleitet von Hubert Schiel. Köln 1947. S. 52 f.

¹⁰⁰⁾ Vgl. Lujo Brentano, a.a.O., S. 80 ff.

¹⁰¹⁾ Hans Scherpner, a.a.O., S. 71.

stand wird zum erstenmal in der Geschichte in ihrer Abhängigkeit von Verkehrtheiten des Wirtschafts- und Gesellschaftslebens dargetan.“¹⁰²⁾ „Wohin mit ihnen, frage ich,“ läßt Morus seinen Raphael Hythlodius sagen, „wenn nicht an den Bettelstab oder, was für hochgestimmte Gemüter vielleicht überzeugender klingt, zur Räuberei?“¹⁰³⁾ Der Aufstieg einiger weniger zu Reichtum und Macht zerstörte die Ausgeglichenheit der Erwerbchancen, die die mittelalterliche Stadt und die alte Agrarverfassung gekennzeichnet hatte. Es entwickelte sich allmählich eine Schicht nicht nur unselbständiger, sondern vor allem auch unständiger Lohnarbeiter, die sowohl zwischen den verschiedenen Gewerbezweigen, als auch von Ort zu Ort zu fluktuieren begann. Zu diesen „deklassierten Menschen, die in Land und Stadt gleichsam die vorbestimmten Träger einer neuen Wirtschaftsordnung und Wirtschaftsgesinnung waren, kamen freilich überall noch große Menschenbewegungen in der Form politisch oder religiös bedingter Auswanderungen von Stadt zu Stadt und von Land zu Land.“¹⁰⁴⁾

In dieser neuen, allmählich dynamisch werdenden Situation begriff nicht jeder, wo er noch eine Chance oder wo er eine neue Chance finden könne. Die neuen wirtschaftlichen Organisationsformen sind der alten „handwerklichen Tüchtigkeit und Ehrenfestigkeit fremd, unverständlich und unheimlich.“¹⁰⁵⁾ So wird zunächst versucht, sich an das Gewohnte, an die Tradition zu klammern und die alten Verhältnisse zu bewahren und stärker abzusichern. Erst jetzt werden die Zunftordnungen schriftlich fixiert; die Zünfte verfestigen sich, werden immer geschlossener und der Zugang zu den von ihnen geregelten Berufen immer mehr gesperrt.¹⁰⁶⁾ Gleichzeitig wächst die Abwehr gegen die Bettler und das Lob der Arbeit. Aber damit die Bettler nicht gezwungen sind, „von Stadt zu Stadt zu ziehen, jederorts von der Obrigkeit bestraft und aus der einen Stadt verwiesen, um in der nächsten das gleiche Schicksal zu erleiden . . . bis hin zum Tod am Galgen oder auf dem Rad“,¹⁰⁷⁾ scheint es den Zeitgenossen nötig, zunächst die alte Ordnung wiederherzustellen. So fordert auch Thomas Morus, die Entwurzelten wieder in ihren Stand zu setzen: „Ordnet an, daß jene die Gehöfte und Dörfer wieder aufbauen, die sie zerstört haben, oder sie an die Bauwilligen abtreten, die sie wieder in Stand setzen wollen! Unterbindet den Reichen diese Aufkäufe und die Freiheit, sie wie ein Monopol zu handhaben! Laßt nicht so viele vom Müßiggang leben, bringt den Ackerbau wieder zur Blüte, setzt die Wollspinnerei wieder in Gang! Damit gäbe es ehrenvolle Gewerbe, in denen jener Schwarm von Tagdieben sich nutzbringend betätigen könnte, den

102) Hans Scherpner, a.a.O., S. 71.

103) Thomas Morus: *Utopia*, a.a.O., S. 55.

104) Carl Brinkmann, a.a.O., S. 85.

105) Hans Scherpner, a.a.O., S. 50 f.

106) Vgl. dazu Peter-Heinz Seraphim, a.a.O., S. 96.

107) Hans Scherpner, a.a.O., S. 45.

Die verschiedenen Deutungen der Armutsursachen

Mangel und Not bisher zu Dieben gemacht hat oder der jetzt als Landstreicher oder nichtstuender Herrendiener dem lieben Gott den Tag stiehlt: unfehlbar beides künftige Diebe!“¹⁰⁸⁾

Aber die sozialgeschichtliche Entwicklung war bereits zu weit fortgeschritten, um mit konservierender Therapie noch einen durchschlagenden Erfolg erzielen zu können. Die Veränderungen waren zwar noch von relativ bescheidenem Umfang. Sorgen, daß der Bestand der gesamten Gesellschaftsordnung gefährdet sei, brauchte man noch nicht zu haben. Aber das revolutionäre Zeitalter kündigte sich doch schon an.¹⁰⁹⁾ Nicht jedem, nicht überall und nicht immer glückte es, noch einmal die geordnete Sicherheit wiederzugewinnen. Das „Denken in festen ständischen Gesellschaftsordnungen (wurde) verdrängt und überwunden . . . durch den Gedanken des Erwerbes und das Erlebnis des Stellenwechsels, des Begehrens nach Aufstieg und der Furcht vor dem Untersinken in der Gesellschaft.“¹¹⁰⁾ So wuchs die Unruhe. Mancher, der die Zeichen der neuen Zeit nicht verstand, geriet in Not und Armut. So hatte die Neuzeit, die überall neue Verhältnisse und neue Ideen brachte, auch eine neue Armutsursache produziert: Die Armut aus mangelnder Anpassungsfähigkeit.¹¹¹⁾ Die Erkenntnis, daß die Gesellschaft selbst Armut erzeugte, und zwar gerade dadurch, daß sie den Reichtum zu vermehren trachtete, war nicht mehr zu umgehen. Wo die Gesellschaft ihre Unbeweglichkeit und Beharrungstendenz verloren hatte, mußte sie auch der einzelne aufgeben, wenn er mithalten wollte. Wo die wirtschaftliche Entwicklung bisher fest gegründete Existenzen vernichtete, wurde bald auch die Gesellschaft dafür verantwortlich gemacht, ihnen wieder eine Chance zu geben. Das ist das neue soziale Datum dieser neuen Zeit: Daß man nicht mehr in seinem Geburtsstande gehalten und zugleich gefangen war, sondern daß man Chancen hatte, die Chance zum Aufstieg und Erfolg, aber auch die Chance zum Scheitern.

IV. Die Aufhebung der Armut durch den Fortschritt

1. Die Erziehungslehren der Aufklärung

Man darf allerdings nicht übersehen, daß in den ersten Jahrhunderten der Neuzeit die Bedingungen, um sich erfolgreich anpassen zu können, noch kaum gegeben waren. Denn Anpassung bedeutet auf jeden Fall eine Veränderung des vorherigen Zustandes, und sie kann daher nur gelingen,

¹⁰⁸⁾ Thomas Morus: Utopia, a.a.O., S. 55.

¹⁰⁹⁾ „Nicht als ob es in den vorhergehenden Jahrhunderten an Parteiungen, Wirrungen und Gegensätzen . . . gefehlt hätte, aber sie traten jetzt mit demokratischem, sozialrevolutionärem Akzent auf.“ (Peter-Heinz Seraphim, a.a.O., S. 87).

¹¹⁰⁾ Carl Brinkmann, a.a.O., S. 83.

¹¹¹⁾ Die Lehre, daß fehlende Anpassung zur Verarmung führe, ist zu Beginn des 20. Jahrhunderts von Klumker neu begründet und ausgearbeitet worden. Vgl. die Zitate auf S. 241.

wenn das Recht eingeräumt wird, alte Wirtschafts- und Arbeitsverhältnisse aufzugeben und neue, als richtig erkannte Formen zu praktizieren. Die Gesetzgebung mußte also ein bis dahin unbekanntes Maß an individuellen Freiheiten zugestehen, wenn der Anpassungs- und Umsetzungsprozeß des beginnenden Industriezeitalters in Gang kommen sollte. Ohne persönliche Freiheit im Sinne eines Verfügungsrechts des Menschen über sich selbst, ohne Freizügigkeit und Freiheit der Arbeitsplatzwahl, Gewerbe- und Niederlassungsfreiheit, Vertragsfreiheit, Freiheit zur Bildung und bei der Verwendung von Eigentum, ein gewisses Maß von Handelsfreiheit und ähnliche Lösungen aus Reglementierungen und Traditionen waren die neuen Verhältnisse überhaupt nicht zu bewältigen. Auch die Freiheit des Lohnvertrages ist hier zu nennen, wenngleich ihre Wirkungen zunächst sehr zwiespältig waren; später — nachdem auch die politische Freiheit immer mehr durchgesetzt wurde — hat die Koalitionsfreiheit sich als wichtiges Instrument sozialpolitischer Korrekturen erwiesen.

Alle diese Errungenschaften datieren aber viel später als die Erfindungen des Frühkapitalismus, die erstmals eine Anpassung erfordern hätten. Erst als sich die Ideen der Aufklärung durchsetzten, als die naturrechtlichen Gedanken von Freiheit und Gleichheit keine weltfremden Utopien mehr waren, sondern ihrem allgemeinen Durchbruch nahe kamen, der dann in der Französischen Revolution gewaltsam vollzogen wurde, waren die Voraussetzungen gegeben, um die neuen wirtschaftlichen und sozialen Verhältnisse durch einen neuen Lebens- und Arbeitsstil angemessen zu beantworten. Nach diesen Befreiungsakten wurde eigentlich auch Erziehung erst sinnvoll, die zwar schon seit Jahrhunderten in den Fürsorgetheorien immer wieder gefordert worden war, der aber im Grunde ihr Gegenstand fehlte, solange die Gesellschaft jene Feinheiten noch nicht gewährte, zu deren rechtem Gebrauch man die Menschen hätte erziehen müssen.

Die Aufklärung hatte freilich ihren pädagogischen Elan bereits entfaltet, als die natürlichen, unveräußerlichen Menschenrechte noch Programm, nicht schon politisch durchgesetzte Realität waren. Wenn die Vernunft das eigentliche Wesen des Menschen ausmacht — und das ist ja die Grundthese und der wichtigste Glaubenssatz aller Aufklärer —, dann kann der Mensch nur falsch handeln, solange er noch nicht genügend Einsicht gewonnen hat. Man muß ihn also nur „aufklären“, und er wird sich der Vernunft öffnen. Denn er ist nicht — wie die Theologen jahrhundertlang verkündet hatten — unlösbar in Sünde und Bosheit, in Irrtum und Verderbtheit verstrickt, sondern er ist von Natur aus gut und vernünftiger Erkenntnis aufgeschlossen. Wo das Leben dennoch nicht nach den ewigen Vernunftwahrheiten eingerichtet ist, kann das nur daher kommen, daß die eingeborene Güte und Rationalität der Menschennatur durch gesellschaftliche Fehlentwicklungen, durch geschichtlich über-

Die verschiedenen Deutungen der Armutursachen

kommene, vernunftwidrige Gewohnheiten verdeckt und verschüttet ist. Aber dieses wahre Wesen des Menschen ist nicht verloren; die natürliche Vernunft läßt sich wieder freilegen. Daher ist der Mensch auf jeden Fall besserungsfähig. Man muß ihn nur erziehen, belehren, moralisch bilden, und er wird wissen, was gut und richtig ist, und es guten Willens tun. „Die Erziehung des Menschengeschlechts“ — um mit Lessings Titel zu reden — ist das einzige, was not tut, um „die beste aller Welten“ zu realisieren.¹¹²⁾ Denn nicht nur der Mensch wird sich unter der Herrschaft der Vernunft immer höher entwickeln, auch die Gesellschaft wird dem Zustand der Vollkommenheit immer näher gebracht.

Der Glaube an den Fortschritt auf allen Gebieten ist nicht aufzuhalten, wo die Vernunft solcherart zum Gott wird. Der Deismus, das letzte Rückzugsgefecht vor der vollständigen Säkularisierung, hatte die Überzeugung von der Sündhaftigkeit des Menschen bereits aufgegeben. „In dem Augenblick, wo diese Bremse beseitigt wird, wo man nicht mehr an die Verderbtheit des Menschen, sondern an seine Güte glaubt, muß der Erziehungsgedanke in der Armenpflege ins Absolute gesteigert werden. Die Erziehung ist das Allheilmittel gegen alle Schäden, also auch gegen die Armut. . . . Die Erziehung der Armenkinder wird daher für die Armenpflege des ausgehenden achtzehnten Jahrhunderts zum wichtigsten und aussichtsreichsten Arbeitsgebiet. . . . Die armen Kinder sollen zu ‚industriösen‘ und rechtschaffenen Bürgern erzogen werden.“¹¹³⁾ Für sie wird ein sorgfältig organisiertes Schulwesen aufgezogen, die Waisenhausschulen, Armenschulen, Industrieschulen und Fabriksschulen, die die Erleuchtung durch aufklärerische Vernunft mit dem pietistischen Ethos eines frommen werktätigen Lebens verbinden. So sollen in den Kindern der Armen Einsichten und Fertigkeiten geweckt werden, die sie endgültig vom Schicksal der Armut befreien werden.¹¹⁴⁾

Worauf es ankommt, ist eigentlich nur, den Menschen davor zu bewahren, daß er seinen eigenen Vorteil nicht richtig erkennt. „Wenn er ihn aber richtig erkennt, dann fördert er, indem er seinen Vorteil anstrebt, zugleich auch den gemeinen Nutzen. . . . Oder anders ausgedrückt: dieses naturgemäße Handeln ist zugleich nützlich, zugleich vernünftiges und

112) „Die beste aller möglichen Welten“, von der Leibniz — teils noch Vorläufer, teils aber auch bereits „ein edler Geist der Aufklärung“ (Ernst v. Aster: Geschichte der Philosophie. 8. Aufl., Stuttgart 1950. S. 246) — in seiner Theodizee spricht, wird allerdings noch mehr durch die innere Gesetzmäßigkeit, die Gott den Dingen eingegeben hat, als durch die zielstrebige Entfaltung der menschlichen Vernunft hergestellt. „In ihren Anfängen ist (nämlich) die Aufklärung sowohl in England (Locke) wie in Deutschland (Leibniz) mehr gerichtet auf das was ist oder war, sie sucht die Vernunft im Wesen der Dinge und ihrer Entwicklung, die Vernunftreligion und das Naturrecht in ihrer ursprünglichen, reinen Form. (Erst) in ihrer späteren Gestalt ist ihr die vernünftige Gestaltung der Dinge mehr das, was sein soll, weniger an die göttliche als an die menschliche Vernunft wird gedacht, die bisher ihre Aufgabe eben noch nicht erfüllt hat.“ (Ernst v. Aster, a.a.O., S. 258)

113) Hans Scherpner, a.a.O., S. 110.

114) Vgl. dazu auch Christian Jasper Klumker: Pestalozzi und die deutsche Kinderfürsorge. Festrede zum 100. Todestage Pestalozzis, 14. Februar 1927. Frankfurter Universitätsreden XXVI. Frankfurt a. M. 1927.

zugleich sittliches Handeln.“¹¹⁵⁾ „Wenn die Betrachtung der tatsächlichen Zustände soviel Unglück, Bosheit, Verkehrtheit und Unkultur aufweist, so kommt das nur daher, daß die Menschen ihre Verhältnisse nicht nach den von Gott gegebenen natürlichen Gesetzen sich entwickeln lassen. Die ganze künstliche Ordnung, die im Laufe der Zeiten im Widerspruche mit jenen Gesetzen aufgerichtet worden ist, muß deshalb beseitigt werden. . . . Sobald jedermann sein Interesse, das er selbst ja am besten versteht, soweit frei verfolgen kann, als es das gleiche Recht des Mitmenschen gestattet, wird auch das höchste Glück des Ganzen . . . von selbst erwachsen. . . . Jeder ist dann auf sich selbst gestellt, Herr seiner Geschicke, Schmied seines Glückes.“¹¹⁶⁾

2. Die liberalistische Harmonielehre

Die liberalistischen Wirtschaftslehren der englischen Klassik, deren Grundgedanken Herkner mit diesen Sätzen beschreibt, hatten für die Frage der Armut eine eigentümliche Doppelbedeutung. Sie waren einerseits Voraussetzung dafür, daß die Arbeiterfrage des 19. Jahrhunderts überhaupt entstehen konnte,¹¹⁷⁾ weil erst die durch sie ausgelösten wirtschaftlichen Freiheiten die industrielle Entwicklung ermöglichten. Andererseits glaubten ihre Vertreter, daß sie den Weg zeigten, der das Problem der Armut aus der Welt schaffe. Denn wenn man — so argumentierten sie — den Gesetzen der Vernunft folge, wenn man das freie Spiel der Kräfte ungehindert walten lasse und die Wirtschaft von allen Hemmnissen befreie, wenn man dem „natürlichen Streben jedes Menschen, seine Lebensbedingungen zu verbessern“, freie Bahn lasse, dann werde gleichzeitig die Lage der einzelnen verbessert und der gesamte Volkswohlstand erhöht.¹¹⁸⁾ Durch den Steuerungsmechanismus der freien Konkurrenz werde wie durch eine unsichtbare Hand bewirkt, daß das Streben nach Eigennutz zugleich das Gemeinwohl fördert.¹¹⁹⁾ Smith ist sogar sehr skeptisch gegenüber denen, die vorgeben, nicht aus eigenem Interesse zu handeln: „Ich habe niemals erlebt, daß diejenigen viel Gutes bewirkt hätten, die vorgaben, für das öffentliche Wohl Handel zu treiben.“¹²⁰⁾

¹¹⁵⁾ Hans Scherpner, a.a.O., S. 111.

¹¹⁶⁾ Heinrich Herkner: Die Arbeiterfrage. 8. Aufl., Berlin und Leipzig 1922. Zweiter Band: Soziale Theorien und Parteien. S. 127 f.

¹¹⁷⁾ „Es ist klar, daß im Rahmen der klassischen Nationalökonomie der Arme nur insoweit interessiert, als er Arbeiter ist“ (Hans Scherpner, a.a.O., S. 112).

¹¹⁸⁾ Adam Smith: An Inquiry into the Nature and the Causes of the Wealth of Nations. Edited by Edwin Cannan. London 1904. Vol. II, p. 43: „The natural effort of every individual to better his own condition, when suffered to exert itself with freedom and security, is so powerful a principle, that it is alone, and without any assistance, not only capable of carrying on the society to wealth and prosperity, but of surmounting a hundred impertinent obstructions with which the folly of human laws too often incumbers its operations.“

¹¹⁹⁾ Adam Smith, a.a.O., Bd. 1. S. 421: „. . . by directing that industry in such a manner as its produce may be of greatest value he intends only his own gain, and he is in this, as in many other cases, led by an invisible hand to promote an end which was no part of his intention.“

¹²⁰⁾ Adam Smith, a.a.O., S. 421: „I have never known much good done by those who affected to trade for the public good.“

Die verschiedenen Deutungen der Armutsursachen

Aber verfolgt jemand „sein eigenes Interesse, so fördert er in der Regel das der Gesellschaft weit wirksamer, als wenn er dieses wirklich zu fördern beabsichtigt“. ¹²¹⁾

Auf die Erhöhung der Produktion aber kommt es gerade an. Denn je größer der Nationalreichtum wird, desto mehr wächst auch der Lohnfonds, der für die Bezahlung der Arbeiter zur Verfügung steht. „Die Nachfrage nach Lohnarbeitern . . . kann nur im Verhältnis zur Zunahme der Fonds, die für die Lohnzahlung bestimmt sind, zunehmen.“ ¹²²⁾ Die Lage der „labouring poor“ kann also nur dann freundlicher werden, wenn alle künstlichen Regulative ausgeschaltet werden und nur der freie Markt seine volle Wirksamkeit entfaltet, denn dadurch steigt der Wohlstand insgesamt am zuverlässigsten. „Eine stetige Verbesserung der materiellen Lage der Menschheit ist die notwendige Frucht der natürlichen Freiheit.“ ¹²³⁾

„Bei einer solchen Betrachtungsweise“, so hat Scherpner die Ansichten des Liberalismus zur Fürsorge resümiert, „spielen die Fragen der Armenpflege . . . überhaupt keine Rolle. Sie geraten gar nicht ins Blickfeld, in den Bereich der Überlegungen: die Armenfrage wird bagatellisiert. Natürlich weiß man, daß es Menschen gibt, die durch Unglücksfälle persönlicher Art verarmen, daß Arbeitslosigkeit eintreten kann. Aber bei freier Wirtschaft kann es sich nur um eine vorübergehende Arbeitslosigkeit handeln, denn mit dem Ablauf des Mechanismus werden die freien Arbeitskräfte wieder in den Wirtschaftsprozeß hineingezogen.“ ¹²⁴⁾ Daher sind für Smith die Armengesetze viel weniger als Ergänzung und Korrektur denn als Hemmnis der liberalen Wirtschaftsordnung von Interesse. Er „spricht . . . gelegentlich davon, wie die staatlichen Gesetze die freie Zirkulation der Arbeit, die er als das natürliche Ideal ansieht, in sehr zahlreichen Fällen beeinträchtigen, und er nennt in diesem Zusammenhang neben den corporation laws auch die Settlementsgesetzgebung“; von diesen „Spezialbestimmungen, mittels deren die englischen poor laws den Erwerb des Heimats- und Niederlassungsrechtes zu erschweren bestrebt waren“, meint er, daß sie „noch weit mehr als die corporation laws . . . eine die Arbeitszirkulation hemmende Wirkung üben“ und daß — weil sie „etwas ganz spezifisch Englisches“ seien — „die Desorganisation der Arbeitsverhältnisse, die man in England vorfindet, ganz besonders groß“ sei. ¹²⁵⁾ Im gleichen Sinne hat William Pitt 1796

¹²¹⁾ Adam Smith, a.a.O., Bd. 1, S. 421: „By persuing his own interest he frequently promotes that of the society more effectually than when he really intends to promote it.“

¹²²⁾ Adam Smith, a.a.O., Bd. 1, S. 70 f.: „The demand for those who live by wages, it is evident, cannot increase but in proportion to the increase of the funds which are destined for the payment of wages.“

¹²³⁾ Heinrich Herkner, a.a.O., S. 128.

¹²⁴⁾ Hans Scherpner, a.a.O., S. 112 f.

¹²⁵⁾ Anton v. Kostanecki: Arbeit und Armut. Freiburg im Breisgau 1909. S. 100 f.

im Parlament gesagt, „die Settlementsgesetze sollten einer radikalen Veränderung unterzogen werden“. Wenn die freie Zirkulation der Arbeit nicht länger durch die Armengesetze behindert werde, wäre den Notständen schon weitgehend abgeholfen. Dann „würde der Wohlstand der Nation vermehrt werden, und der arme Mann würde nicht nur zufriedener und sorgenfreier, sondern auch rechtschaffener und ehrenhafter gemacht“. ¹²⁶⁾

Das Wesentliche sind also die Befreiungen von Restriktionen, weil dadurch das Wachstum der Produktion beschleunigt werden kann und somit nicht nur alle Arbeit finden, sondern auch alle Arbeitenden einen höheren Lohn erhalten können. „Es ist deutlich: Der Fortschrittsglaube der Aufklärung hat sich des Wirtschaftslebens bemächtigt. Wenn in der deutschen Aufklärung die Erziehung das Mittel ist, die Glückseligkeit herbeizuführen, so ist es in England die liberale Wirtschaftspolitik. In der vollkommenen Freiheit der Wirtschaft können die wirtschaftlichen Gesetze sich ungehemmt auswirken, die Zahl der Hilfebedürftigen wird auf das unvermeidliche Mindestmaß herabsinken und die Armut ist dann kein Problem mehr.“ ¹²⁷⁾ Für die Aufklärung und den Liberalismus ist die Armut also ein Relikt aus jenen finsternen Zeiten, in denen die Vernunft noch nicht zur Herrschaft gelangt war. Wo der Geist aufgeklärt wird und nach vernünftiger Einsicht handelt, da wird die „prästabilisierte Harmonie“, die in der Welt angelegt ist, ¹²⁸⁾ nicht länger zuschanden gemacht werden. Wo die natürliche Freiheit des Individuums nicht mehr unterdrückt wird, da wird jeder seine eingeborene Vernunft entfalten, und im Zusammenspiel der vernünftig handelnden Einzelnen wird sich die harmonische Weltordnung durchsetzen. In ihr gibt es auch keine Armut mehr. Die Armut ist nur ein Übergangszustand, der durch den Fortschritt der rationalen Gesellschaftsordnung endgültig überwunden werden wird.

¹²⁶⁾ *The Speeches of the Right Honourable William Pitt in the House of Commons*. Second edition, vol. 2, London 1808, p. 133: „... the laws of settlement ought to undergo a radical amendment. He conceived, that to promote the free circulation of labour, to remove the obstacles by which industry is prohibited from availing itself of its resources, would go far to remedy the evils, . . . the wealth of the nation would be increased, the poor man rendered not only more comfortable but more virtuous, . . .“

¹²⁷⁾ Hans Scherpner, a.a.O., S. 113.

¹²⁸⁾ „In der Leibniz'schen Philosophie bedeutet prästabilisierte Harmonie den gesetzmäßigen Verlauf des Gesamtgeschehens, dessen Einzelvorgänge in den Monaden Gott von vornherein aufeinander harmonisch abgestimmt hat“ (Max Apel: *Philosophisches Wörterbuch*. 3. Aufl., Berlin 1950. S. 193), und zwar so, „daß, indem jede dem Gesetz ihrer inneren Entwicklung mit voller Selbständigkeit folgt, sie zugleich mit allen anderen in jedem Augenblick in genauer Übereinstimmung steht. (Da) sowohl Monadenlehre wie Lehre von der Prästabilisierten Harmonie . . . nach Leibniz für alle Wesen leiblicher, seelischer, geistiger Artung sowohl in sich wie zwischeneinander (gelten)“ (*Philosophisches Wörterbuch*, begründet von Heinrich Schmidt, 11. Aufl. völlig neubearbeitet von Justus Streller. Stuttgart 1951. S. 345), läßt sich der Ausdruck „prästabilisierte Harmonie“ als treffende Charakterisierung liberalistischer Vorstellungen von Gesellschaft und Wirtschaft auch dann verwenden, wenn Leibniz an diese Bereiche weniger gedacht hat.

V. Die Armut als naturgesetzliche Konstante

1. Das Malthussche Bevölkerungsgesetz

Dieser optimistische Fortschrittsglaube war nicht nur schwelgerische Phantasie und euphorische Schwärmerei. Er hätte durchaus auf einige Tatbestände verweisen können, die ihn zu bestätigen schienen. Mises hat nicht zu Unrecht darauf hingewiesen, daß „die Wirtschaftsfreiheit siegte, weil sie die Armenhäuser und Zuchthäuser entlastete und ein Lumpenproletariat von Bettlern und Vagabunden in Verdienner verwandelte“. ¹²⁹⁾ Diese Lohnarbeiter waren aber immer noch die Armen, wenn sie auch keine Bettler und Landstreicher mehr waren. Die Lage der unteren Schichten, der Landarbeiter und der Fabrikarbeiter, war so elend und bedrückend, daß sich im England des ausgehenden 18. Jahrhunderts für alle, die nichts als ihrer Hände Arbeit hatten, der Ausdruck „Pauper“ durchsetzte. ¹³⁰⁾ Daß er vor allem in den landwirtschaftlichen Bereichen benutzt wurde, zeigt, daß der Fabrikarbeiter „nach der Meinung auch vieler Mitlebenden nicht der ärmste und bedrohteste Stand seiner Zeit war“, ¹³¹⁾ sondern die unterste Position dem Landarbeiter gebührte. „Die Vorliebe der Gesellschaftsreformer des 19. Jahrhunderts für den industriellen Handarbeiter“ ist wohl dadurch zu erklären, „daß neue, sich schnell bewegende und verändernde Objekte stets am ehesten wahrgenommen werden.“ ¹³¹⁾ Aber das Elend war doch in der beginnenden Industrialisierung so verbreitet und so hartnäckig, daß man sich nicht lange mit den Vorstellungen der liberalen Aufklärung zufrieden geben konnte, „die das Problem der Armut beiseite geschoben hatte und die Lösung aller Schwierigkeiten vom Wirtschaftsmechanismus und seinem richtigen Ablauf erwartet hatte“. ¹³²⁾ Da zu offensichtlich war, daß die Armut nicht als *quantité négligeable* behandelt werden konnte, wurde die Frage nach ihren Ursachen und nach den Möglichkeiten, sie zu bekämpfen, bald wieder aufgegriffen.

Hier nun hat „keine Theorie . . . auf die wissenschaftliche Beurteilung der Armut wie auf ihre Behandlung im letzten Jahrhundert auch nur entfernt einen solchen Einfluß ausgeübt wie Malthus und seine Bevölkerungslehre“, ¹³³⁾ ja sie ist für eine ganze Reihe noch heute fortwirkender Vorurteile gegen die Fürsorge verantwortlich. Diese Wirkung beruht nicht nur darauf, daß hier eine dem aufklärerischen Zeitgeist entsprechende, das heißt als naturwissenschaftliches Gesetz dargebotene Erklärung jener

¹²⁹⁾ Ludwig v. Mises: *Liberalismus (II) Wirtschaftlicher Liberalismus*. In: *Handwörterbuch der Sozialwissenschaften*, Bd. 6. Stuttgart, Tübingen, Göttingen 1959. S. 598.

¹³⁰⁾ Vgl. George Macauley Trevelyan: *Kultur- und Sozialgeschichte Englands*. Hamburg 1948. S. 450 f.

¹³¹⁾ Hans Achinger: *Sozialpolitik als Gesellschaftspolitik*. Hamburg 1958. S. 58.

¹³²⁾ Hans Scherpner, a.a.O., S. 114.

¹³³⁾ Christian Jasper Klumker: *Die Beurteilung der Armut durch Malthus*. In: *Zeitschrift für Socialwissenschaft*. N. F. Jg. 7 (1916). S. 409.

Armutszustände offeriert wurde, die dem Glauben an Harmonie und Fortschritt so peinlich widersprachen. Es kommt vielmehr hinzu, daß Malthus die Armenfrage ausdrücklich in den Mittelpunkt seiner Untersuchungen gestellt hat, daß die Theorie der Entstehung der Armut und die Kritik der englischen Armengesetze die eigentlichen Themen seines „Essay“ sind.

Die Grundthese seines Bevölkerungsgesetzes, daß die Bevölkerung die Tendenz hat, sich in geometrischer Progression zu vermehren,¹³⁴⁾ während die Erzeugung der Unterhaltungsmittel sich bestenfalls in arithmetischer Progression steigern läßt,¹³⁵⁾ enthält bereits den vollständigen „wissenschaftlichen Beweis für die naturgesetzliche Notwendigkeit der Disharmonie, des sozialen Elends.“¹³⁶⁾ Die Spannung zwischen der schnellen Zunahme der Bevölkerung und der langsamen Steigerung der Nahrungsmittelproduktion ist unaufhebbar. Zwar kann „kraft des Gesetzes unserer Natur, welches Nahrung für das Leben des Menschen notwendig macht, die Bevölkerung niemals tatsächlich über das niedrigste Maß von Lebensmitteln hinauswachsen, welches fähig ist, sie zu erhalten“,¹³⁷⁾ aber das besagt nicht, daß irgendein Gleichgewicht erreicht würde. Vielmehr wird „die beständige Neigung in allem animalischen Leben, sich über die für es vorhandenen Nahrungsmittel hinaus zu vermehren“¹³⁸⁾ gewaltsam unterdrückt und abgeschnitten, indem Laster und Elend die Bevölkerung so stark dezimieren, daß der gegebene Nahrungsspielraum ausreicht. Diese Feststellung hat „für Malthus den Charakter eines Naturgesetzes, das gleich seinen einzelnen Voraussetzungen schroff und unabänderlich dasteht.“¹³⁹⁾ Das heißt, daß auch die Armut wegen ihrer regulativen Funktion naturnotwendig ist.

„Dieses große Gesetz, das die ungleichen Kräfte der Bevölkerungsvermehrung und die Produktion der Erde im Gleichgewicht hält, duldet keine Ausnahme. Niemand kann seinem Druck entfliehen; es beherrscht die ganze besetzte Natur. Keine erträumte Gleichheit, keine . . . Reformen . . . können seinen Zwang nur für ein einzelnes Jahrhundert aufheben.“¹⁴⁰⁾ Wer etwas tut, um die Lage der Armen zu verbessern, sei es

134) Thomas Robert Malthus: An Essay on the Principle of Population. Sixth Edition. London 1826. Vol. I, p. 6: „It may safely be pronounced, therefore, that population, when unchecked, goes on doubling itself every twenty-five years, or increases in a geometrical ratio.“

135) Thomas Robert Malthus, a.a.O., Bd. I. S. 10: „It may be fairly pronounced, therefore, that, considering the present average state of the earth, the means of subsistence, under circumstances the most favourable to human industry, could not possibly be made to increase faster than in an arithmetical ratio.“

136) Edgar Salin: Geschichte der Volkswirtschaftslehre. 4. Aufl., Bern und Tübingen 1951. S. 85.

137) Thomas Robert Malthus, a.a.O., Bd. I. S. 3 f.: „ . . . by that law of our nature which makes food necessary to the life of man, population can never actually increase beyond the lowest nourishment capable of supporting it, . . .“

138) Thomas Robert Malthus, a.a.O., Bd. I. S. 2: „ . . . the constant tendency in all animated life to increase beyond the nourishment prepared for it.“

139) Christian Jasper Klumker, a.a.O., S. 412.

140) Christian Jasper Klumker, a.a.O., S. 413.

durch Lohnerhöhungen für die Arbeiter oder sei es durch Unterstützungen für die „not labouring poor“, der „vermehrhet das Übel und breitet es weiter und weiter“. ¹⁴¹⁾ Denn er „ermuntert . . . den Armen, sich sorgenlos fortzupflanzen und so schwillt unter der Wirkung der Armenpflege die Zahl der Armen lawinenartig an“. ¹⁴²⁾ Malthus klagt die englischen Armengesetze an, es sei „ihre offenkundige Tendenz, die Bevölkerung zu vermehren, ohne die Nahrungsmittel für ihren Unterhalt zu vermehren. . . . Man kann daher sagen, daß die Armengesetze die Armen, die sie ernähren, erzeugen; . . . Die Menge von Lebensmitteln, die in Arbeitshäusern von einem Teil des Volks verzehrt wird, der im allgemeinen nicht als der wertvollste Teil angesehen werden kann, verringert die Anteile, welche sonst fleißigeren und würdigeren Gliedern der Gesellschaft zugekommen sein würden, und läßt auf diese Weise nur noch mehr abhängig werden“. ¹⁴³⁾ Daß die englischen Armengesetze dem Armen einen „Rechtsanspruch auf Unterstützung“ gäben, verstoße gegen „die Naturgesetze, welche die Gesetze Gottes sind“. ¹⁴⁴⁾ Deshalb fordert Malthus: „Wie hart es in einzelnen Fällen auch scheinen mag, abhängige Armut sollte für schmachvoll gehalten werden. Ein solcher Anreiz scheint absolut notwendig, um die Wohlfahrt der großen Masse der Menschen zu fördern; und jeder allgemeine Versuch, diesen Anreiz abzuschwächen, wird, trotz der wohlwollendsten Absicht, stets seinen eigenen Zweck vereiteln.“ ¹⁴⁵⁾

Diese Thesen besagen nicht nur, daß die Armut unausweislich und unaufhebbar ist, sondern sie rechtfertigen sie zugleich. „Malthus sagt sehr nachdrücklich, es handele sich nicht um eine Zulassung, sondern um einen Plan Gottes, der Not und Elend fest einstellt in das Gesamtgebäude der Weltökonomie.“ ¹⁴⁶⁾ Denn da der Mensch „träg und arbeitsscheu (ist), wenn ihn nicht die Not zwingt“, bedarf es „eines starken Anreizes, um zur Bebauung der Erde zu schreiten“. Aber nur durch den Bevölkerungsüberdruck „wird dieser Antrieb, das Nahrungsbedürfnis so wirksam, daß es die Menschen nach den Plänen der Vorsehung zwingt, die Erde völlig zu bebauen“. „Würde Bevölkerung und Nahrung in gleichem Maße

¹⁴¹⁾ Johann Wolfgang v. Goethe: Hermann und Dorothea.

¹⁴²⁾ Hans Scherpner, a.a.O., S. 117.

¹⁴³⁾ Thomas Robert Malthus, a.a.O., Bd. II, S. 81 f.: „Their . . . obvious tendency is to increase population without increasing the food for its support. . . . They may be said, therefore, to create the poor which they maintain; . . . the quantity of provisions consumed in workhouses, upon a part of the society that cannot in general be considered as the most valuable part, diminishes the shares that would otherwise belong to more industrious and more worthy members, and thus, in the same manner, forces more to become dependent.“

¹⁴⁴⁾ Thomas Robert Malthus, a.a.O., Bd. II, S. 457: „. . . I firmly believed that by the laws of nature, which are of God, I had no claim of right to support. . . .“

¹⁴⁵⁾ Thomas Robert Malthus, a.a.O., Bd. II, S. 82 f.: „Hard as it may appear in individual instances, dependent poverty ought to be held disgraceful. Such a stimulus seems to be absolutely necessary to promote the happiness of the great mass of mankind; and every general attempt to weaken this stimulus, however benevolent its intention, will always defeat its own purpose.“

¹⁴⁶⁾ Hans Scherpner, a.a.O., S. 116.

wachsen, so würden sich die Menschen wohl nie aus dem Zustande der Wildheit erheben. Aus solchen Voraussetzungen ergibt sich . . . die Unentbehrlichkeit von Not und Armut für den Fortschritt der Menschheit“,¹⁴⁷⁾ so daß die Armut geradezu „den tragischen Anhauch eines Opfers für die Menschheit (erhält)“. ¹⁴⁸⁾ Eine Armut, die so als ökonomisch und ethisch gerecht erwiesen werden soll, darf nicht durch Armenpflege beseitigt werden, ganz abgesehen davon, daß das nie gelingen kann. Malthus trifft sich in dieser Folgerung mit seinen liberalistischen Zeitgenossen. Nur ist bei ihm die Begründung umgekehrt. Nicht die optimistische Erwartung, daß der frei spielende Marktmechanismus alle Armut aufheben werde und eine Armenpflege deshalb überflüssig sei, sondern die pessimistische Gewißheit, daß die Armut eine naturnotwendige Dauereinrichtung sei und die Armenpflege daher nicht nur nichts nütze, sondern sogar schädlich sei, läßt ihn seine scharfen Attacken gegen die Armengesetze reiten. Malthus erblickt „einen gefährlichen Irrtum“ darin, daß „jede Gestaltung der Armenpflege genügend Vorkehrungen treffen müsse, damit niemand verhungern könne“. Ein solcher Anspruch sei schon deshalb „in jeder Form abzulehnen, weil er nicht erfüllt werden kann“. ¹⁴⁹⁾ „Auch gerade für Kinder will er keinerlei öffentliche Unterstützung zulassen. . . . Kinder, eheliche wie uneheliche, müssen durchaus auf die Hilfe der Eltern angewiesen bleiben, damit diese die Folgen ihrer Handlungen . . . wirklich zu tragen haben. . . . Das ist eins der unwandelbaren Gesetze der Natur. Die Erwägung, daß Kinder für die Fehler ihrer Eltern leiden müssen, hält mancherlei schlechte Gesinnung von der Betätigung ab.“ ¹⁵⁰⁾ So wird „die Malthussche Lehre die erste . . ., die der geordneten und planmäßigen Armenpflege oder Fürsorge grundsätzlich ihren Platz abgesprochen hat“. ¹⁵¹⁾

2. Die aufklärerische Wendung

Diese strenge Form des unausweichlichen Naturgesetzes hat Malthus seiner Theorie der Armut jedoch nur in der ersten Auflage gegeben. ¹⁵²⁾ Von der zweiten Auflage an tritt eine ausgesprochen aufklärerische Wendung ein, die „er in den weiteren Auflagen ausbaut“. ¹⁵³⁾ Anstatt die Bevölkerung durch Hunger, Seuchen und Kriege auf den durch die höchstmögliche Nahrungsmittelerzeugung begrenzten Stand zu dezimieren, kann man natürlich auch von vornherein versuchen, sie entsprechend

¹⁴⁷⁾ Christian Jasper Klumker, a.a.O., S. 416.

¹⁴⁸⁾ Christian Jasper Klumker: Armenwesen. I. Einleitung. Allgemeines. In: Handwörterbuch der Staatswissenschaften, 4. Aufl., Bd. 1. Jena 1923. S. 927.

¹⁴⁹⁾ Christian Jasper Klumker: Die Beurteilung der Armut durch Malthus. In: Zeitschrift für Socialwissenschaft, N. F. Jg. 7 (1916). S. 410.

¹⁵⁰⁾ Christian Jasper Klumker, a.a.O., S. 425.

¹⁵¹⁾ Hans Scherpner, a.a.O., S. 114.

¹⁵²⁾ Vgl. Leopold v. Wiese: Malthus und Malthusianismus. In: Handwörterbuch der Socialwissenschaften. Bd. 7. Stuttgart, Tübingen, Göttingen 1961. Abschnitt II (Malthusianismus). S. 103.

¹⁵³⁾ Hans Scherpner, a.a.O., S. 117.

Die verschiedenen Deutungen der Armutsursachen

klein zu halten. Der Ausgleich zwischen Bevölkerung und Nahrungsspielraum kann also außer durch „das Walten der grausamen Natur“, ¹⁵⁴⁾ die „positive checks“, wie es bei Malthus heißt, auch durch präventive Vorkehrungen hergestellt werden, „worunter er (Malthus) stets nur moral restraint, Enthaltbarkeit im Geschlechtsverkehr in der Ehe und außerhalb ihrer, versteht“. ¹⁵⁵⁾ Das ist an sich so einfach, wie es Malthus selbst ausdrückt: „Wenn wir also entdecken, daß wir wegen der Naturgesetze die Nahrungsmittel der Volksvermehrung nicht anpassen können, so sollten wir natürlicherweise als nächstes versuchen, die Volksvermehrung den Nahrungsmitteln anzupassen.“ ¹⁵⁶⁾

Damit das gelingt, ist aber die Einsicht der Menschen, allen voran der Armen, notwendig. „Als Ziel aller Armenpflege ergibt sich daraus die Belehrung des Armen über diese Fragen. Man muß ihm zeigen, wie er durch Zurückhaltung des Angebots den Arbeitslohn steigern, und wie er jenes Angebot durch die sittliche Enthaltbarkeit zu regeln vermag. . . . Die allgemeine Volksbildung wird gerade unter diesem Gesichtspunkt von Malthus befürwortet.“ ¹⁵⁷⁾ Hier schlägt bei Malthus auf geradezu klassische Weise der fortschrittsgläubige Aufklärer durch. Die bisherige Geschichte hat alle Vernunft verdunkelt: „Fast alles, was man bisher für die Armen getan hat, zielte wie mit ängstlicher Sorgfalt darauf ab, einen Schleier der Undurchsichtigkeit über diesen Gegenstand zu breiten und die wahre Ursache ihrer Armut vor den Armen zu verbergen.“ ¹⁵⁸⁾ Aber das läßt sich durch Aufklärung ändern. Denn „die aus dem Bevölkerungsgesetz entstehenden Übel sind genau von derselben Art . . ., wie die meisten andren Übel . . .; daß sie durch menschliche Unwissenheit und Trägheit gesteigert, durch menschliche Wissenschaft und Tugend gemindert werden und, unter der Voraussetzung, daß jeder seine Pflicht täte, fast vollständig zu beseitigen wären.“ ¹⁵⁹⁾ Es kommt also darauf an, den Armen „die wahre Natur ihrer Lage zu erklären und ihnen zu zeigen, daß die Zurückhaltung des Angebots von Arbeitskräften der einzig mögliche Weg ist, ihren Preis real zu steigern, und daß allein sie selbst als die Eigentümer dieser Ware die Macht haben, dies zu tun.“ ¹⁶⁰⁾

154) Leopold v. Wiese, a.a.O., S. 103.

155) Leopold v. Wiese, a.a.O., S. 103.

156) Thomas Robert Malthus, a.a.O., Bd. II. S. 290 f.: „Finding, therefore, that from the laws of nature we could not proportion the food to the population, our next attempt should naturally be, to proportion the population to the food.“

157) Christian Jasper Klumker, a.a.O., S. 424.

158) Thomas Robert Malthus, a.a.O., Bd. II. S. 286: „Almost every thing, that has been hitherto done for the poor, has tended, as if with solicitous care, to throw a veil of obscurity over this subject, and to hide from them the true cause of their poverty.“

159) Thomas Robert Malthus, a.a.O., Bd. II. S. 284 „. . . the evils arising from the principle of population were exactly of the same nature as the generality of other evils . . .; that they were increased by human ignorance and indolence, and diminished by human knowledge and virtue; and on the supposition that each individual strictly fulfilled his duty, would be almost totally removed.“

160) Thomas Robert Malthus, a.a.O., Bd. II. S. 291: „. . . we must explain to them the true nature of their situation, and shew them, that the withholding of the supplies of labour is the only possible way of really raising its price, and that they themselves, being the possessors of this commodity, have alone the power to do this.“

So auffällig das gläubige Vertrauen in die Einsichtigkeit der Menschen in diesen Äußerungen auch ist — ihre wichtigste historische Konsequenz bestand darin, daß die Armen für ihre Lage selbst verantwortlich gemacht werden, daß ihnen die Schuld an ihrer Armut selbst aufgebürdet wird. Malthus sagt ausdrücklich, daß die Armen „selbst die Ursache ihres Elends sind; daß es in ihrer eigenen Macht steht, und nicht in der Macht irgend welcher andern Leute, ihnen zu helfen.“¹⁶³⁾ „Während nach der ersten Auflage alle Armut und Not eindeutig eine Naturnotwendigkeit ist, die den einzelnen als Schicksal trifft, tritt in den weiteren Auflagen der Gedanke des ‚moral restraint‘ so stark in den Vordergrund, daß die Armut als Schuld der Armen erscheint. Wenn Not und Elend sich nicht beseitigen lassen . . ., so liegt es an den Armen, die sich nicht genügend der Tugend sittlicher Enthaltbarkeit befleißigen.“¹⁶²⁾ Klumker hat sehr klar formuliert, welche Schuldsprüche die Gesellschaft auf Grund dieser Lehren über die Armen gefällt hat. Wer eine Familie vergrößert, ohne sie ausreichend ernähren zu können, der „hat eine direkt unsittliche Handlung begangen, wofür die Strafe der Naturgesetze gerade ihn unmittelbar trifft.“¹⁶³⁾ „Diese Leute . . . erfüllen . . . keineswegs eine Pflicht gegen die Gesellschaft, sondern sie büden ihr eine Last auf, sie stürzen zugleich sich selbst ins Elend, sie handeln geradezu gegen den Willen Gottes. Das alles hätten sie vermieden, wären sie den wiederholten Mahnungengefolgt, die Gott durch die allgemeinen Naturgesetze jedem vernünftigen Wesen gibt.“¹⁶⁴⁾ „Um ihm diese Schuld zum Bewußtsein zu bringen, ihn dafür zu strafen, dazu sind die Folgen des Bevölkerungsgesetzes da; diese Folgen soll man ihn möglichst hart empfinden lassen, damit sein Schicksal als Warnung für andere diene.“¹⁶⁵⁾ „Dieser Gedanke von Malthus bleibt noch lange lebendig; hier wurzelt die Vorstellung von den Armen als den minderwertigen Elementen, die sich auf Kosten der oberen Schichten immer stärker ausbreiten und so die Dekadenz der Gesellschaft veranlassen.“¹⁶⁶⁾

Die Auswirkung der Malthusschen Theorie auf das gesamte soziale Denken kann gar nicht überschätzt werden. Sie hat nicht nur die Überzeugung verschuldet, daß die Armen ihre betrübliche Lage selbst verursachen, sondern sie darüber hinaus noch besonderer moralischer Hemmungslosigkeit bezichtigt. Dadurch hat sie, auch wenn das ganz und gar nicht ihre Absicht war, die Selbstgefälligkeit der Wohlhabenden unterstützt. Soziale Hartherzigkeit legitimierte sich fortan damit, daß alle Fürsorge gegen die natürlichen, vernünftigen Gesetze dieser Welt verstoße,

161) Thomas Robert Malthus, a.a.O., Bd. II. S. 287 f.: „... they are themselves the cause of their own poverty; that the means of redress are in their own hands, and in the hands of no other persons whatever;“

162) Hans Scherpner, a.a.O., S. 118.

163) Christian Jasper Klumker, a.a.O., S. 424.

164) Christian Jasper Klumker, a.a.O., S. 423.

165) Christian Jasper Klumker, a.a.O., S. 424.

166) Hans Scherpner, a.a.O., S. 118.

Die verschiedenen Deutungen der Armutsursachen

daß sie nicht nur unnützlich sei, sondern sogar schädlich, weil sie nur die Verantwortungslosigkeit und Unmoral fördere. Nachdem der Liberalismus die Identifizierung des Armen mit dem Arbeiter, wie sie schon Thomas von Aquin vorgenommen hatte, als selbstverständlichen Tatbestand akzeptiert hatte, war trotz allen aufklärerischen Redens von der natürlichen Gleichheit aller Menschen und trotz allen liberalen Kampfes gegen Standesunterschiede durch die Malthussche Lehre auch die thomistische These wieder hergestellt, daß die Armen ein besonderer Stand seien, und zwar ein Stand moralisch minderwertiger Art.

VI. Armut als Folge der Ausbeutung

1. Die Anfänge des Industriezeitalters

Beide Voraussetzungen — daß die Arbeiter die Armen seien und daß die Armen ein eigener Stand seien — gelten auch für Marx, nur heißt bei ihm der Stand der Armen Arbeiterklasse. Aber trotz dieser formalen Übereinstimmung gehört er doch in eine andere Epoche. Adam Smith war noch Wegbereiter der Industrialisierung gewesen, nicht ihr Interpret, „Zeitgenosse nur des Anbruchs, nicht der Durchführung der technischen Revolution“. ¹⁶⁷⁾ Marx dagegen, fast 30 Jahre nach dem Tode von Adam Smith geboren, ¹⁶⁸⁾ war zugleich Deuter und Prophet des neuen Zeitalters. Der erste Band seines Hauptwerkes „Das Kapital“ erschien erst 90 Jahre nach Adam Smith's „Wealth of Nations“ und 70 Jahre nach dem „Essay on the Principles of Population“ von Malthus. ¹⁶⁹⁾ Beide, Smith und Malthus, konnten noch kaum ahnen, daß eine wirtschaftliche und soziale Revolution angebrochen war. „Als 1776 die Wealth of Nations erschien, hatte die ökonomische Umgestaltung, die in der Geschichte unter dem Namen der ‚industriellen Umwälzung‘ bekannt ist, und die in der rapiden Ersetzung der kleinen Hausindustrie durch die große maschinelle Industrie bestand, kaum begonnen.“ ¹⁷⁰⁾ Marx hatte jedoch bereits reichhaltiges Anschauungsmaterial, wenn auch nur aus der krisenhaften Frühzeit der Industrialisierung, zur Verfügung. ¹⁷¹⁾

¹⁶⁷⁾ Edgar Salin, a.a.O., S. 78.

¹⁶⁸⁾ Marx wurde 1818 geboren (vgl. Handwörterbuch der Sozialwissenschaften. Bd. 7. S. 185), Smith starb 1790 (vgl. Bd. 9 S. 289).

¹⁶⁹⁾ Band 1 von „Das Kapital“ erschien 1867 (Handwörterbuch der Sozialwissenschaften. Bd. 7. S. 186), der „Wealth of Nations“ 1776 (Bd. 9. S. 288) und der „Essay“ 1798 (Bd. 7. S. 161).

¹⁷⁰⁾ Charles Gide und Charles Rist: Geschichte der volkswirtschaftlichen Lehrmeinungen. Nach der 2. Aufl. hrsg. von Franz Oppenheimer. Jena 1913. S. 74.

¹⁷¹⁾ Im Geleitwort zum dritten Band seiner Kapitalismusedarstellung schreibt Sombart: „Als Marx seine Gedanken empfing (in den 1840er Jahren), war der Kapitalismus Neuland, das Marx entdeckte und als erster betrat: eine ungeheure Fülle neuer Eindrücke strömte auf ihn ein. . . . Wohin immer er blickte, boten sich neue, unerhörte Probleme seinem geistigen Auge dar. Fragen über Fragen ließen sich tun. Und daß Marx so meisterhaft zu Fragen verstand, machte sein größtes Talent aus.“ (Werner Sombart: Der moderne Kapitalismus. Bd. 3: Das Wirtschaftsleben im Zeitalter des Hochkapitalismus. Berlin 1955. S. XIX).

Man kann den Beginn des Industriezeitalters geradezu auf das Jahr datieren, in dem der „Wealth of Nations“ erschien.¹⁷²⁾ Alle Daten, die sonst noch diesen Anfang markieren, liegen kaum mehr als ein Jahrzehnt davon entfernt. Damit aus den für unsere Begriffe noch recht beschaulich und altertümlich anmutenden Zuständen des frühkapitalistischen Verlags- und Manufaktursystems die bis heute anschwellende Lawine der Industrialisierung werden konnte, mußten drei Dinge zusammenkommen, die die einmal angestoßene Entwicklung aus sich selbst heraus fortlaufend beschleunigten: Die moderne Maschinenteknik, eine ausreichende Zahl ständig verfügbarer freier Arbeitskräfte, die bereit waren, die Maschinen zu bedienen, und die Durchsetzung der freihändlerischen Ideen des Liberalismus. Für die Arbeitskräfte sorgten in England die sogenannten Einhegungen, die die kleinen Bauern landlos machten,¹⁷³⁾ und die Armenverwaltungen, von denen „massenweise Kinder . . . an die Fabrikherren vermietet“¹⁷⁴⁾ und — wie es schon für die merkantilistischen Manufakturen in allen europäischen Ländern üblich gewesen war — „die Insassen von Zuchthäusern, von Waisenhäusern und Spitälern, von Armenhäusern, Arbeitshäusern und Besserungsanstalten, ja selbst von Blinden-, Taubstummen- und Irrenhäusern als Arbeitskräfte“¹⁷⁵⁾ verfügbar gemacht wurden. In Deutschland „waren die Kleinbauern und Kleinstellenbesitzer durch die Agrarreformen zu Hunderttausenden auch von ihrem Lande, sei es Eigentum, Pacht oder Servitutengenuß, ‚befreit‘ worden“ und „dadurch und durch die zu gleicher Zeit auch allgemein verwaltungsrechtlich erleichterte Freizügigkeit in den Stand gesetzt, statt als Landarbeiter bei der neuen kapitalistischen Großgutswirtschaft lieber in der aufblühenden Fabrikindustrie der Städte Beschäftigung zu suchen“.¹⁷⁶⁾ „Zu den entscheidenden Tatsachen der neuen Epoche gehört“¹⁷⁷⁾ aber vor allem die das Industriesystem „bedingende und von ihm bedingte Ausweitung der europäischen Völker“¹⁷⁸⁾, die trotz der umfangreichen Auswanderung in die Kolonialgebiete zu einem bei der überkommenen Wirtschaftsweise nicht mehr zu versorgenden Bevölkerungsüberschuß führte. — Die industrielle Technik — durch die es erst möglich wurde, „daß nicht nur für die zuwachsende Bevölkerung die lebensnotwendigen Güter erstellt werden konnten, sondern daß die

172) Vgl. dazu Friedrich Lütge: Deutsche Sozial- und Wirtschaftsgeschichte. Berlin, Göttingen, Heidelberg 1952. S. 293.

173) Vgl. dazu die auf S. 30, Fußnote 91) angegebene Literatur.

174) Ernst Michel: Sozialgeschichte der industriellen Arbeitswelt. 3. Aufl., Frankfurt a. M. 1953. S. 76. — Vgl. auch Werner Sombart: Der moderne Kapitalismus. Bd. 1: Einleitung — Die vorkapitalistische Wirtschaft — Die historischen Grundlagen des modernen Kapitalismus. 2. Aufl., München und Leipzig 1916. S. 822.

175) Peter-Heinz Seraphim: Deutsche Wirtschafts- und Sozialgeschichte. Wiesbaden 1962. S. 101. — Vgl. auch Friedrich Lütge, a.a.O., S. 259 f.

176) Carl Brinkmann: Wirtschafts- und Sozialgeschichte. 2. Aufl., Göttingen 1953. S. 140 f. — Vgl. zu Einzelheiten über „Die Beschaffung der Arbeitermasse“ auch den gleichnamigen Abschnitt bei Werner Sombart: Der moderne Kapitalismus. Bd. 3: Das Wirtschaftsleben im Zeitalter des Hochkapitalismus. Berlin 1955. S. 322 ff.

177) Friedrich Lütge, a.a.O., S. 305.

178) Carl Brinkmann, a.a.O., S. 136.

Die verschiedenen Deutungen der Armutsursachen

Güterversorgung auch noch . . . verbessert werden konnte“¹⁷⁹⁾ — beginnt mit der Erfindung der ersten (als industrielle Kraftmaschine nutzbaren) Dampfmaschine durch James Watt, der „Spinning Jenny“ durch Arkwright, von der Lujo Brentano sagt, sie sei „neben der Dampfmaschine die wichtigste mechanische Erfindung des 18. Jahrhunderts gewesen“,¹⁸⁰⁾ und des ersten mechanischen Webstuhls durch den englischen Landpfarrer Cartwright. „Nicht mit Unrecht“, meint auch Carl Brinkmann, „haften die großen Erfindungen der englischen Textilmaschinerie in der zweiten Hälfte des 18. Jahrhunderts im Gedächtnis der Gegenwart als maßgeblichste technische Anreger“; die Spinmaschinen und der mechanische Webstuhl seien „die ersten gewaltigen Hebel der industriellen Revolution“ geworden.¹⁸¹⁾ Mit der Einführung des Puddelprozesses und des mechanischen Walzverfahrens griff die Industrialisierung von der Textil- auf die Eisenindustrie über.¹⁸²⁾ — Der neue Wirtschaftsgeist schließlich bricht sich im Jahre 1776 Bahn: Smith bringt den „Wealth of Nations“ heraus, Turgot schafft in Frankreich die Zünfte und Meisterrechte ab, setzt also praktisch die Gewerbefreiheit durch,¹⁸³⁾ und die USA erklären ihre Unabhängigkeit, womit „die koloniale Ausbeutung des europäischen Merkantilismus zu Ende geht“.¹⁸⁴⁾ Ernst Michel hat diesen ganzen Vorgang in den beiden lapidaren Sätzen zusammengefaßt: „Der kapitalistische Geist, der sich bereits entfaltet und der Produktion bemächtigt hatte, verband sich im 18. Jahrhundert mit der Freiwirtschaft, einem einmaligen Gebilde der englischen Geistesgeschichte. Er rief kraft dieser Verbindung die Maschine hervor und eröffnete damit die industrielle Revolution.“¹⁸⁵⁾

Die damit ausgelöste Entwicklung stellte den liberalen Optimismus Smith'scher Prägung sogleich auf die Probe. Er bestand sie zunächst nicht, das heißt er bestand sie nicht schnell genug. Gerade in England, dem Schrittmacher der Industrialisierung, schien sich die Lage der „labouring poor“ zunächst eher zu verschlechtern als zu verbessern. Wenn auch immer wieder darauf hingewiesen wird, daß „in zahlreichen Fällen . . . Nahrung, Kleidung und Löhne dieser Menschen weniger schlecht (waren)

179) Friedrich Lütge, a.a.O., S. 306.

180) Lujo Brentano: Eine Geschichte der wirtschaftlichen Entwicklung Englands. Bd. 2: Die Zeit des Merkantilismus. Jena 1927. S. 383.

181) Carl Brinkmann, a.a.O., S. 145.

182) Vgl. Lujo Brentano, a.a.O., S. 361 ff. (Kap. 35: Der Gewerbebetrieb im 17. und 18. Jahrhundert), insbes. S. 381 ff. — Als Zeitpunkt der einzelnen Erfindungen werden von den verschiedenen Autoren etwas unterschiedliche Jahreszahlen genannt, was wahrscheinlich zum Teil auf den Entwicklungszeiten beruht, die vom ersten Modell bis zur vollen industriellen Einsatzfähigkeit der Maschinen benötigt wurden, zum Teil auch darauf, daß manchmal auf die erstmalige Verwendung und manchmal auf die Patenterteilung abgestellt wird. Vgl. dazu z. B. Lujo Brentano, a.a.O., mit Peter-Heinz Seraphim, a.a.O., S. 123, Carl Brinkmann, a.a.O., S. 146, und Ernst Michel, a.a.O., S. 69 ff.

183) Freilich wurde er im gleichen Jahr als Finanzminister entlassen, und seine Reformen wurden im wesentlichen sehr bald wieder rückgängig gemacht. Vgl. Handwörterbuch der Sozialwissenschaften. Bd. 10 S. 423.

184) Edgar Salin, a.a.O., S. 77.

185) Ernst Michel, a.a.O., S. 75. — Im gleichen Sinne formulieren Carl Brinkmann (a.a.O., Kap. „Der Hochkapitalismus“) und Peter-Heinz Seraphim (a.a.O., S. 124).

als in den Farmen und Häuslerhütten, die sie hinter sich gelassen hatten“, ¹⁸⁶⁾ so galt das doch nur für einen Teil der in die Bergwerks- und Industriezentren strömenden Arbeiter und vor allem in der Regel nur mit schmerzlichen Unterbrechungen. Was in dem neuen „Zeitalter von Kohle und Eisen“ ¹⁸⁷⁾ so erschreckend anwuchs, war vielleicht weniger die dauernde Armut als die Unsicherheit. „Arbeitslosigkeit, niedrige Löhne und Hunger, zum Teil infolge der ersten Auswirkungen der neuen Maschinen, (kehrten) unter der Industriebevölkerung Nottinghamshires, Yorkshires und Lancashires regelmäßig wieder.“ ¹⁸⁸⁾ Die Arbeitsbedingungen waren meistens sehr ungesund, Unfälle und Krankheiten häuften sich und machten von einem Tag auf den anderen den Arbeiter einkommenslos. Der Fabrikherr und der Hausherr konnten gewissermaßen Tag und Nacht ohne Vorankündigung den Arbeiter auf die Straße setzen. Das zu schnelle Wachstum der Städte brachte die übelsten Slums hervor. „Der Tiefstand der sanitären Verhältnisse in den Industriegebieten wurde freilich eher in der Mitte als im Anfang des Neunzehnten Jahrhunderts erreicht, weil jetzt erst viele der neuen Häuser sich in Slums verwandelt hatten: während Jahr um Jahr ins Land ging, hatte sich niemand um die Ausbesserung oder um die Kanalisierung der Abwässer gekümmert.“ ¹⁸⁹⁾

2. Die Ausbeutungstheorie von Marx

Die Regionen der nordenglischen Textilindustrie, die Trevelyan erwähnt, sind zweifellos die mit dem größten proletarischen Elend gewesen. Gerade hier, in Lancashire, haben aber Marx und Engels ihre Beobachtungen über „Die Lage der arbeitenden Klasse in England“ gemacht ¹⁹⁰⁾ — um mit dem Titel des 1845 erschienenen Buches von Engels zu reden —, also in einem Gebiet, das noch heute (nämlich in Leeds) über die ausgedehntesten Slums Englands verfügt und in dem überwiegend Bergleute und Textilarbeiter wohnten, deren Lage viel bedrückender war als die der „Ingenieure und Mechaniker“, die „die Elite der Industriellen Revolution und deren eigentliche Avantgarde“ ¹⁹¹⁾ bildeten. Daß die Darstellungen von Marx schon wegen dieser einseitigen Anschauung zu düster ausfallen mußten, ist für die Kritik der Theorie sicher interessant. Die Wirkung der Lehre auf das soziale Denken wird jedoch durch ihre empirischen und vielleicht auch logischen Schwächen nicht beeinträchtigt.

Auf diese Wirkungen aber kommt es bei den hier angestellten Überlegungen allein an. Dabei ist zunächst vor allem wichtig, daß Marx die

¹⁸⁶⁾ George Macaulay Trevelyan: *Kultur- und Sozialgeschichte Englands*. Hamburg 1948. S. 456.

¹⁸⁷⁾ George Macaulay Trevelyan, a.a.O., S. 456.

¹⁸⁸⁾ George Macaulay Trevelyan, a.a.O., S. 462.

¹⁸⁹⁾ George Macaulay Trevelyan, a.a.O., S. 457.

¹⁹⁰⁾ Vgl. Gustav Schmoller: *Die soziale Frage*. München und Leipzig 1918. S. 285. Und Ernst Michel a.a.O., S. 76 f.

¹⁹¹⁾ George Macaulay Trevelyan, a.a.O., S. 459.

Die verschiedenen Deutungen der Armutsursachen

These der liberalen Klassiker radikal bestreitet, daß niemand arm zu sein brauche, weil ja jeder Arbeit finden könne. Aus den Gesetzen der kapitalistischen Produktion folge nämlich eine ständige Akkumulation und Konzentration des Kapitals. Sie vollziehe sich als „Zentralisation im Unterschied zur Akkumulation“¹⁹²⁾ durch die „Konzentration bereits gebildeter Kapitale, Aufhebung ihrer individuellen Selbständigkeit, Expropriation von Kapitalist durch Kapitalist, Verwandlung vieler kleinerer in wenige größere Kapitale“¹⁹³⁾ und als Akkumulation durch die Aneignung des Mehrwerts seitens des Kapitalisten. Dieser Prozeß der Kapitalakkumulation führt zu „fortwährendem qualitativem Wechsel seiner Zusammensetzung, . . . (zu) beständiger Zunahme seines konstanten auf Kosten seines variablen Bestandteils“.¹⁹⁴⁾ Da das variable Kapital der „Lohnfonds“ ist, also die Nachfrage nach Arbeitskräften bestimmt, ergibt sich, daß „mit der durch sie selbst produzierten Akkumulation des Kapitals . . . die Arbeiterbevölkerung . . . in wachsendem Umfang die Mittel ihrer eignen relativen Überzähligmachung (produziert)“.¹⁹⁵⁾ Das bedeutet, daß der kapitalistische Produktionsprozeß „einen Teil der Arbeiter beständig ‚freisetzt‘. . . Die ganze Bewegungsform der modernen Industrie erwächst also aus der beständigen Verwandlung eines Teils der Arbeiterbevölkerung in unbeschäftigte oder halbbeschäftigte Hände“.¹⁹⁶⁾ Der technische Fortschritt und die zunehmende Kapitalausstattung der Industrie bewirken so die „progressive Produktion einer relativen Überbevölkerung oder industriellen Reservearmee“.¹⁹⁷⁾ Die freigesetzten arbeitslosen Arbeiter werden „umgekehrt zum Hebel der kapitalistischen Akkumulation, ja zu einer Existenzbedingung der kapitalistischen Produktionsweise“. Sie bilden „eine disponible industrielle Reservearmee“, die dem Kapital „für seine wechselnden Verwertungsbedürfnisse das stets bereite exploitable Menschenmaterial“ bereitstellt.¹⁹⁸⁾

Marx versucht so, die dauernde Massenarbeitslosigkeit als systemnotwendig nachzuweisen. Die Armee der Arbeitslosen entsteht „unabhängig von den Schranken der wirklichen Bevölkerungszunahme“.¹⁹⁹⁾ Die Verelendung der Proletarier muß fortschreiten, solange der kapitalistische Prozeß andauert, denn er „bedingt eine der Akkumulation von Kapital entsprechende Akkumulation von Elend. Die Akkumulation von Reichtum auf dem einen Pol ist also zugleich Akkumulation von Elend, Arbeitsqual, Sklaverei, Unwissenheit, Brutalisierung und moralischer De-

192) Karl Marx: Das Kapital. Kritik der politischen Ökonomie. Hrsg. vom Marx-Engels-Lenin-Institut, Moskau. Dietz Verlag Berlin 1961, Erstes Buch: Der Produktionsprozeß des Kapitals. S. 659.

193) Karl Marx, a.a.O., S. 659.

194) Karl Marx, a.a.O., S. 662.

195) Karl Marx, a.a.O., S. 665.

196) Karl Marx, a.a.O., S. 667.

197) Karl Marx, a.a.O., S. 662 (Überschrift zum dritten Teil des dreiundzwanzigsten Kapitels).

198) Karl Marx, a.a.O., S. 666.

199) Karl Marx, a.a.O., S. 666.

gradation auf dem Gegenpol“.²⁰⁰) Auch wer so glücklich ist, Arbeit zu finden, ist nämlich noch nicht aus der Not heraus. Arbeit beseitigt nicht etwa die Armut, sondern die Armut ist unausweichliches Schicksal für den Arbeiter. Denn er erhält stets nur den Marktwert seiner Arbeitskraft, der wie der aller anderen Waren durch ihre Reproduktionskosten festgelegt ist.²⁰¹) Alles, was der Arbeiter über sein Existenzminimum hinaus,²⁰²) was er in der „Surplusarbeitszeit“²⁰³) erzeugt, fällt dem Kapitalisten zu. „Die Verlängerung des Arbeitstages über den Punkt hinaus, wo der Arbeiter nur ein Äquivalent für den Wert seiner Arbeitskraft produziert hätte, und die Aneignung dieser Mehrarbeit durch das Kapital — das ist die Produktion des absoluten Mehrwertes.“²⁰⁴) Weil dieser Mehrwert dem Arbeiter vollständig vorenthalten wird, kann er nie aus seiner Notlage herauskommen. Solange die historischen Entwicklungsgesetze des Kapitalismus in Kraft bleiben und die Herrschaft der bürgerlichen Klasse andauert, können Not und Armut im Gegenteil sogar nur zunehmen. Denn „je größer der gesellschaftliche Reichtum, das funktionierende Kapital, Umfang und Energie seines Wachstums, . . . desto größer die industrielle Reservearmee. . . . Je größer aber diese Reservearmee im Verhältnis zur aktiven Arbeiterarmee, desto massenhafter die konsolidierte Übervölkerung, deren Elend im umgekehrten Verhältnis zu ihrer Arbeitsqual steht. Je größer endlich die Lazarusschicht der Arbeiterklasse und die industrielle Reservearmee, desto größer der offizielle Pauperismus. Dies ist das absolute, allgemeine Gesetz der kapitalistischen Akkumulation“.²⁰⁵)

Die proletarische Revolution, die dieses Gesetz aufhebt, wird jedoch mit der gleichen Gesetzmäßigkeit eintreten, mit der sich die kapitalistische Produktion vollzieht. Ja, es ist der kapitalistische Prozeß selbst, der zwangsläufig seine eigene Vernichtung herbeiführt. „Der Fortschritt der Industrie . . . setzt an die Stelle der Isolierung der Arbeiter durch die Konkurrenz ihre revolutionäre Vereinigung durch die Assoziation.“ Auf diese Weise „produziert (die Bourgeoisie) vor allem ihren eigenen Totengräber. Ihr Untergang und der Sieg des Proletariats sind gleich unvermeidlich“.²⁰⁶) „Durch das Spiel der immanenten Gesetze der kapitalistischen Produktion selbst, durch die Zentralisation der Kapitale . . .

200) Karl Marx, a.a.O., S. 680.

201) Vgl. Karl Marx, a.a.O., S. 178.

202) Marx weist allerdings darauf hin, das Existenzminimum sei „ein historisches Produkt“ und hänge „daher größtenteils von der Kulturstufe eines Landes“ ab und davon, „mit welchen Gewohnheiten und Lebensansprüchen die Klasse der freien Arbeiter sich gebildet hat.“ Außerdem schließe es die Fortpflanzungskosten ein, „also die Lebensmittel der Ersatzmänner . . .“, d. h. der Kinder der Arbeiter, so daß sich diese Klasse eigentümlicher Warenbesitzer auf dem Warenmarkt verewigt“ (a.a.O., S. 179).

203) Karl Marx, a.a.O., S. 225.

204) Karl Marx, a.a.O., S. 534.

205) Karl Marx, a.a.O., S. 679. Der letzte Satz ist im Original kursiv und gesperrt gedruckt.

206) Aus dem kommunistischen Manifest, zitiert nach Alois Brusatti, Wilhelm Haas und Walter Pollak (Hrsg.): Geschichte der Sozialpolitik mit Dokumenten. Wien, Linz, München 1962. S. 145.

Die verschiedenen Deutungen der Armutsursachen

wächst die Masse des Elends, des Drucks, der Knechtschaft, der Entartung, der Ausbeutung, aber auch die Empörung der stets anschwellenden und durch den Mechanismus des kapitalistischen Produktionsprozesses selbst geschulten, vereinten und organisierten Arbeiterklasse. . . . Die Zentralisation der Produktionsmittel und die Vergesellschaftung der Arbeit erreichen einen Punkt, wo sie unverträglich werden mit ihrer kapitalistischen Hülle. Sie wird gesprengt. Die Stunde des kapitalistischen Privateigentums schlägt. Die Expropriateurs werden expropriiert.“²⁰⁷⁾

Nur dieser Umsturz, der notwendig dann ausbrechen wird, wenn der Kapitalismus den erforderlichen Reifezustand erreicht hat, kann dem Proletarier zu einer besseren Zukunft verhelfen. Denn er wird alle Klassengegensätze aufheben und damit die ganze verfehlte Ordnung der Gesellschaft beseitigen. Vorher sind jedoch alle Bemühungen um Verbesserung aussichtslos. „Die Arbeiterbewegung (kann) nicht auf dem Wege irgendwelcher Sozialreform oder vermittels staatlicher sozialpolitischer Maßnahmen zu ihrem Ziel gelangen . . ., sondern nur in schroffem Gegensatz und in Kampfstellung gegenüber den herrschenden Regierungen und allen übrigen Klassen.“²⁰⁸⁾ „Weil der Staat stets Klassenstaat sei, . . . wäre es auch ganz falsch, die soziale Umwälzung vom Staate zu erwarten. Diese Umwälzung könne nur durch die Klasse selbst bewirkt werden, welche jetzt die unterdrückte sei.“²⁰⁹⁾ Schon das kommunistische Manifest hatte über die utopischen Sozialisten gespottet, die „alle politische, namentlich alle revolutionäre Aktion (verwerfen)“ und die „ihr Ziel auf friedlichem Wege erreichen (wollen)“.²¹⁰⁾ Nur der revolutionäre Klassenkampf kann eine Wendung herbeiführen, und „Klassenkampf“ bedeutet . . . im marxistischen Sinne nicht etwa einen Kampf der Arbeiterklasse um bessere Löhne oder sonstige ökonomische Bedingungen, sondern: Kampf für eine völlige Neubildung der Gesellschaft“.²¹¹⁾

Jeder andere Versuch, dem Arbeiter zu helfen, ist aber nicht nur nutzlos, weil er den Gesetzen des Kapitalismus widerspricht, sondern er ist sogar schädlich, weil er nur die endgültige Lösung, den Übergang zur klassenlosen Gesellschaft, verzögert. Alle Mittel der sozialen Reform, seien sie staatlicher oder genossenschaftlich-gewerkschaftlicher Herkunft, gelten als Behinderungen, weil sie „immer nur bestimmte reale wirtschaftliche Ziele verfolgten“ und daher die Gefahr in sich trügen, „daß darüber das politische Endziel versäumt würde“.²¹²⁾ Alle Sozialpolitik einschließlich der Armenpflege ist darum „ihrem ganzen Wesen nach eine Hemmung in diesem . . . gesetzmäßig kausalen Ablauf . . . der kapitalistischen

²⁰⁷⁾ Karl Marx, a.a.O., S. 803.

²⁰⁸⁾ Karl Diehl: Über Sozialismus, Kommunismus und Anarchismus. Jena 1911. S. 211.

²⁰⁹⁾ Karl Diehl, a.a.O., S. 172.

²¹⁰⁾ Zitiert aus Alois Brusatti, Wilhelm Haas und Walter Pollak, a.a.O., S. 156.

²¹¹⁾ Karl Diehl, a.a.O., S. 210.

²¹²⁾ Karl Diehl, a.a.O., S. 212.

Entwicklung, die zum Umschlag in den Sozialismus-Kommunismus führen soll. Indem sie dem Prozeß der Verelendung entgegenarbeitet, . . . verlangsamt sie den in die Zukunft weisenden Entwicklungsgang.“²¹³⁾

Marx ist sich daher mit Malthus und mit den Liberalisten „einig in der grundsätzlichen Verwerfung der Armenpflege“.²¹⁴⁾ Er stimmt auch mit Malthus darin überein, daß die größte Not von einer Übervölkerung herrührt und daß die Verelendung auf einer Gesetzmäßigkeit beruht, die vom einzelnen nicht aufgehoben werden kann. Aber er begründet Hunger und Elend nicht aus einem ewigen Naturgesetz, sondern aus einem historischen Entwicklungsgesetz. Daher sind sie nicht unabänderlich. Die Armut kann beseitigt werden, und sie wird um so eher aus der Welt geschafft sein, je mehr die Entwicklung beschleunigt werden kann. Die Mittel zur Überwindung der Not sind im Mehrwert vorhanden; die proletarische Revolution muß sie nur den Kapitalisten entreißen.

Das Entscheidendste an der Lehre von Marx für den hier zu erörternden Zusammenhang ist aber, daß die Armut mit der Person des Armen überhaupt nichts mehr zu tun hat. Sie ist vielmehr „das Ergebnis objektiver gesellschaftlicher Zusammenhänge . . ., die im Prinzip unabhängig von den subjektiven Fähigkeiten oder Unfähigkeiten der Betroffenen eintreten“.²¹⁵⁾ Ob der einzelne faul oder fleißig, gescheit oder dumm, geschickt oder ungeschickt, kräftig oder hinfällig, gesund oder krank, jung oder alt ist, ob er „moral restraint“ übt oder sich seinem Geschlechtstrieb hemmungslos hingibt — an seiner Armut ändert das überhaupt nichts. Man kann die Menschen daher auch erziehen, so lange man will und so gut man will, sie werden immer arm, immer Proletarier bleiben, solange das kapitalistische System besteht. Die Armut ist also kein individuelles Schicksal mehr, sondern Klassenschicksal. Sie ist nicht Schuld des einzelnen, sondern Schuld der Gesellschaft. Diese Ausbeutungs- und Verelendungstheorie hat gerade von diesem Gesichtspunkt aus die gesamte Sozialpolitik, insbesondere auch das System sozialer Leistungen, entscheidend beeinflußt, so sehr Marx sie auch als Palliativmittel verhöhnt hat.

²¹³⁾ Hans Scherpner: Theorie der Fürsorge. Göttingen 1962. S. 119.

²¹⁴⁾ Hans Scherpner, a.a.O., S. 119.

²¹⁵⁾ Hans Scherpner, a.a.O., S. 119.

Kapitel III:

MOTIVE DER ARBEITERVERSICHERUNGS- GESETZGEBUNG

I. Die Lage der Arbeiterklasse

Im 19. Jahrhundert hatte sich in allen westeuropäischen Ländern in dem Maße, in dem sie von der Industrialisierung ergriffen wurden, die Meinung verbreitet, daß der Fabrikarbeiter eine neue Figur sei, deren Stellung in der Gesellschaft eine „soziale Frage“ aufwerfe, die in den alten Kategorien nicht befriedigend und dauerhaft zu lösen sei. Das war keine Entdeckung, die Marx vorbehalten gewesen wäre. Wenn dennoch mit Recht davon gesprochen werden kann, daß die Marx'schen Theorien die soziale und insbesondere die sozialpolitische Entwicklung wesentlich bestimmt hätten, so deshalb, weil sie das Problem am schärfsten akzentuiert haben und weil sie durch ihre politische Aggressivität das politische Handeln am stärksten provozierten, sei es in der revolutionären Arbeiterbewegung, sei es in der Abwehr der Umsturzbestrebungen. Marx hat den gesamten Begriffsapparat geliefert, dessen sich hinfort Anhänger und Gegner gleichermaßen bedienten.

1. Thesen zur Situation des Arbeiters am Beginn des Industriezeitalters

Die Diskussion um die Ursachen der Verarmung und ihre Bekämpfung war schon vorher sehr rege gewesen, vor allem seit dem Anstoß, den Malthus mit seinem „Essay“ gegeben hatte.²¹⁶⁾ Aber je mehr das Fabrikssystem um sich griff, desto unausweichlicher schien die Erkenntnis zu werden, daß eine bloße Reform der bestehenden Armenpflege nicht viel auszurichten vermöge. Lorenz von Stein hat das in seinem Werk „Der Sozialismus und Kommunismus des heutigen Frankreich“, — das 1842, also vor dem kommunistischen Manifest und lange vor dem „Kapital“, zum ersten Male erschien und 1850 in der letzten Bearbeitung unter dem Titel „Geschichte der sozialen Bewegung in Frankreich von 1789 bis auf unsere Tage“ herausgegeben wurde —, nicht nur durchaus im Sinne des „wissenschaftlichen Sozialismus“, sondern auch in recht „marxistisch“ anmutenden Formulierungen ausgesprochen. „Jetzt wird es klar“, sagt er, „welch ein ungeheurer Unterschied zwischen dem bloßen Armenwesen und dem Pauperismus stattfindet. Denn während die eigentliche Armut durch den Mangel an Arbeit und mithin an Lohn entsteht, wird der

²¹⁶⁾ 1. Auflage 1798.

Pauperismus gerade durch die Arbeit und den Lohn der industriellen Gesellschaft erzeugt. Jener kann man daher abhelfen, indem man Gaben darreicht, die an die Stelle des Lohnes treten; . . . dieser dagegen ist überhaupt unverständlich, wenn er nicht als eine große soziale Tatsache betrachtet wird; und jede Betrachtung des Pauperismus wird daher die Untersuchung unmittelbar auf die Gesellschaft, ihre Ordnung, ihren Widerspruch zurück.“²¹⁷⁾

Hier ist also sehr entschieden jene Wendung vollzogen, die den Armen selbst exkulpiert und die verkehrte gesellschaftliche Organisation für die Verarmung verantwortlich macht. Lorenz von Stein sagt ausdrücklich, „daß die Verarmung und die Armut eine unvermeidliche Begleiterin der industriellen Gesellschaft und ein perennierendes Übel in dem industriellen Arbeiterstande sein wird.“²¹⁸⁾ Zwar sei anzuerkennen, „daß der Teil des Arbeiterstandes, der noch Arbeitskraft hat, in der Regel durch seine Arbeitskraft sein Auskommen hat.“²¹⁹⁾ „Allein sobald diese Arbeitskraft entweder aufhört, oder sobald sie nicht mehr beschäftigt ist, so tritt für den Arbeiter sofortige Verarmung ein, die durch das Zehren von dem, was günstige Zeiten hätten erübrigen sollen, nicht aufgehalten wird. Denn die günstigen Zeiten bestehen eben nur in der täglichen Befriedigung des Bedürfnisses durch die tägliche Arbeit.“²²⁰⁾ Es seien nämlich „einerseits das Wesen der Maschinenarbeit, andererseits die Macht der Konkurrenz, (die) den Lohn der industriellen Arbeit für die größte Zahl der Arbeiter auf das Maß des notwendigen täglichen Bedürfnisses herabdrücken“, so daß „es dem Arbeiter der Regel nach unmöglich ist, ein Ersparnis zu machen.“²²¹⁾ „Die Aufforderung zum Sparen wie zur Ordnung und Häuslichkeit“ müsse daher „für ihn fast wie Hohn klingen.“²²²⁾ Denn es sei ja gerade „das Gesetz, welches den Erwerb der Mitglieder dieses Standes regelt“,²²¹⁾ das die Voraussetzung zum Sparen [nämlich, „daß die erwerbende Tätigkeit in den günstigen Zeiten mehr erwirbt, als das durchschnittliche Bedürfnis verbraucht“,²²³⁾] „notwendig und allgemein aufhebt“; folglich sei „die Verarmung in diesem Stande selber eine unvermeidliche Notwendigkeit.“²²¹⁾ Man könne daher nicht der Konsequenz ausweichen, daß „auch die industrielle Gesellschaft . . . ihre Armut hat, die aus denselben Prinzipien hervorgeht, auf denen ihre Ordnung überhaupt beruht. Und diese Armut der industriellen Gesellschaft ist der Pauperismus, die industrielle oder die Massenarmut.“²²⁴⁾

217) Lorenz von Stein: Geschichte der sozialen Bewegung in Frankreich von 1789 bis auf unsere Tage. Bd. 2: Die industrielle Gesellschaft. Der Sozialismus und Kommunismus Frankreichs von 1830 bis 1848. Hrsg. von Gottfried Salomon. München 1921. S. 83.

218) Lorenz von Stein, a.a.O., S. 76.

219) Lorenz von Stein, a.a.O., S. 85.

220) Lorenz von Stein, a.a.O., S. 75.

221) Lorenz von Stein, a.a.O., S. 75.

222) Lorenz von Stein, a.a.O., S. 86.

223) Lorenz von Stein, a.a.O., S. 74 f.

224) Lorenz von Stein, a.a.O., S. 74.

Von Marx abgesehen, haben wenige Theoretiker sich einem solchen konsequenten Pessimismus hingegeben wie Lorenz von Stein, der sogar noch viel weitergehende Zerrüttungen der Haushalte und Familien und Zerstörungen der physischen Lebens- und Arbeitskraft beklagt als die kurz beschriebenen. Für den hier zu behandelnden Zusammenhang genügen diese jedoch, weil sie in sehr entschiedenen Formulierungen, die viel weniger von theoretischen Spekulationen überlagert und verdeckt sind als bei Marx, alle jene Ansichten des 19. Jahrhunderts enthalten, aus denen die Begründungen der Arbeiterversicherungsgesetze abgeleitet sind.

2. Merkmale der proletarischen Existenz

a) *Die systemimmanente Armut*

Zunächst ist zu wiederholen, worauf in den vorangegangenen Kapiteln schon hingewiesen worden ist: Wenn die Verarmung mit dem Status des Fabrikarbeiters unlösbar verbunden ist, denn ist es völlig unzulässig, den Armen für sein Schicksal selbst verantwortlich zu machen. Nun ist die Idee, daß die Gesellschaft an der Armut schuld sei, nicht ganz so neu, wie es zunächst scheinen mag. Auch in der früheren Geschichte war behauptet worden, daß bestimmte wirtschaftliche oder politische Veränderungen Notlagen verursacht hätten, die abzuwenden der einzelne, der von ihnen betroffen wurde, nicht fähig gewesen sei. Im vorigen Kapitel sind solche Thesen bereits erwähnt worden.²²⁵⁾ Aber wenn es sich hier auch nicht um Unglücksfälle handelte, die der einzelne mutwillig oder fahrlässig herbeigeführt hatte oder die nun einmal unabänderlich im Leben den einen oder anderen betreffen, so handelte es sich doch um Unglücksfälle; zwar nicht um Sondertatbestände, die nur für einzelne Pechvögel gelten, sondern um gesellschaftliche Erscheinungen, aber eben um eine Art Fehlentwicklung, um gesellschaftliche Unfälle. Wo man gesellschaftliche Ursachen der Armut erkannte und anerkannte, da ging es um Anpassungs- und Übergangsschwierigkeiten, da war die Ordnung der Gesellschaft gestört, so daß mit der Wiederherstellung der Ordnung oder der Etablierung einer neuen Ordnung, wenn sie erst vollzogen und der Zwischenzustand überwunden wäre, auch die gesellschaftlich verursachte Armut wieder verschwinden müßte.

In dem Industriezeitalter aber schien erstmals eine völlig andere Situation eingetreten zu sein. Hier schienen nicht einfach Störungen der Ordnung vorzuliegen, sondern eine Organisationsform der wirtschaftenden Gesellschaft, zu der die Armut für ganze Volksschichten untrennbar dazu gehörte. Nicht als ein Durcheinander, das es wieder zu ordnen gelte, erschien dieser Zustand, sondern als ein System, das aus der ihm immanenten Gesetzmäßigkeit fortwährend neue Armut produzieren müsse.

²²⁵⁾ Vgl. Kap. II, Abschnitt III 3.

Diese Erkenntnis mußte erschreckend wirken. Hatte man sich alle bisherigen Ordnungen im Idealfall, d. h. wenn von der Unvollkommenheit aller menschlichen Bemühungen abstrahiert wurde, ohne Elend wenigstens vorstellen können, so fand man sich nun vor der Erkenntnis, daß die Armut systemnotwendig sei. Ja, da es die Industriearbeiterschaft war, die man dieser unerbittlichen Konsequenz unterworfen glaubte, schien sich die widersinnige Folgerung aufzudrängen, — die Marx dann auch ausdrücklich gezogen hat —, daß der Fortschritt und die Vermehrung des Reichtums zwangsläufig immer mehr Arme produzieren müßten. Denn der wirtschaftliche Aufschwung war ja gerade der Industrie zu verdanken, und der weitere wirtschaftliche Fortschritt war von eben diesen neuen Fabriken und Maschinen zu erhoffen, die mit Notwendigkeit die verarmenden Arbeiter hervorbrachten.

Daß die Gesellschaft die Schuld an der Armut habe, war also eine viel bitterere Aussage als in früheren Zeiten, in denen sie gelegentlich auch schon gemacht worden war. Denn das Elend des Proletariats schien eine Dauereinrichtung zu sein, die — im Gegensatz zu allen bisherigen gesellschaftlichen Umwälzungen, durch die Verarmungsprozesse ausgelöst wurden — nur durch eine Rückentwicklung, nämlich durch Verzicht auf den industriellen Fortschritt, wieder zu beseitigen wäre.

b) Massenarmut

Daraus folgt eine zweite Eigentümlichkeit der Armut im Industriezeitalter: Die neue Erscheinungsform ist die Massenarmut. Alle früheren Vorstellungen richteten sich auf die Person des Armen. Es mögen viele Arme gewesen sein, aber sie waren immer als einzelne mit einem besonderen Schicksal gedacht. Freilich hat jede Armutstheorie bestimmte typische Situation aufgespürt, auf die die Armut zurückgeführt wurde. Ohne solche Verallgemeinerung wäre eine systematische Ursachenlehre gar nicht möglich gewesen, sondern nur eine Sammlung anekdotischer Beispiele. Auch haben alle sozialen Hilfen vor der Sozialpolitik und nicht zuletzt die mittelalterlichen Almosenlehren mit einer Unterschicht der Armut gerechnet. Aber entweder hatte diese Armut — wie bei Thomas von Aquin — selbst eine gesellschaftliche Funktion, war fast eine Art Beruf, wie sich an dem Satz erweist, daß der Arme ein heiliges Ding sei (*res sacra miser*), weil man ihn für das Almosengeben braucht und weil er Gott näher ist als der Reiche; oder sie erschien — wie z. B. im Vulgär-Malthusianismus — als Folge der Verkommenheit des einzelnen, so daß das materielle Lebensniveau nur Spiegelbild der moralischen Liederlichkeit und damit nicht eigentlich eine wirtschaftliche, sondern eine sittliche Frage war. Auf jeden Fall wurde die Armut als Einzelschicksal gesehen, nicht als Massenschicksal, selbst wenn es sich einmal um massenhaft auftretende Einzelschicksale handeln sollte.

Für den Fabrikarbeiter paßten diese Attitüden nicht mehr. Für ihn schien die Armut Berufsschicksal zu sein, und zwar nicht einfach im Sinne einer Wahrscheinlichkeit, nach der sich in bestimmten Berufen eine größere Zahl von Armen sammelt als in anderen, sondern vielmehr nach zwingender, keine Ausnahmen zulassender Gesetzmäßigkeit. Die Armut schien unmittelbare kausale Folge des Arbeiterdaseins, die Identität des Arbeiters und des Armen lückenlos erfüllt. Eine ganze Schicht, und zwar eine mit dem Fortschritt, der das ganze Zeitalter doch so beflügelte, wachsende Schicht schien zur Armut verurteilt, zu einer Armut, für die weder eine gesellschaftliche Funktion noch eine moralische Rechtfertigung zu finden war; und das alles in einem System, das gerade der Parole von Freiheit und Gleichheit seine dynamische Kraft verdankte. So konnte die Gleichsetzung von „Arbeiterfrage“ und „sozialer Frage“ nicht ausbleiben.

c) Die neue Klasse

Daß so, wie Lorenz von Stein gesagt hatte, die Form, die die Armut im Industriezeitalter annimmt, der Pauperismus, die industrielle Massenarmut ist, ²²⁶⁾ macht sie zugleich zum Klassenschicksal. In der neuen Existenzform des Fabrikarbeiters „fühlen sich die Armen als Klasse, als Stand durch die bewußte Gemeinsamkeit ihres Elends“. ²²⁷⁾ Von daher gewinnt die Arbeiterfrage ihre politische Brisanz. Die Revolutionen von 1789 und 1848 hatten gezeigt, welche Erschütterungen eine emporgestiegene Klasse, die sich benachteiligt und in ihren Rechten beschnitten fühlte, auszulösen vermochte. Nun, in der zweiten Hälfte des neunzehnten Jahrhunderts, nachdem gerade der „tiers état“ sich teils durchgesetzt hatte, teils so weit gebändigt war, daß eine ordnungsgemäße Staatsverwaltung wieder gewährleistet schien, drohte bereits der aufrührerische vierte Stand alle Konsolidierungen wieder zu zersprengen. Daß er durch die zündenden Parolen des kommunistischen Manifests aufgerüttelt und zugleich zum Bewußtsein seines Elends wie seiner Macht gebracht worden sei, mag zwar eine Vorstellung der bürgerlichen Schichten gewesen sein, die dem Bewußtsein der Arbeiterschaft zunächst noch gar nicht entsprach. Aber in den letzten Jahrzehnten des vorigen Jahrhunderts war es dennoch die nahezu einmütige Auffassung geworden, daß die Arbeiterschaft eine neue Klasse sei, auch und nicht zuletzt in diesem politisch bedrohlichen Sinne, daß sie nach den Bauern und den Bürgern ihrerseits mehr Freiheit und mehr Gleichheit verlangen werde.

d) Die Unsicherheit

Die auffälligste Eigentümlichkeit der Existenzform dieser neuen Klasse war die Unsicherheit. Alle bekannten Sicherungen und Rückhalte hatte

²²⁶⁾ Vgl. das Zitat auf S. 55.

²²⁷⁾ Gustav Schmoller: Die soziale Frage. München und Leipzig 1918. S. 327.

der Fabrikarbeiter entweder nie besessen oder verloren. Er hatte kein Land, wie der Junker und der freie Bauer. Er hatte kein Vermögen, wie der avancierte Bürger. Er hatte kein eigenes Gewerbe, das dem Meister oder dem Prinzipal stets etwas einbrachte. Er hatte keinen Herrn mehr, der ihm und seiner Familie seine Fürsorge angedeihen ließ. Er hatte nicht einmal mehr eine Unterkunft, die ihm sicher war. Er hatte nur noch seine Arbeitskraft und den Lohn, den er dafür bekam. Er arbeitete auf tägliche Kündigung, und er wohnte auf tägliche Kündigung, und da er infolgedessen von heute auf morgen, ja von Stunde zu Stunde mittellos und ohne Obdach dastehen konnte, so lebte er gewissermaßen auch nur auf tägliche Kündigung. Den Zeitgenossen der frühen Phasen der Industrialisierung war diese Art der Gefährdung am auffälligsten und am leichtesten zu begreifen, zumal ihnen die Gründe, durch die der Arbeiter seine Arbeit verlieren könne, außerordentlich zahlreich erschienen, von der Invalidität durch Betriebsunfall bis zu den regelmäßig wiederkehrenden Handelskrisen. Die Faszination, die von dem modernen Schlagwort „soziale Sicherheit“ ausgeht, ist sicher unter anderem auch aus den Nachwirkungen der Gefühle zu erklären, die durch diese ständige Existenzangst des Arbeiters entstanden waren.

e) *Minimallöhne*

Die Kurzfristigkeit der Verdienstchancen gewann ihre volle Bedrohlichkeit aber erst dadurch, daß der Lohn keine Rücklagen für die Zwischenzeiten zuließ. Die Meinung, daß die Arbeiter nie genug verdienen könnten, um für sich und ihre Familien sorgen und vorsorgen zu können, hatte sich schon vor der eigentlichen Industrialisierungsphase weit verbreitet. Das in England um die Wende vom 18. zum 19. Jahrhundert eingeführte Unterstützungssystem, das unter dem Namen *Speenhamland's Act* bekannt geworden ist, sah vor, daß der Lohn der „fleißigen und Unbemittelten“ aus der gemeindlichen Armensteuer bis zu einem Betrag aufgebessert werden sollte, der sich nach dem Familienstand und dem jeweiligen Brotpreis richtete.²²⁸⁾ Diese Lohnzulagen wurden zwar zunächst hauptsächlich für Landarbeiter gezahlt;²²⁹⁾ aber aus dem Umstand, daß sie „besonders . . . in den Grafschaften mit Landeinhegung neueren Datums“²³⁰⁾ üblich waren, läßt sich entnehmen, daß die ganze

²²⁸⁾ Vgl. dazu die ausführliche Darstellung bei Sidney and Beatrice Webb (*English Poor Law History. Part 1: The Old Poor Law*. London 1963. S. 176 ff.) und bei Sir George Nicholls (*A History of the English Poor Law*. Vol 2. London 1854. S. 137). — Vgl. außerdem P. F. Aschrott: *Das englische Armenwesen in seiner historischen Entwicklung und in seiner heutigen Gestalt* (Leipzig 1886. S. 31), Lujo Brentano: *Eine Geschichte der wirtschaftlichen Entwicklung Englands* (Bd. 2: *Die Zeit des Merkantilismus*. Jena 1927. S. 441 ff.), Gabriele Bremme: *Freiheit und soziale Sicherheit* (Strungart 1961. S. 6) und George Macaulay Trevelyan: *Kultur- und Sozialgeschichte Englands* (Hamburg 1948. S. 450).

²²⁹⁾ Sidney and Beatrice Webb, a.a.O., S. 178: The „doubly graduated scale, varying according to the price of bread, and also to the size of the family, was widely adopted in rural parishes“.

²³⁰⁾ George Macaulay Trevelyan, a.a.O., S. 450.

Konstruktion etwas mit dem freigesetzten, aus alten Bindungen entlassenen und dem Arbeitsmarkt überantworteten Landarbeiter zu tun hatte, der ja Vorläufer des Fabrikarbeiters ist. So wurde es denn auch, „zumal im südlichen England, . . . üblich, wenn die Fabrikherren den Lohn erniedrigten, das Fehlende aus der Armenkasse zu ergänzen“. ²³¹⁾ Dieses System der öffentlichen Lohnsubventionierung ²³²⁾ wurde vom Parlament grundsätzlich gebilligt, ²³³⁾ und „das Prinzip, die Löhne nach einem eindeutigen, vom Brotpreis und der Zahl der Kinder in der Familie abhängigen Tarif durch Armenunterstützungen zu ergänzen, verbreitete sich zwischen 1795 und 1833 in fast allen Grafschaften von England und Wales“. ²³⁴⁾ Ohne die Vorstellung, daß der freie Lohnarbeitsvertrag nicht genug erbringe, um eine Familie davon zu ernähren, wäre dieses Allowance-System kaum zu verstehen. Das zeigt „jene vielbesprochene Rede“ ²³⁵⁾ sehr deutlich, die William Pitt „gelegentlich des Antrags auf zweite Lesung“ ²³⁵⁾ des von dem Abgeordneten Whitbread eingebrachten „Bill for Regulating Wages according to the Price of Provisions“ ²³⁶⁾ 1796 gehalten hat. Da die Zahl der Familienmitglieder unterschiedlich sei, könne man, so sagte Pitt, den Unterhalt der labouring poor nicht durch gesetzliche Mindestlöhne sichern, denn diese könnten nur — je nach der festgelegten Lohnhöhe — bewirken, daß „entweder der Mann mit einer kleinen Familie zu viel oder der Mann mit einer großen Familie . . . zu geringen Lohn haben würde“. Man müsse vielmehr dann, wenn „mehrere Kinder vorhanden sind, die Unterstützung zu einem Recht und zu einer Ehre anstatt zu einem Anlaß für Verachtung und Schande machen. Dadurch wird eine große Familie ein Segen und nicht ein Fluch werden; und es würde eine Scheidelinie gezogen zwischen solchen, die durch ihre Arbeit für sich selbst sorgen können, und solchen, die nachdem sie ihr Vaterland durch mehrere Kinder bereichert haben, einen Anspruch darauf haben, daß es auch zu ihrem Unterhalt beiträgt“. ²³⁷⁾

²³¹⁾ Wilhelm Roscher: *System der Armenpflege und Armenpolitik*. Stuttgart 1894. S. 126.

²³²⁾ Sidney and Beatrice Webb, a.a.O., S. 172: „This 'rate in aid of wages', as it came to be called, . . .“

²³³⁾ Das System ging aus von „the Justices of the County (of Berkshire) and other discreet persons“, (who) met at Speen, the centre of the district known as Speenhamland . . . at the Pelican Inn“ in May 1795 (Sidney and Beatrice Webb, a.a.O., S. 177 f.). „The view taken by the Justices was promptly ratified, in effect, by Parliament itself“ (Sidney and Beatrice Webb, a.a.O., S. 180). „Their example was widely followed and the practice received parliamentary confirmation in 1796“ (*Encyclopaedia Britannica*. Vol. 18. Chicago, Toronto 1959, p. 218. Artikel „Poor Law“).

²³⁴⁾ Sidney and Beatrice Webb, a.a.O., S. 180 ff.: „Between 1795 and 1833 the principle of making up wages by Outdoor Relief, according to a definite scale depending on the price of bread and the number of children in the family, spread to nearly every county of England and Wales.“

²³⁵⁾ Lujó Brentano, a.a.O., S. 443.

²³⁶⁾ P. F. Aschrott, a.a.O., S. 32.

²³⁷⁾ *The Speeches of the Right Honourable William Pitt, in the House of Commons*. Second edition. Vol. 2. London 1808, p. 134: „As there was a difference in the numbers which compose the families of the labouring poor, . . . by the regulations proposed, either the man with a small family would have too much wages, or the man with a large family, who had done most service to his country, would have too little. So that were the minimum fixed upon the standard of a large family, it might operate as an encouragement to idleness on one part of the community; and if it were fixed on the

Für das Industrieproletariat war die Annahme nahezu unbestritten, daß der Lohn bestenfalls für den täglichen Unterhalt der Familie ausreichte — und auch das nur, wenn sie nicht allzu zahlreich war —, aber keinesfalls einen Überschuß erlaube, um für die vielen Gelegenheiten der Erwerbslosigkeit und der Erwerbsunfähigkeit vorzusorgen. Meinungsverschiedenheiten bestanden nur darüber, ob überhaupt, in welchem Ausmaß und wie schnell sich daran etwas ändern könne. Die Hoffnungen, daß die Lage sich in kurzer Frist bessern werde, waren nicht sehr groß. So blieben eigentlich nur zwei Haltungen übrig: Entweder daß man etwas für die Arbeiter tun müsse, weil die selbsttätige Korrektur in so weiter Ferne liege, daß man sie nicht abwarten könne, oder daß man nichts für sie tun könne, weil ihr Elend unabänderlich und nicht aus der Welt zu schaffen sei.

II. Das Versagen der Armenpflege gegenüber der proletarischen Massenarmut

1. Der negative Consensus

a) *Das etablierte Armenpflegesystem*

Das, was hier aus den Äußerungen Lorenz von Steins abgeleitet worden ist, gehörte zu den allgemein geteilten Auffassungen der Zeit, zu den Grundannahmen, die bei den Diskussionen um die Arbeiterversicherung mehr oder weniger stillschweigend akzeptiert wurden. Mehr oder weniger heißt dabei, daß es zwar Variationen und Graduierungen gab, aber kaum eine grundsätzliche Gegenposition. So neu, so umwälzend, so schwerwiegend und so erschreckend den Zeitgenossen diese proletarische Existenzform auch erschienen sein mag, so wenig ist damit schon zu erklären, daß man ausgerechnet auf den Versicherungszwang verfiel. Warum hat man die Arbeiterversicherung als ein Sonderrecht des Industrieproletariats neben die Armenpflege gestellt? Die Armenpflege war doch ein ausgebautes, für alle Notsituationen gedachtes Hilfssystem. Ließ es sich, wenn es schon wirklich unzureichend sein sollte, nicht so reformieren, daß es auch für die Arbeiterschaft ausreichende Garantien gegen die Verarmung bot?

Die Armengesetzgebung hat dann ja auch im Norddeutschen Bund durch das Gesetz über die Freizügigkeit von 1867 und das Gesetz über

standard of a small family, those would not enjoy the benefit of it for whose relief it was intended. What measure then could be found to supply the defect? Let us, said he, make relief in cases where there are a number of children, a matter of right and an honour, instead of a ground for opprobrium and contempt. This will make a large family a blessing, and not a curse; and this will draw a proper line of distinction between those who are able to provide for themselves by their labour, and those who, after having enriched their country with a number of children, have a claim upon its assistance for their support."

den Unterstützungswohnsitz von 1870 eine für die damaligen Verhältnisse recht moderne Ausgestaltung erfahren. Und nachdem nach der Reichsgründung die Geltung dieser Gesetze auf die meisten süddeutschen Länder ausgedehnt worden war, ²³⁸⁾ „besaß das Deutsche Reich eine auf eben diesen Art. 3 ²³⁹⁾ und eben dieses Gesetz über die Freizügigkeit gegründete, für sein ganzes Gebiet geltende allgemeine Niederlassungs- und Gewerbefreiheit und mit Ausnahme von Bayern und Elsass-Lothringen in Bezug auf die öffentliche Armenpflege einen auf das Gesetz über den Unterstützungswohnsitz gegründeten einheitlichen Rechtszustand, dessen Ausbau . . . den einzelnen Staaten vorbehalten blieb“. ²⁴⁰⁾ Das Gesetz über die Freizügigkeit hatte überhaupt erst die Zuwanderung in die neuen Industrieorte ermöglicht, indem es den Gemeinden untersagte, jemandem den Zuzug zu verweigern, es sei denn, sie könne ihm nachweisen, daß er „nicht hinreichende Kräfte besitzt, um sich und seinen nicht arbeitsfähigen Angehörigen den notdürftigen Lebensunterhalt zu verschaffen“; ²⁴¹⁾ vor allem war „die Besorgnis vor künftiger Verarmung“ ²⁴¹⁾ kein Grund zur Abweisung mehr. Sollte das Armenrecht, das so eine der wesentlichen Bedingungen für die Industrie-Entwicklung geschaffen hatte, nicht imstande sein, die Industriearbeiter auch vor Not zu schützen?

b) Die Schmäähformeln

Sowohl in der damaligen als auch in der späteren Literatur sucht man vergeblich nach einer Antwort auf diese Frage. Daß die Armenpflege dieser neuen Aufgabe nicht gerecht werden könne, scheint als so selbstverständlich angesehen worden zu sein, daß nähere Begründungen für völlig überflüssig gehalten wurden. Die Mangelhaftigkeit der Armenpflege wird undiskutiert vorausgesetzt. Seit hundert Jahren wird sie immer wieder mit den gleichen formelhaften Ausdrücken abgetan. Selbst Roscher, der „die weise Absicht der göttlichen Vorsehung, in der Armuth eine sittliche Erziehungsanstalt für beide Theile (die Armen und die Reichen) zu schaffen, analog der gegenseitigen Bedürftigkeit der Geschlechter, der Lebensalter etc.“ ²⁴²⁾ preist und der meint, daß „der Weg

²³⁸⁾ Vgl. im einzelnen Emil Muensterberg: Die deutsche Armengesetzgebung und das Material zu ihrer Reform. Leipzig 1887. S. 170 ff.

²³⁹⁾ Art. 3 der Reichsverfassung, der festlegte, „daß der Angehörige . . . eines jeden Bundesstaats in jedem anderen Bundesstaate als Inländer zu behandeln, und demgemäß zum festen Wohnsitz, zum Gewerbebetriebe, zu öffentlichen Ämtern, zur Erwerbung von Grundstücken, zur Erlangung des Staatsbürgerrechts und zum Genusse aller sonstigen bürgerlichen Rechte unter denselben Voraussetzungen wie der Einheimische zuzulassen, auch in Betreff der Rechtsverfolgung und des Rechtsschutzes demselben gleich zu behandeln ist.“ (Vgl. Emil Muensterberg, a.a.O., S. 136 u. 170).

²⁴⁰⁾ Emil Muensterberg, a.a.O., S. 172. — Das Gesetz über den Unterstützungswohnsitz erlangte in Elsass-Lothringen erst 1908 und in Bayern erst 1912 Geltung. (Vgl. Georg Wolfgang Breithaupt: Öffentliches Armenrecht und persönliche Freiheit. Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, Ergänzungsheft LI. Tübingen 1915. S. 71).

²⁴¹⁾ § 4 des Gesetzes über die Freizügigkeit vom 1. November 1867. Zitiert nach Emil Muensterberg, a.a.O., S. 139.

²⁴²⁾ Wilhelm Roscher: System der Armenpflege und Armenpolitik. Stuttgart 1894. S. 129.

von der gesetzlichen Armenpflege zum Communismus gar zu abschüssig“²⁴³⁾ wäre, wenn die Armen ein Recht auf Hilfe hätten, selbst dieser Apologet einer harten, konservativen Armenpflege spricht von der „demoralisierenden Wirkung“ der Armenunterstützung²⁴⁴⁾ und von der „entehrenden Armenpflege“²⁴⁵⁾ und räumt schließlich ein: „In der neueren Zeit sind durch die Auflockerung des Familienbandes, der Zunftversicherung, der Heimathsangehörigkeit, sowie durch den Widerwillen der unteren Klassen gegen Armenunterstützung neue Maßregeln nötig geworden.“²⁴⁶⁾ Schäffle wettet gegen den „die Gemeinden selbst verpaupernden, die Armen demoralisierenden, den Lohndruck perpetuierenden Kommunismus des öffentlichen Armenrechtes“.²⁴⁷⁾ Schmoller meint von der Armenpflege: „Es gelang unendlich schwer Hilfe zu geben, die zugleich erzog und erhob; so wie sie gegeben wurde, raubte sie leicht die Selbstachtung, drückte den Empfänger noch tiefer hinab.“²⁴⁸⁾ Bismarck hat von der „Härte der Situation eines . . . der Gemeindeverpflegung verfallenen Ortsarmen“²⁴⁹⁾ gesprochen. Daß man der Armenkasse verfallende, anheimfallende, überantwortet oder ausgeliefert werde, sind Vokabeln, die sich stereotyp wiederholen. Kurz nach dem ersten Weltkrieg heißt es, daß die Armenpflege trotz aller Verbesserungen die Ausgestaltung, „die . . . den Schrecken, ihr anheimzufallen, rechtfertigt“,²⁵⁰⁾ noch nicht verloren habe. Schließlich ist — noch für unsere Gegenwart — die Rede davon, „es wäre ein unverdient hartes Los, wenn . . . keine andere Hilfe zur Verfügung stände, als die der Armen- bzw. öffentlichen Fürsorge, die, auch wenn sie in erträglicher Weise ausgestaltet und geübt wird, als es lange Zeit der Fall gewesen ist, für jeden Menschen, der ein ehrliches Arbeitsleben hinter sich hat und unverschuldet in wirtschaftliche Not geraten ist, mit einem bedrückenden Makel behaftet ist“.²⁵¹⁾ Und das Internationale Arbeitsamt meint, „daß Menschen nach einem langen Arbeitsleben, das zum Wohle des Landes beigetragen hatte“, nicht „im Alter dieser Schande ausgesetzt sein sollten“,²⁵²⁾ Armenunterstützung in Anspruch nehmen zu müssen.

2. Die Armenpflege als Repression

Wie konnte es zu einem solchen negativen Consensus kommen? Was hatte die Armenpflege angerichtet, daß sie so einhelliger Geringschätzung

²⁴³⁾ Wilhelm Roscher, a.a.O., S. 131.

²⁴⁴⁾ Wilhelm Roscher, a.a.O., S. 314.

²⁴⁵⁾ Wilhelm Roscher, a.a.O., S. 315.

²⁴⁶⁾ Wilhelm Roscher, a.a.O., S. 306.

²⁴⁷⁾ Albert Schäffle: Das gesellschaftliche System der menschlichen Wirtschaft. Tübingen 1873. Bd. 2. S. 484.

²⁴⁸⁾ Gustav Schmoller: Die soziale Frage. München und Leipzig 1918. S. 331.

²⁴⁹⁾ Bismarck: Die gesammelten Werke. Bd. 12: Reden von 1878 bis 1885. 2. Aufl., Berlin 1929. S. 245.

²⁵⁰⁾ Hans Maier: Die Stellung der sozialen Fürsorge in der neuen Zeit. In: Soziale Praxis und Archiv für Volkswohlfahrt. Jg. 29 (1920). Nr. 38. Spalte 893.

²⁵¹⁾ Gerhard Albrecht: Sozialpolitik. Göttingen 1955. S. 161.

²⁵²⁾ Internationales Arbeitsamt (Hrsg.): Soziale Sicherheit. Ein Lehrgang für Arbeitnehmer. Genf 1958. S. 12.

anheimfiel? An dieser Stelle können nicht alle Gründe dafür aufgeführt werden. Die allgemeineren, theoretisch-systematischen Überlegungen werden zum Teil später noch behandelt werden.²⁵³⁾ Hier muß es mit einigen kurzen Hinweisen auf die Eigenarten der Armenpflege in der zweiten Hälfte des vorigen Jahrhunderts sein Bewenden haben.

Dazu ist zurückzugreifen auf die Grundannahmen über den Status der proletarischen Existenz, die im Anschluß an Lorenz von Stein in diesem Kapitel entwickelt worden sind. Die Armenpflege war auf sie alle nicht eingerichtet. Am ehesten konnte sie noch mit der Ausbeutungstheorie im engeren Sinne etwas anfangen, mit der These, daß sich aus den ärmlichen Löhnen nicht mehr als die Armut unterhalten lasse. Aber dagegen konnte sie natürlich keine Abhilfe schaffen. Sie war dazu da, zu helfen, wenn der Lohn ausfiel, aber nicht, bessere Löhne durchzusetzen. Die Unsicherheit der Lohnverhältnisse war schon gar nicht ihr Ressort. Sie wäre zwar gerne manche der Belastungen, die ihr aus dieser Instabilität erwachsen, los geworden, aber dazu wäre ein Eingriff in den Ablauf des Wirtschaftsprozesses erforderlich gewesen, zu dem sie weder befugt noch befähigt war. Und so wäre sie natürlich auch überfordert gewesen, wenn sie das Schicksal einer ganzen neuen Klasse zum Besseren hätte wenden sollen. Ihr Auftrag war nicht, die soziale Gerechtigkeit zu verwirklichen, etwa gar im Sinne der revolutionären Gleichheitsforderungen, sondern die reine Existenzsicherung. Daher war sie auch auf den einzelnen Notleidenden ausgerichtet, nicht auf die Massenarmut einer ganzen, noch dazu arbeitsfähigen Bevölkerungsschicht.

Der entscheidende Gegensatz aber liegt in der Schuldfrage. Wenn der Armenpflege auch nicht unbekannt war, daß es gesellschaftliche Verhältnisse gab, die die Verarmung förderten, so hatte sie doch immer damit rechnen können, daß der Tüchtige, Geschickte und Geduldige sich auch unter widrigen Umständen behaupten konnte, es sei denn, er wäre durch irgendwelche Gebrechen außerstande gewesen zu arbeiten. So suchte sie die Schuld immer beim einzelnen. Daß die Armut unentrinnbares Geschick für große Gruppen der Bevölkerung sein sollte, war in der Vorstellungswelt einer Armenpflege, die sich unter dem Einfluß der Lehren von Malthus gänzlich der moralischen Verurteilung der Armut verschrieben hatte, unvollziehbar. An Roscher zeigt sich ganz deutlich, wie schwer solches Umdenken fiel.²⁵⁴⁾

Sieht man einmal von den drakonischen Maßnahmen ab, die einige Städte in den Wirren, die den Beginn der Neuzeit ankündigten, gegen die als Landplage empfundenen vagabundierenden Bettler ergriffen und die bis zu grausamen Leibesstrafen, ja bis zu Hinrichtungen gingen,²⁵⁵⁾

²⁵³⁾ Vgl. Kap. V, Abschnitt IV 3.

²⁵⁴⁾ Vgl. dazu Kap. I, Abschnitt III 2a.

²⁵⁵⁾ Vgl. Adolf Weber: Armenwesen und Armenfürsorge. Leipzig 1907. S. 12. Und Hans Scherpner: Theorie der Fürsorge. Göttingen 1962. S. 45.

so hat das Armenwesen seine härtesten Unterdrückungsformen durch die englische Armenrechtsreform von 1834 entwickelt. „Das Armenrecht, sagte Disraeli kurz nach Inkrafttreten der neuen Gesetze, verkündete der Welt, daß Armut in England ein Verbrechen ist.“²⁵⁶⁾ Die Armut galt also nicht nur als eine Ursache, sondern geradezu als eine Form der Kriminalität. Sie wurde daher auch mit Mitteln bekämpft, die denen der Verbrechensbekämpfung manchmal zum Verwechseln ähnlich waren.

a) *Das Elendsnivcau der Unterstützungen*

Am harmlosesten mag in dieser Beziehung noch das — für den Armen allerdings „diskriminierende und verhaßte — Prinzip der „less eligibility““ erscheinen, „das darin bestand, den Lebensstandard des Fürsorgeempfängers . . . wesentlich schlechter festzusetzen als den Lebensstandard des freien Lohnarbeiters der untersten Einkommensstufe. Eine Besserstellung der Fürsorgeempfänger würde . . . nur dazu führen, daß die Arbeiter ihr schlechtes Los mit dem relativ noch besseren Los des Fürsorgeempfängers tauschten.“²⁵⁷⁾ Roscher nennt als ersten seiner „leitenden Grundsätze jeder guten Armenpflege“, daß man nicht „das Almosengeben über das von der Menschlichkeit dringend Gebotene hinaustreiben“ dürfe.²⁵⁸⁾ In Deutschland ist das Prinzip der „less eligibility“ unter dem Namen „Auffanggrenze“ bis in unsere Tage angewandt worden.²⁵⁹⁾ Die Behandlung des Armen sollte so — ebenso wie die des Verbrechers — abschreckend wirken, ein Ziel, das so gründlich erreicht worden ist, daß man später den Arbeiter nicht mehr auf Armenunterstützungen verweisen konnte. Denn diese Unterstützung beseitigte das Elend nicht, sondern das Elend war umgekehrt Voraussetzung und Maßstab der Unterstützung. Darin konnten die Arbeiter freilich keine Erlösung aus ihrer Bedrängnis sehen. Von hier geht der Widerstand gegen die Bedürftigkeitsprüfung aus.

b) *Der Unterwerfungsvorgang*

So war es auch selbstverständlich, daß Armut immer verächtlich bleiben müsse. Man unterschied zwar zwischen den würdigen und den unwürdigen Armen, was gleichbedeutend mit unschuldigen und schuldigen war, aber auch die würdigen empfanden sich doch meistens als verachtet. Das hängt — außer mit der gesellschaftlichen Wertung der Armen — sicher auch damit zusammen, daß die Unterstützung immer einen Unterwerfungsvorgang voraussetzte. Noch Klumker hat sehr entschieden darauf bestanden, daß eine gute Fürsorge nur in „einer Art Herrschaft über den Armen“²⁶⁰⁾ ausgeübt werden könne, weil die „Unselbständigkeit des

256) Gabriele Bremme: Freiheit und soziale Sicherheit. Stuttgart 1961. S. 10.

257) Gabriele Bremme, a.a.O., S. 10.

258) Wilhelm Roscher, a.a.O., S. 36.

259) Die Auffanggrenze wurde z. B. mit 80 % des Lohnes eines ungelerten städtischen Arbeiters festgelegt; darüber durfte die Fürsorgeunterstützung nicht hinausgehen.

260) Christian Jasper Klumker: Fürsorgewesen. Leipzig 1918. S. 76.

Hilfsbedürftigen“²⁶¹⁾ ja gerade die Ursache seiner Verarmung sei. Deshalb sei „alle Fürsorge... Bevormundung und Leitung“.²⁶²⁾ Freilich kommt es darauf an, wie solche Abhängigkeit benutzt wird. Wo sie sich mit der Verachtung des Armen verband wie im 19. Jahrhundert, hat sie als Mittel der Unterdrückung und Abschreckung sicher gute Dienste geleistet.

c) Die rechtlichen Diskriminierungen

Die Abwertung des Armen war auch rechtlich sanktioniert. Er verlor wie der Verbrecher eine Reihe der dem Bürger zustehenden Rechte. Am häufigsten wird der Verlust des Wahlrechts und des Rechtes, öffentliche Ämter zu bekleiden, angeführt, wohl deshalb, weil diese Entrechtungen sich am längsten gehalten hatten. Für die Armen selbst waren sie wahrscheinlich weniger bedrückend, und der Widerstand richtet sich mehr gegen die gesetzlich fixierte Diskriminierung als gegen die Minderung des rechtlichen Status als solche.

Aber es war sicher auch noch nicht vergessen, daß „die Freiheitsbeschränkungen, welchen der einzelne von der armenrechtlichen Fürsorge Betroffene unterliegt“, durch Jahrhunderte vor allem „solche der Freizügigkeit und der Ehefreiheit“ waren.²⁶³⁾ Die Erinnerung daran wurde schon dadurch wachgehalten, daß das Deutsche Reich immer noch Reste davon bewahrt hatte. Das Gesetz über die Freizügigkeit von 1867 hatte den Gemeinden ausdrücklich das Recht belassen, den Armen den Zuzug zu verweigern. Nur diejenigen, die noch nicht arm waren, sondern von denen lediglich befürchtet wurde, daß sie arm werden könnten, durften nicht mehr zurückgewiesen werden.²⁶⁴⁾

Fast noch interessanter und gravierender als die Beschränkungen der Freizügigkeit waren die der Ehefreiheit. Es hatte Gemeinden gegeben, „welche Besitzlosen überhaupt die Eheschließung verbieten wollten und dies zeitweise auch taten“. Dadurch „sollte die Entstehung von Verhältnissen von vornherein verhütet werden, welche eine spätere Verarmung der Beteiligten auch nur entfernt befürchten ließen“. ²⁶⁵⁾ In Preußen waren durch das Allgemeine Landrecht zwar die armenrechtlichen Eehindernisse aufgehoben worden; immerhin konnte noch verlangt werden, daß die Gemeinde, aus der die Braut eines armen Mannes stammte, ausdrücklich die Verpflichtung übernahm, gegebenenfalls die Frau zu unterstützen.²⁶⁶⁾ „Die vielartigen in außerpreussischen Bundesstaaten bestehenden Eehindernisse“ wurden jedoch erst „durch das Gesetz betref-

²⁶¹⁾ Christian Jasper Klumker, a.a.O., S. 75 f.

²⁶²⁾ Christian Jasper Klumker, a.a.O., S. 26.

²⁶³⁾ Georg Wolfgang Breithaupt: Öffentliches Armenrecht und persönliche Freiheit. Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft. Ergänzungsheft LI. Tübingen 1915. S. 19 f.

²⁶⁴⁾ Vgl. dazu das Zitat aus dem Gesetz über die Freizügigkeit auf S. 62 dieser Arbeit.

²⁶⁵⁾ Georg Wolfgang Breithaupt, a.a.O., S. 25.

²⁶⁶⁾ Vgl. Georg Wolfgang Breithaupt, a.a.O., S. 89 f.

fend die Aufhebung der polizeilichen Beschränkungen der Eheschließung vom 4. Mai 1868... abgeschafft.“²⁶⁷⁾

In Bayern wurde erst im gleichen Jahr 1868 die Bestimmung aufgehoben, daß aus „außerordentlichen Polizeirücksichten“ die Eheschließung untersagt werden konnte: „Die Verweigerung der obrigkeitlichen Heirats-erlaubnis fällt fort und wird durch ein Zeugnis ersetzt, daß keine gesetzlichen Hindernisse entgegenstehen.“²⁶⁸⁾ Dieses Zeugnis war aber nach wie vor dann zu verweigern, wenn der Ehekandidat „Armenunterstützung innerhalb 3 Jahren empfangen oder beansprucht hat“,²⁶⁹⁾ und diese armenrechtliche Beschränkung der Ehefreiheit behielt Bayern auch nach der Gründung des Deutschen Reiches bei.

d) Die gesellschaftliche Verachtung

Die in Deutschland erreichten Freiheitsgrade sind immerhin beachtlich in einer Zeit, deren armenrechtliches Denken so stark von einem popularisierten Malthusianismus geprägt war wie das 19. Jahrhundert und der infolgedessen Eheschließungsverbote als das beste Mittel einer vorbeugenden Armenpolitik erscheinen mußten. Die Meinung, daß man — abgesehen von Siechtum und Invalidität — nur entweder durch Faulheit oder durch sexuelle Hemmungslosigkeit, die einfach zu viele Esser hervorbringe, arm werden könnte, wirkte sich daher vor allem in einer gesellschaftlichen Achtung der Armen aus. Davon ist im vorigen Kapitel schon die Rede gewesen, auf das deshalb hier verwiesen sei.²⁶⁹⁾ Wie lange sich bestimmte moralisierende Vorurteile gehalten haben, geht zum Beispiel daraus hervor, daß erst 1903, also 20 Jahre nach der Einführung der Krankenversicherung, die Bestimmung wegfiel, daß Geschlechtskranke keinen Anspruch auf Krankengeld haben.²⁷⁰⁾

e) Armenhaus und Armenpolizei

Am prononciertesten kommt der Strafcharakter der Armenpflege im Arbeitshauszwang zum Ausdruck, wie er im Poor Law Amendment Act von 1834 verordnet worden war.²⁷¹⁾ Danach durfte Armenunterstützung an Arbeitsfähige nur im „workhouse“ gegeben werden. „Die Verhältnisse im Arbeitshaus sollten weniger anziehend als die unbeliebteste Arbeit“, ja sie sollten „so unangenehm wie gesundheitlich noch möglich“ sein;²⁷²⁾

²⁶⁷⁾ Georg Wolfgang Breithaupt, a.a.O., S. 117.

²⁶⁸⁾ Georg Wolfgang Breithaupt, a.a.O., S. 67. — Vgl. auch Wilhelm Roscher, a.a.O., S. 113.

²⁶⁹⁾ Kap. II, Abschnitt V 2.

²⁷⁰⁾ Vgl. Friedrich Syrup: Hundert Jahre Staatliche Sozialpolitik 1839—1939. Stuttgart 1957. S. 127.

²⁷¹⁾ Über die älteren Formen des „workhouse“, über die verschiedenen Ziele, für die man es benutzte, über seine Formen und über die Methoden, die man in ihm anwandte, unterrichten ausführlich Sidney and Beatrice Webb in ihrer „English Poor Law History“ (Part. 1: The Old Poor Law. Reprinted, London 1963. Kap. IV: Methods of Poor Relief 1660—1834, S. 149 ff.)

²⁷²⁾ Walter Auerbach: Mut zur sozialen Sicherheit. Köln 1955. S. 22.

Motive der Arbeiterversicherungs-Gesetzgebung

so hatte es im Bericht der Royal Commission über das Armenrecht von 1832 geheißt. „Schließlich sollten in Arbeitshäusern Ehepaare zur Nachwuchsverhütung getrennt werden“, ²⁷²⁾ wie überhaupt „die Trennung der Familienglieder von einander als Regel gilt“. ²⁷³⁾ Roscher meint, daß die Zwangsarbeitshäuser „ein wahres Lazareth, für eine Krankheit, die zwischen Blödsinn und Laster schwankt“, ²⁷⁴⁾ seien. Das mag für einige verkommene Subjekte richtig gewesen sein; die Arbeiterschaft auf eine Armenpflege zu verweisen, die sich solcher Mittel bediente, wurde jedoch „um so unhaltbarer . . . , je mehr das erwachende Ehrgefühl der ihres Wertes sich bewußt werdenden Arbeiter sich dagegen sträuben mußte“. ²⁷⁵⁾ Keine andere Einrichtung der Armenpflege war so verhaßt wie das Arbeitshaus.

Daran, daß man die Armen einsperrte wie Verbrecher, erweist sich der polizeiliche Charakter der Armenpflege am schärfsten. Nicht zufällig wurde „das Armenwesen . . . früher zu den Polizeiwissenschaften gerechnet“. ²⁷⁶⁾ So ist es nicht nur der Hochmut des fortschrittlichen Sozialpolitikers, sondern eine historisch durchaus gerechtfertigte Feststellung, wenn das Internationale Arbeitsamt sagt: „Die Armenunterstützung war also durchaus nicht als ein gewisses Mindestmaß an sozialer Sicherheit gedacht, sondern vielmehr als reine Polizeimaßnahme zum Schutz der öffentlichen Sicherheit, die dadurch, daß sie dem Hunger und der Verzweiflung entgegenwirkte, die sich daraus für die anderen Bürger möglicherweise ergebenden Gefahren und Belästigungen verminderte.“ ²⁷⁷⁾ Roscher bestätigt diese Deutung durch seine Bemerkung, daß die Armen „nur aus Rücksicht auf das Gemeinwohl unterstützt werden, also die Hülfe nur zu erbitten haben“. ²⁷⁸⁾

f) Zusammenfassung: Die Schuldfrage

Das alles und noch manches mehr ist gemeint, wenn man von dem repressiven Charakter der Armenpflege spricht. Er war den Zeitgenossen so gegenwärtig, daß es langer Erklärungen nicht bedurfte, warum die Armenpflege bei der Lösung der Arbeiterfrage nicht zu brauchen sei. Schäffle meint geradezu, „daß der größere Theil der heutigen öffentlichcorporativen Wohltätigkeit einen Communismus der entsittlichendsten, planlosesten, ungerechtesten und schädlichsten Art darstellt“. ²⁷⁹⁾ So wird verständlich, daß in der Diskussion um die Arbeiterversicherungsgesetz-

²⁷²⁾ Walter Auerbach, a.a.O., S. 22.

²⁷³⁾ Wilhelm Roscher, a.a.O., S. 139.

²⁷⁴⁾ Wilhelm Roscher, a.a.O., S. 182.

²⁷⁵⁾ Otto v. Zwiédineck-Südenhorst: Arbeiterschutz und Arbeiterversicherung. 2. Aufl., Leipzig 1912. S. 101.

²⁷⁶⁾ Leopold v. Wiese: Einführung in die Sozialpolitik. 2. Aufl., Leipzig 1921. S. 291.

²⁷⁷⁾ Internationales Arbeitsamt (Hrsg.): Soziale Sicherheit. Ein Lehrgang für Arbeitnehmer. Genf 1958. S. 3.

²⁷⁸⁾ Wilhelm Roscher, a.a.O., S. 131.

²⁷⁹⁾ Albert Schäffle: Das gesellschaftliche System der menschlichen Wirtschaft. Tübingen 1873. Bd. 2. S. 485.

gebung die Frage überhaupt nicht erörtert wird, ob man neben dem bestehenden System der Armenhilfe noch ein zweites System der Sicherung gegen wirtschaftliche Not speziell für die Arbeiterklasse brauche. Als sich die Meinung durchgesetzt hatte, daß „die alte Vorstellung von der Entstehung der Armut aus persönlichem Verschulden durch die Erkenntnis abzulösen (sei), daß die Armut soziales Verschulden sei und . . . daß die Verantwortung für die Lösung der Armenfrage bei Staat und Gesellschaft liegt“, ²⁸⁰⁾ da war diese Frage entschieden. Die Sozialversicherung war die Ablösung der Armenpflege für den fleißigen, durch die Gesellschaft zur Armut verurteilten Arbeiter. Insofern — nämlich als die Schuldfrage der entscheidende Ansatzpunkt für die neue sozialpolitische Konzeption ist — ist die Arbeiterversicherung ein Sieg der Lehren von Marx über die von Malthus.

III. Die Vorzüge der Sozialversicherung vor der Armenpflege

1. Vorsorge

Die Propagandisten der Arbeiterversicherung, vor allem die später als Kathedersozialisten bezeichnete Gruppe im Verein für Socialpolitik, die sie theoretisch begründet hat, begnügten sich nicht mit der allgemeinen Abscheu gegen die Armenpflege. Sie sprachen vielmehr der Versicherungs-konstruktion auch gegenüber einer sehr angesehenen und beliebten Armenpflege erhebliche Vorteile zu. Am stärksten hervorgehoben wurde der Gedanke der Vorsorge, Unfälle, Krankheiten, Invalidität und Arbeitslosigkeit mußten — trotz allem, was man vielleicht vorbeugend dagegen unternehmen konnte — in den Lebenslauf des Arbeiters einkalkuliert werden. Sie ließen sich nur überstehen, wenn Reserven vorhanden waren, und folglich mußte für diese Fälle irgendein Rückhalt geschaffen werden.

Hatte Roscher daher noch gemeint, „bei allen voraussehbaren Unglücksfällen muß der Armenpfleger hart sein“, ²⁸¹⁾ so war die überwiegende Ansicht, „daß der größte Teil der Arbeiterschaft bei den damaligen Löhnen nicht in der Lage war, selbst für das Alter oder eine lange Invalidität vorzusorgen“. ²⁸²⁾ Deshalb wurde der Versicherungszwang vorgeschlagen. Er ermöglichte einerseits, die — wenn auch geringe, aber doch nicht völlig fehlende — Sparfähigkeit der Arbeiter auszunutzen. Andererseits war klar, daß das nicht ausreichen konnte, denn „Armut und Vorsorge sind miteinander nur schwer vereinbar“; ²⁸³⁾ man mußte also auf jeden Fall andere Geldquellen erschließen. So verfiel man auf Staats-

²⁸⁰⁾ Gabriele Bremme, a.a.O., S. 16.

²⁸¹⁾ Wilhelm Roscher, a.a.O., S. 61.

²⁸²⁾ Heddy Neumeister: Autoritäre Sozialpolitik. In: Ordo. Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft. Bd. 12. Düsseldorf und München 1961. S. 222.

²⁸³⁾ Internationales Arbeitsamt (Hrsg.): Soziale Sicherheit. Ein Lehrgang für Arbeitnehmer. Genf 1958. S. 9.

zuschüsse und Arbeitgeberbeiträge. Den Staat mit heranzuziehen, schien schon deshalb gerechtfertigt, weil er ja ohnehin für die Armen sorgen müsse und durch die Arbeiterversicherung Ersparnisse bei der Armenpflege machen könne. In den Arbeitgebern aber sah man diejenigen, die in erster Linie zu einer Vorsorge verpflichtet waren. Denn da sie die Arbeitskraft in Anspruch nahmen und die Nutznießer der Arbeitsleistung waren, hatten sie auch für die Lebenshaltung der Arbeiter aufzukommen, einschließlich der Zeiten der Arbeitsunfähigkeit. So meint etwa Roscher in bezug auf die Krankenversicherung, es sei „das natürlichste Verfahren, die Heilungskosten als Bestandtheil der Productionskosten den Consumenten der Arbeitsproducte aufzulegen“,²⁸⁴⁾ und ebenso müßten bei der Unfallversicherung „die Kosten der Entschädigung zu einem Bestandtheile der Productionskosten gemacht“²⁸⁵⁾ werden. Dieses Argument kehrt immer wieder.²⁸⁶⁾ Für die Arbeitsunfälle war es durch die Haftpflicht der Unternehmer bereits weitgehend anerkannt.²⁸⁷⁾

Im Grunde wurden damit nur die Konsequenzen aus der Lehre gezogen, daß der Wert der Arbeit gleich den Reproduktionskosten der Arbeitskraft und diese eine handelbare, marktgängige Ware sei. Wenn die Arbeiter ausgebeutet wurden, dann hatten vor allem die Ausbeuter dafür zu sorgen, sie vor Not zu bewahren. Und wenn die Arbeitskraft eine Ware ist, dann müssen auch die vollen Kosten dieser Ware bezahlt werden, und dazu gehören nun einmal alle Kosten ihrer Existenzsicherung. Insofern ist „der Beitrag des Arbeitgebers . . . nur eine Nachzahlung zu dem Lohne, der an sich unzureichend wäre, die gesamten Produktionskosten der Arbeit zu decken“. ²⁸⁸⁾ Nur für die Leistung zu zahlen entspräche dem Wesen des Werkvertrages; beim Kaufvertrag muß für eine Ware auch dann bezahlt werden, wenn sie später einmal repariert werden muß. Insofern ist der Arbeitgeberbeitrag zu den Arbeiterversicherungen eine logische Folgerung aus dem Warencharakter der Arbeitskraft.

2. Vorbeugung

Die Versicherungs konstruktion ermöglichte es, dem Arbeiter einen Rechtsanspruch einzuräumen. Darauf legte man großen Wert, um den Status des Arbeiters zu heben und seinem Selbstbewußtsein gerecht zu werden und zugleich Auftrieb zu geben. Bismarck hat bei der Beratung

²⁸⁴⁾ Wilhelm Roscher, a.a.O., S. 288.

²⁸⁵⁾ Wilhelm Roscher, a.a.O., S. 299.

²⁸⁶⁾ Vgl. z. B. Gustav Schmoller: Die soziale Frage. München und Leipzig 1918. S. 368. — Lujo Brentano: Der Arbeiter-Versicherungszwang, seine Voraussetzungen und seine Folge. Berlin 1881. S. 38. — Leopold v. Wiese: Einführung in die Sozialpolitik. 2. Aufl., Leipzig 1921. S. 191. — Emil Muensterberg: Die deutsche Armengesetzgebung und das Material zu ihrer Reform. Leipzig 1887. S. 58.

²⁸⁷⁾ Haftpflichtgesetz vom 7. Juni 1871, nach dem die Unternehmer von als besonders gefährlich geltenden Betrieben (Eisenbahnen, Bergwerke, Fabriken) nicht nur für eigenes Verschulden, sondern auch für das ihrer Angestellten haften mußten.

²⁸⁸⁾ Lujo Brentano: Eine Geschichte der wirtschaftlichen Entwicklung Englands. Jena 1928. Bd. 3. Erste Hälfte. S. 623.

des ersten Unfallversicherungsgesetzentwurfs 1881 im Reichstag gesagt, bei diesem Gesetz gehe es darum, „das Gefühl menschlicher Würde, welches auch der ärmste Deutsche meinem Willen nach behalten soll, wach zu erhalten, daß er nicht rechtlos als reiner Almosenempfänger dastehe, sondern daß er ein peculium an sich trägt, über das niemand außer ihm verfügen kann, und das ihm auch nicht entfremdet werden kann.“²⁸⁹⁾ So konnte man dem Arbeiter, der sich nicht mit der Armenpflege vertrösten lassen wollte, nicht mehr unverschämte, aufsässige Begehrlichkeit vorwerfen. Es war ja nicht mehr wie in der Armenpflege fremder Leute Vermögen, das er beehrte, sondern sein eigenes.

Dieses Recht auf Unterstützung, das aus der Vorsorge hervorging, hatte zugleich auch eine Art vorbeugender Wirkung. Denn „um die auf öffentlich-rechtlichen Grundlagen beruhende Unfallversicherung von der Armenpflege zu unterscheiden, wäre jene durchzuführen ohne Rücksicht auf die sonstige Bedürftigkeit des Verletzten.“²⁹⁰⁾ Der Rechtsanspruch schloß also die Bedürftigkeitsprüfung aus. „Die Bedürftigkeitsprüfung, welche die Armenpflege für jeden individuellen Fall vornahm, geschah hier gleichsam im voraus und generell.“²⁹¹⁾ Die Versicherungen leisteten nicht, wie die Armenpflege, erst, wenn die Armut schon eingetreten war, sondern bereits wenn Verhältnisse vorlagen, die erfahrungsgemäß über kurz oder lang zur Armut führen mußten. In einer abgekürzten Formel könnte man also sagen: Leistungsgrund der Fürsorge ist die Armut, Leistungsgrund der Sozialversicherung sind bestimmte, die Verarmung auslösende Tatbestände, das heißt Armutsursachen. Der Ansatzpunkt der Hilfe ist also etwas vorverlegt.

Insofern schienen die Arbeiterversicherungen wirklich ein Instrument zu sein, die Armut zu verhüten. Sie konnten den Arbeiter zwar nicht wohlhabender machen, aber sie konnten verhindern, daß aus der Dürftigkeit Bedürftigkeit, daß aus bescheidenen Verhältnissen, aus einer ehrenhaften, erträglichen Armlichkeit die absolute Verelendung, die „abject poverty“ wurde. Dabei ging es vor allem darum, eine ordnungsgemäße Haushaltsführung über die Zeit des Lohnausfalls hinüber zu retten. Die zeitgenössische Literatur ist voll davon, daß der Einkommensverlust des Arbeiters zu völliger Deroutierung der Hauswirtschaft führe, und zwar nicht allmählich, sondern sofort. So hatte schon Lorenz von Stein bemerkt, daß der Arbeiter es vielleicht so weit bringen könne, „daß gewisse Gegenstände des täglichen Bedürfnisses, hauptsächlich das Hausgerät, etwas vollständiger angeschafft werden“,²⁹²⁾ daß aber diese bescheidene Ausstattung des Arbeiters stets gefährdet sei; denn „seine kleine

²⁸⁹⁾ Bismarck: Die gesammelten Werke. Bd. 12: Redeg von 1878 bis 1885. 2. Aufl., Berlin 1929. S. 240.

²⁹⁰⁾ Wilhelm Roscher, a.a.O., S. 300.

²⁹¹⁾ Hedy Neumeister, a.a.O., S. 191.

²⁹²⁾ Lorenz von Stein: Geschichte der sozialen Bewegung in Frankreich von 1789 bis auf unsere Tage. Bd. 2: Die industrielle Gesellschaft. Der Sozialismus und Kommunismus Frankreichs von 1830 bis 1848. München 1921. S. 75.

Habe ist nicht so sehr sein rechter Besitz, in dem er sich einrichten kann, wie er mag, sondern sie gilt ihm nur als Reservekapital, das bei jedem Unglück zum Verkauf und Versatz wandert“. ²⁹³⁾ Die Beobachtung, daß bei jedem Verlust der Arbeitsstelle „sich die Leihhäuser und die Laden der Trödler mit den dürftigen Habseligkeiten des Arbeiters (füllen)“, ²⁹⁴⁾ kehrt immer wieder. Nicht zuletzt die amtliche Begründung zum Krankenversicherungsgesetzentwurf hat sehr genau beschrieben, welcher Abstieg des Arbeiterhaushalts damit eingeleitet wird, von dem er sich kaum wieder erholen kann. ²⁹⁵⁾ Die Rückerstattungspflicht in der Armenpflege hat natürlich mit dazu beigetragen, daß man sich aus eigener Kraft kaum je wieder emporarbeiten konnte. Vor allem Schmoller hat immer wieder darauf hingewiesen, daß Krankheiten „bei den kleinen Leuten und Arbeitern . . . meist die wirtschaftliche Existenz ganz oder auf lange (vernichten)“. ²⁹⁶⁾ Voller Sarkasmus meint er, es sei „nicht übertrieben, wenn man behauptet hat, vor der neueren Arbeiterversicherung sei in den Kulturländern für kranke Pferde und krankes Rindvieh besser gesorgt worden als für die kranken Arbeiter. . . . Für sehr viele Arbeiter hat eine Krankenpflege überhaupt erst mit der neueren Arbeiterversicherung begonnen“. ²⁹⁶⁾

Der vorbeugende Effekt des Versicherungswesens bestand also darin, diesen rapiden Niedergang auf das unterste Niveau der Verelendung zu verhüten. Der Verzicht auf die Bedürftigkeitsprüfung ermöglichte es, den status quo ante, nämlich vor dem Unfall, der Krankheit oder der Invalidität, wenigstens in gewisser Annäherung zu erhalten. Insofern steckt in den Begründungen der Arbeiterversicherung von Anfang an etwas von jenem Ziel der Sicherung des einmal erreichten Status, das dann im „Schreiber-Plan“ zum Maßstab der gesamten Rentenbemessung erklärt worden ist.

3. Erzieherische Effekte des Versicherungszwangs

Durch derartige Hoffnungen, daß der Verarmungsprozeß etwas früher abgestoppt werde, glaubte man den Arbeiter überhaupt erst aus seiner Lethargie herausreißen zu können. Die Tugenden der Sparsamkeit, der wirtschaftlichen Haushaltsführung und der vorsorgenden Anteilnahme an der eigenen Zukunft konnten sich nur entwickeln, wo die Hoffnungslosigkeit gebannt war. So meinte Schmoller, daß „die Zwangsversicherung und die öffentlich-rechtliche Korporation“ einen ihrer Vorteile „in der langsam und spät wirkenden, aber unzweifelhaft alle Volkselemente erziehenden Wirkung“ hätten. ²⁹⁷⁾ Zunächst aber müsse man den Lohn-

²⁹³⁾ Lorenz von Stein, a.a.O., S. 81.

²⁹⁴⁾ Lujo Brentano: *Der Arbeiter-Versicherungszwang, seine Voraussetzungen und seine Folge.* Berlin 1881. S. 73.

²⁹⁵⁾ Vgl. dazu den auf S. 166 zitierten Auszug.

²⁹⁶⁾ Gustav Schmoller, a.a.O., S. 371. Vgl. auch das Zitat auf S. 142.

²⁹⁷⁾ Gustav Schmoller, a.a.O., S. 426.

arbeitern die Vorsorge für sich selbst noch abnehmen bzw. sie zur Vorsorge zwingen. Denn „die Masse der Arbeiterbevölkerung ist Sklavin der Trägheit und Sorglosigkeit. . . Von dieser Sklaverei befreit der Versicherungszwang, wie der Schulzwang von der Sklaverei gegen die Bildungsscheue befreit“. ²⁹⁸) Ohne den Zwang bliebe „das Leben vom Tag zum Tage . . . das alte, während die neue Wirtschaftsverfassung Vorsorge für Wochen, Monate, Jahre forderte. Das Wesentliche war, daß die unteren Klassen die Lebensgewohnheiten und Sitten, welche die Voraussetzung leidlicher wirtschaftlicher Existenz in der neuen Geldwirtschaft waren, noch Generationen und Jahrhunderte lang nicht so erlernten wie die Mittel- und oberen Stände“. ²⁹⁹)

In diesen Sätzen ist fast eine neue Armutstheorie enthalten bzw. die Theorie der mangelnden Anpassung auf die Armut des Industrieproletariats angewendet. Wenn nämlich die Arbeiter noch nicht begriffen hatten, daß in dieser Wirtschaftsordnung eine kapitalistische Vorsorge in Form von Sparen oder von Versicherungen notwendig war, so hatten sie die Anpassung an ihre neue Lebensform eben noch nicht vollzogen. Die Aufgabe war also, sie überhaupt erst mit dem Stil der industriellen Geldwirtschaft vertraut zu machen, ihnen Rechenhaftigkeit und Planung über den Tag hinaus beizubringen. Da man der Meinung war, „daß die Erziehung, die moralische und geldwirtschaftliche, den unteren Klassen allein dauernd Besserung bringen, die Quellen der Massenarmut verstopfen könne“, ³⁰⁰) schienen wie bei allen Unmündigen Zwangsmittel durchaus angemessen, um sie auf den rechten Weg zu bringen.

Aber diese erzieherische Funktion des Versicherungszwangs sollte durchaus nicht eine neue Form der Abhängigkeit konstituieren, sondern man versprach sich von ihr gerade, den Arbeiter zu selbstbewußter Selbständigkeit zu führen. Denn „die Aufbringung der Mittel oder doch eines erheblichen Teiles der Mittel . . . durch diejenigen selbst, die in den Genuß der Hilfeleistung kommen sollen, . . . hat den allergrößten ethischen und erzieherischen Wert. Das Bewußtsein, in erster Linie selbst die Verantwortung für die eigene Existenzsicherung in Notzeiten zu tragen, wird lebendig erhalten. Der Erwerb eines durch eigene Leistung begründeten Rechtsanspruchs auf Hilfeleistungen . . . gewährt das gesunden Selbstbewußtsein entgegenkommende Gefühl der Unabhängigkeit von fremder Hilfe“. ³⁰¹) Das ist durchaus keine nachträgliche Interpretation, sondern eine Vorstellung, die in der ursprünglichen Motivation der Arbeiterversicherung viel lebendiger war als heute. Gerade in den Reichstagsdebatten war betont worden, „die Abweisung des Hilfskassenzwangs sei, weil sie

²⁹⁸) Albert Schäffle: *Der korporative Hilfskassenzwang*. Tübingen 1884. S. 8.

²⁹⁹) Gustav Schmoller, a.a.O., S. 333.

³⁰⁰) Gustav Schmoller, a.a.O., S. 333 f.

³⁰¹) Gerhard Albrecht: *Sozialpolitik*. Göttingen 1955. S. 163.

an die Armenkasse verweise, geradezu Zerstörung der Selbstverantwortlichkeit, der Versicherungszwang erziehe zu dieser“. ³⁰²⁾

4. Die Verteilung der Lasten

Die verschiedenen Formen der Selbstbeteiligung der Arbeiter, sowohl im Sinne eines emotionellen als auch eines materiellen Engagements für ihre eigene Zukunft, schienen die Voraussetzung dafür zu sein, daß die Unterstützungen leichter zugänglich gemacht werden konnten. Auf eine Kurzformel gebracht besagt das, daß man Vorbeugung nur bei Vorsorge für möglich hielt. Das Argument kehrt, nicht zuletzt zur Begründung des Versicherungszwangs, bis heute immer wieder. Die Einräumung eines Rechtsanspruchs und der Verzicht auf die strenge Bedürftigkeitsprüfung bedingten, „daß der Staat von seinen Bürgern in der Zeit ihrer ungeschmälernten Erwerbsfähigkeit ein gewisses Maß von Vorsorge verlangt“, weil sonst „der unbesonnenere Bürger, der sich dieser Vorsorgepflicht entzieht, . . . sofort der öffentlichen Fürsorge zur Last fallen“ würde. ³⁰³⁾

Damit sollte nicht zuletzt der Versicherungszwang auch seinen Gegnern schmackhaft gemacht werden. Neben vielen anderen habe er den Vorteil, daß er für die Allgemeinheit billiger sei als die Armenpflege, und so ist auch immer wieder gesagt worden, die Sozialversicherung sei überhaupt nichts anderes als ein Instrument zur Entlastung der Armenpflege, ³⁰⁴⁾ ja, sie vermöge sogar die gesamte Armenpflege überflüssig zu machen. ³⁰⁵⁾ Was „an Armensteuern, Armengaben, aufgebrauchten Nothpennigen und Almosen erspart würde“, sei, so meinte Schäffle, „ein großer Posten, welcher fast ganz von der Versicherungslast in Abzug gebracht werden darf“. ³⁰⁶⁾ Bisher habe die Last der Existenzsicherung der verarmten Arbeiter völlig von denen getragen werden müssen, die die Armensteuern aufbrachten. Der Versicherungszwang erlege sie wenigstens teilweise den Arbeitern selbst auf. Dann müsse man aber auch einen Rechtsanspruch auf die Versicherungsleistungen einräumen, denn man könne die kärglichen Einkommen der Unterschichten nur bei genauem Versprechen einer Gegenleistung heranziehen.

Von daher sei andererseits aber auch der Staatszuschuß gerechtfertigt. Er bedeute nämlich eigentlich nichts anderes als eine Ablösung der Armenlasten. So hat etwa Bismarck in seiner bereits erwähnten Reichstagsrede vom 2. April 1881 über das Unfallversicherungsgesetz gesagt, daß „dieser Drittelbeitrag des Staates . . . ja viel geringer (ist), . . . als er aus-

³⁰²⁾ Gustav Schmoller, a.a.O., S. 393.

³⁰³⁾ Wilfrid Schreiber: Prolegomena zu einer Reform der gesetzlichen Krankenversicherung. In: Zeitschrift für Sozialreform. Jg. 8. Heft 9 (September 1962). S. 511.

³⁰⁴⁾ Die Krankenversicherung wurde 1883 in der amtlichen Begründung als auch „im Interesse . . . der öffentlichen Armenlast dringend geboten“ bezeichnet (Zitiert nach Heinrich Braun: Motive sozialer Hilfeleistungen, Frankfurt am Main 1955. S. 12).

³⁰⁵⁾ Vgl. z. B. Emil Muensterberg: Die deutsche Armengesetzgebung und das Material zu ihrer Reform. Leipzig 1887. S. 58, 61 und 473.

³⁰⁶⁾ Albert Schäffle, a.a.O., S. 34.

sieht, weil dafür den Verbänden, auf die der Staat seine ihm obliegende Armenpflege abgebürdet hat, doch auch sehr wesentliche Leistungen abgenommen werden“.³⁰⁷⁾ Noch deutlicher wird das in der Begründung der Invalidenversicherung ausgesprochen: „Die Einführung der obligatorischen Alters- und Invaliditätsversicherung muß notwendig zugleich auf das gesamte bisherige System der Armenpflege zurückwirken. . . . Sie wird nicht nur dem Eintritt von Armenfällen im bisherigen Sinn steuern, sondern sie wird auch die drückende Last, welche aus dem Notbehelf der Armenpflege für die Träger der letzteren erwachsen ist, in anderer und gerechterer Weise verteilen, indem sie große leistungsfähige Verbände unter Heranziehung der eigenen Leistungen der Versicherten mit der Aufgabe betraut, die Mittel aufzubringen. . . . Schon die erziehlche Rückwirkung dieser Anspannung der eigenen Leistung der Versicherten auf deren gesamte sittliche Lebenshaltung wird allmählich auf die Notwendigkeit eines Einschreitens der Armenpflege einen beschränkenden Einfluß ausüben.“³⁰⁸⁾ Schmoller argumentiert etwas historischer, es sei keineswegs etwas Neues, „daß hier Zuschüsse des Staates, der Gemeinden und der Arbeitgeber eingeführt, ja einzelne Zweige ganz von dem Staate und der Gemeinde übernommen wurden. . . . Die Armenpflege beruhte längst auf öffentlichen Mitteln; es war ferner ein uraltes soziales Prinzip, daß der Dienstherr, der Grundherr, der Schiffsführer, der Bergwerkseigentümer für seine kranken, alten, in Not befindlichen Leute mit einzutreten hatte. Diese Verpflichtung verwandelte sich jetzt auf dem Boden der Großindustrie und des heutigen Versicherungsrechtes in die öffentlich-rechtliche Zuschußpflicht der Arbeitgeber zu den Arbeiterversicherungskassen“.³⁰⁹⁾

Auch der Arbeitgeberbeitrag wurde also mit diesem Entlastungsargument verteidigt. Diejenigen, die den Arbeiterversicherungszwang überhaupt und den Arbeitgeberbeitrag im besonderen bekämpften, hatten geltend gemacht, daß die Industrie mit zu hohen Kosten belastet würde, die sie gegenüber den ausländischen Anbietern konkurrenzunfähig machen müßten. Ihnen wurde entgegen gehalten, daß ja nur die ohnehin bestehenden Verpflichtungen des Fabrikherrn abgelöst würden, nämlich einerseits die Haftpflicht bei Betriebsunfällen und andererseits die allgemeine Fürsorgepflicht. Die patriarchalische Fürsorge des Dienstherrn für seine Arbeiter war ja mit dem Beginn des Industriezeitalters nicht sofort verschwunden. Aber sie schien um so untragbarer zu werden, je mehr Konkurrenz und Geldwirtschaft sich ausdehnten. In der relativ abgeschlossenen Eigenwirtschaft hatten Kostenunterschiede, die sich aus unterschiedlichen Belastungen durch arbeitsunfähige Mitglieder ergaben, keine entscheidende Rolle gespielt. Sie hatten zwar den Lebensstandard aller Mit-

³⁰⁷⁾ Bismarck: Die gesammelten Werke. Bd. 12: Reden von 1878 bis 1885. 2. Aufl., Berlin 1929. S. 243 f. Vgl. auch S. 240.

³⁰⁸⁾ Verhandlungen des Reichstages, 7. Legislaturperiode, 4. Session 1888/89, Aktenstück Nr. 10. Zitiert nach Heinrich Braun, a.a.O., S. 124 f.

³⁰⁹⁾ Gustav Schmoller, a.a.O., S. 368.

glieder gemindert, aber nicht die Existenz des Betriebes bedroht. Auf dem sich entwickelnden Weltmarkt beeinträchtigten sie jedoch die Wettbewerbsfähigkeit, und überdurchschnittliche Fürsorgelasten müßten daher zum Zusammenbruch führen.

Hier bringe der Versicherungszwang eine Lösung. Ohne die Unternehmer aus ihrer Fürsorgepflicht zu entlassen, mache er die sozialen Aufwendungen einheitlich und kalkulierbar. Er schaffe überhaupt keine neuen Verpflichteten, sondern Sorge nur für eine gleichmäßigere, gerechtere Verteilung der Lasten und sei damit einfach eine rationellere Organisation der Versorgung der Armen, die der rationelleren Wirtschaftsform des Industriezeitalters entspreche. In diesem Sinne hat Schmoller gesagt, daß das Bedürfnis nach einer solchen Arbeiterversicherung „in dem Maß, wie die Geldwirtschaft, der Großbetrieb, die freie Konkurrenz, das Geldlohnverhältnis zunahm, wuchs“. ³¹⁰⁾

5. Sozialpolitik als Staatspolitik

a) Das innenpolitische Appeasement

Was Bismarck von all diesen Argumenten gehalten hat, ist nicht eindeutig festzustellen. Er hat sich nie in systematischem Zusammenhang dazu geäußert, sondern nur in der politischen Auseinandersetzung. In seinen „Gedanken und Erinnerungen“ hat er die Arbeiterversicherung überhaupt nicht behandelt, was aber wohl weniger darauf zurückzuführen ist, daß er sie für einen nur unwesentlichen Teil seiner Politik gehalten hätte, als darauf, daß er „seine ursprüngliche Absicht, das Werk auf sechs Bände zu bringen“, ³¹¹⁾ nicht mehr verwirklichen konnte.

Es kommt hinzu, daß die historische Forschung inzwischen weitgehend die Meinung befestigt hat, daß es schwierig, wenn nicht sogar unmöglich ist, „eine Formel (zu) finden, unter der sich sein sozialpolitisches Handeln zusammenfassen läßt, eben weil in keiner Weise eine wissenschaftliche oder sozialdogmatische Idee die Grundlage und Richtschnur für sein Handeln abgibt“. ³¹²⁾ Sein Motiv in der Sozialpolitik sei vielmehr das gewesen, „was auch sonst einzig und allein im Mittelpunkt seines Denkens und Handelns stand: Der preußische und deutsche Staat! Ob dieser ‚liberal‘ oder ‚nicht liberal‘ war, ob er als ‚reaktionär‘ verschrien wurde oder man ihn als ‚fortschrittlich‘ pries, ja ob man ihm ‚staatssozialistische‘ oder schlechthin ‚sozialistische‘ Züge nachsagen konnte, — das alles trat für Bismarck völlig in den Hintergrund gegenüber der einen Frage: Steht der

³¹⁰⁾ Gustav Schmoller, a.a.O., S. 369.

³¹¹⁾ Bismarck: Die gesammelten Werke. Bd. 15: Erinnerung und Gedanke. Kritische Neuausgabe auf Grund des gesamten schriftlichen Nachlasses von Gerhard Ritter und Rudolf Stadelmann. Berlin 1932. Einleitung der Herausgeber. S. XX.

³¹²⁾ Friedrich Lütge: Die Grundprinzipien der Bismarckschen Sozialpolitik. In: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik. Bd. 134 (1931 I). S. 581.

Staat nach außen und nach innen stark und unerschüttert da? Jedes auftretende Problem — und so auch die Arbeiterfrage — beurteilte er unter dem Gesichtspunkt, ob und wie weit es den Staat berühre, ihn gefährde.“³¹³⁾ Bismarck selbst hat diese Meinung insofern bestätigt, als er 1884 bei der Beratung über die Verlängerung des Sozialistengesetzes sagte: „Ich habe schon öfter erklärt, daß ich in jeder Periode meines Lebens das gewollt und erstrebt habe, was ich für das Vaterland und den Herrn, dem ich diene, am nützlichsten hielt. Es war nicht in jeder Periode dasselbe.“³¹⁴⁾ Und drei Jahre vorher, bei der Debatte über den ersten Unfallversicherungsgesetzentwurf, hatte er gesagt: „Die Aufgabe der Regierung ist es, den Gefahren . . . ruhig und furchtlos ins Auge zu sehen, aber auch die Vorwände, die zur Aufregung der Massen benutzt werden, die sie für verbrecherische Lehren erst gelehrig machen, . . . zu beseitigen. Nennen Sie das Sozialismus oder nicht, es ist mir das ziemlich gleichgültig.“³¹⁵⁾ „Ist dies Kommunismus, wie der Herr Vorredner sagte, nicht Sozialismus, so ist das mir wiederum gleichgültig, ich nenne es immer wieder praktisches Christentum in gesetzlicher Betätigung.“³¹⁶⁾

Von einer solchen politisch-pragmatischen Grundhaltung aus sind auch das Sozialistengesetz und die Arbeiterversicherung keine Gegensätze. Beide dienten dazu, „eine dem Staate drohende Gefahr abzuwehren“,³¹⁷⁾ aus der — in der Kaiserlichen Botschaft vom 17. November 1881 ausgedrückten — Überzeugung, „daß die Heilung der sozialen Schäden nicht ausschließlich im Wege der Repression sozialdemokratischer Ausschreitungen, sondern gleichmäßig auf dem der positiven Förderung des Wohles der Arbeiter zu suchen sein werde“.³¹⁸⁾ Bismarck hat im Reichstag wiederholt gesagt, daß er in der Arbeiterversicherung „das Komplement für das Sozialistengesetz“³¹⁹⁾ sehe, ja er meinte sogar: „Den Mut aber zu Repressionsmaßregeln schöpfe ich nur aus meinem guten Willen, daran zu arbeiten, daß die wirklichen Beschwerden, die wirklichen Härten des Schicksals, über die die Arbeiter zu klagen haben, . . . gemildert werden.“³²⁰⁾

Wenn Bismarck es für nötig hielt, die soziale Frage derart von zwei Seiten anzugehen, so muß er „in den Fabrikarbeitern Proletarier, die durch die Unsicherheit ihrer Existenz dem Staate gefährlich würden“,³²¹⁾ gesehen haben. Die sozialistische Agitation hat einer Generation, die die Schreckbilder der Pariser Kommune vor Augen hatte, die revolutionäre Bedrohung als stets gegenwärtige Gefahr erscheinen lassen, und insoweit war es ehrliche Furcht und nicht nur politische Propaganda, wenn im

313) Friedrich Lütge, a.a.O., S. 582.

314) Bismarck: Die gesammelten Werke. Bd. 12: Reden von 1878 bis 1885. 2. Aufl., Berlin 1929. S. 432.

315) Bismarck, a.a.O., S. 241.

316) Bismarck, a.a.O., S. 244.

317) Friedrich Lütge, a.a.O., S. 593.

318) Bismarck, a.a.O., S. 271.

319) Bismarck, a.a.O., S. 419.

320) Bismarck, a.a.O., S. 439.

321) Walter Vogel: Bismarcks Arbeiterversicherung. Braunschweig 1951. S. 135.

Titel des Sozialistengesetzes von den „gemeingefährlichen Bestrebungen der Sozialdemokratie“ die Rede war. Bismarck hat daher wohl von der Arbeiterschaft ähnliche Vorstellungen gehabt, wie sie Berlepsch später formuliert hat, nämlich „daß die politische Stimmung des überwiegenden Teiles der gewerblichen Lohnarbeiter zu einer dem Staat und der Wirtschaftsordnung feindlichen geworden ist, daß eine tiefe Kluft sich zwischen ihnen und den anderen Bevölkerungsschichten aufgetan hat, . . . daß so der innere Friede gefährdet und ständig einer gewaltsamen Unterbrechung ausgesetzt war, die . . . zum Ruin der staatlichen und wirtschaftlichen Ordnung führen konnte“. ³²²⁾ Wie sehr dieses Argument, daß ein innenpolitisches Appeasement erreicht werden müsse, auch sonst teilweise im Vordergrund stand, geht aus der Bemerkung Adolf Günthers hervor, „daß ein bedeutender Rechtslehrer das Versicherungsgesetz für Angestellte für unnötig hielt, weil ja die zu begünstigenden Personenkreise keine Sozialdemokraten seien“. ³²³⁾ Es war also wohl mehr als nur eine feierliche Formel, wenn es in der Kaiserlichen Botschaft hieß, es gehe darum, „dem Vaterlande neue und dauernde Bürgschaften seines inneren Friedens . . . zu hinterlassen“. ³²⁴⁾

b) Über Bismarcks soziale Anschauungen

Auch wenn es richtig ist, daß für Bismarck „die einzige wirklich ausschlaggebende Antriebskraft für jedes sozialpolitische Handeln allein in staatspolitischen Motiven (lag)“, ³²⁵⁾ so muß er doch gewisse Vorstellungen über die soziale Lage und über die Zweckmäßigkeit bestimmter sozialpolitischer Maßnahmen gehabt haben. Denn was sonst als die Überzeugung, daß die Arbeiterversicherung geeignet sei, soziale Gegensätze auszugleichen, hätte ihn veranlassen können, sie als Instrument zur inneren Befriedung zu benutzen. Prüft man unter diesem Gesichtspunkt, was Bismarck wohl von den Merkmalen der proletarischen Existenz gehalten haben mag, die im ersten Abschnitt dieses Kapitels beschrieben worden sind, so ist nach dem Gesagten zunächst zu erwarten, daß ihm relativ gleichgültig war, ob die Armut der Arbeiterschaft eine unausweichliche Konsequenz des Industriekapitalismus war. Immerhin hat er offensichtlich die Meinung geteilt, daß die Arbeiter nicht an ihrem Schicksal schuld seien und daß man sie deshalb nicht einfach auf die „Selbsthilfe“ verweisen dürfe. Wenn er im Reichstag sagte, „die Sozialdemokratie ist so, wie sie ist, doch immer ein erhebliches Zeichen, ein Menetekel

³²²⁾ Hans Freiherr v. Berlepsch: Sozialpolitische Erfahrungen und Erinnerungen. M. Gladbach 1925. S. 164 f.

³²³⁾ Adolf Günther: Sozialpolitik. Erster Teil: Theorie der Sozialpolitik. Berlin und Leipzig 1922. S. 389. Sperrungen im Original. — Von den Gegnern der staatlichen Armenpflege war übrigens dieser gegenüber der gleiche Einwand erhoben worden: „Die Fürsorge für Kinder, Greise, Kranke und andere Hilfsbedürftige, von denen eine Verletzung der Strafgesetze nicht zu befürchten sei, liege außerhalb des berechtigten Gebietes staatlicher Tätigkeit“ (Friedrich Syrup: Hundert Jahre Staatliche Sozialpolitik 1839—1939. Stuttgart 1957. S. 206.

³²⁴⁾ Bismarck, a.a.O., S. 271.

³²⁵⁾ Friedrich Lütge, a.a.O., S. 593.

für die besitzenden Klassen dafür, daß nicht alles so ist wie es sein sollte, daß die Hand zum Besseren angelegt werden kann, und insofern ist ja die Opposition . . . ganz außerordentlich nützlich“, ³²⁶⁾ so besagt das doch offensichtlich, daß er für die nötigen und möglichen Reformen und damit die Verbesserung der Lage der Arbeiterschaft weniger diese selbst als die besser Situierten — und vor allem den Staat — verantwortlich macht.

Um Bismarck sozialpolitisch aktiv werden zu lassen, genügte ihm jedoch die Erkenntnis, daß eine für den Staat gefährliche Massenarmut entstanden war; die Ursache der mißlichen Fakten war für die politische Entscheidung ziemlich nebensächlich. „Wo der Umfang oder der Charakter der Notlage derart war, daß . . . eben Armenfürsorge durch Sozialpolitik zu ersetzen war —, da bestand Recht und Pflicht der Allgemeinheit, des Staates, zur Hilfe. . . . Denn nie kann und konnte der Staat durch die Notlage Einzelner gefährdet werden, sondern nur durch einen Notstand, der weitere Kreise ergriff, nicht durch persönliche Regsamkeit und Selbsthilfe zu überwinden war und zu einer revolutionären Einstellung größerer Teile des Volkes führte.“ ³²⁷⁾ Die Notwendigkeit des staatlichen Eingriffs ergab sich also bereits aus dem simplen Tatbestand, daß die „besitzlosen Klassen . . . zugleich die zahlreichsten und am wenigsten unterrichteten sind“. ³²⁸⁾ Daß Bismarck in dieser Formation der Arbeiterklasse eine geschichtlich einschneidende Veränderung der sozialen Struktur gesehen hat, läßt sich schon daraus entnehmen, daß er wiederholt die Arbeiter mit den Bauern und Bürgern und seine Sozialgesetzgebung mit der Bauernbefreiung verglichen hat. ³²⁹⁾

Das, was diese Arbeiterklasse unzufrieden machte, den „eigentlichen Beschwerdepunkt des Arbeiters“, ³³⁰⁾ sah Bismarck nun genau wie viele seiner Zeitgenossen in der „Unsicherheit seiner Existenz; er ist nicht sicher, daß er immer Arbeit haben wird, er ist nicht sicher, daß er immer gesund ist, und er sieht voraus, daß er einmal alt und arbeitsunfähig sein wird. Verfällt er aber der Armut auch nur durch eine längere Krankheit, so ist er darin nach seinen eigenen Kräften vollständig hilflos, und die Gesellschaft erkennt ihm gegenüber bisher eine eigentliche Verpflichtung außer der ordinären Armenpflege nicht an, auch wenn er noch so treu und fleißig die Zeit vorher gearbeitet hat“. ³³⁰⁾ Diese Unsicherheit müsse vor allem beseitigt werden, und deshalb ermahnt Bismarck den Reichstag: „Geben Sie dem Arbeiter das Recht auf Arbeit, solange er gesund ist, . . . sichern Sie ihm Pflege, wenn er krank ist, sichern Sie ihm Versorgung, wenn er alt ist.“ ³³¹⁾ Solche Sicherung aber fordert außer dem

³²⁶⁾ Bismarck, a.a.O., S. 498.

³²⁷⁾ Friedrich Lütge, a.a.O., S. 583.

³²⁸⁾ Aus der Begründung des ersten Sozialversicherungsgesetzesentwurfs, zitiert nach Gerhard Albrecht: Sozialpolitik, Göttingen 1955, S. 165.

³²⁹⁾ Vgl. z. B. Bismarck: Die gesammelten Werke. Bd. 12, 2. Aufl., S. 316 f., und Bd. 15, 1. Aufl., S. 495.

³³⁰⁾ Bismarck: Die gesammelten Werke. Bd. 12, 2. Aufl., S. 438.

³³¹⁾ Bismarck, a.a.O., S. 450. (Vom Recht auf Arbeit hat er am gleichen Tage noch ausführlicher gesprochen. Vgl. a.a.O., S. 454 f.)

Staatszuschuß, daß der Arbeitgeber etwas über den bisherigen Lohn hinaus dazu zahlt. Denn „es wird allgemein geklagt, daß der Lohn der Arbeiter im ganzen keinen Überschuß und keine Ersparnis gestatte. Will man also dem Arbeiter zu dem eben noch ausreichenden Lohn noch eine Last auferlegen, ja, dann muß der Unternehmer diese Mittel zulegen“. ³³²⁾ Deshalb sei es an sich „ganz gleichgültig“, „ob man den Beitrag auf die Arbeiter oder auf die Unternehmer legt. . . . Die Industrie hat ihn in beiden Fällen zu tragen“. ³³²⁾ Wieweit solche Leistungen zumutbar seien, „wo . . . die Grenzlinie (ist), bis an welche man die Industrie belasten kann“, ³³³⁾ hat Bismarck allerdings nicht einheitlich beantwortet. Wo er eine bestimmte Gesetzgebung bekämpfte, wie beim Arbeitsschutz, da hat er behauptet, daß die Industrie nicht imstande sei, „eine kürzere Arbeitszeit mit demselben Tageslohn einzusetzen“. ³³⁴⁾ Wo er ein Gesetz durchbringen wollte, wie bei der Arbeiterversicherung, da traute er der Industrie viel mehr zu. Da meinte er, daß „das sogenannte eherne Lohngesetz, daß ein einfacher Arbeiter nie mehr verdienen kann, als er zur notwendigen Erhaltung und zur Bestreitung seiner notwendigen Lebensbedürfnisse braucht“, zwar „eine gewisse Wahrheit“ habe, „aber doch cum grano salis zu verstehen“ sei, weil nämlich der Arbeiter, wenn er erst einmal „gewohnt ist, ein höheres Maß von Wohlleben, als notwendig ist zu seinem Bestande, zu haben, . . . das, was er zu seinem Lebensunterhalt gebraucht und notwendig hat, auch auf den Arbeitgeber abwälzt“. ³³⁵⁾ Diese unklare Stellung zur Lohnfrage bestätigt nur, daß Bismarck sich der sozialpolitischen und sozialwissenschaftlichen Argumente recht freizügig und ohne Scheu, sich zu widersprechen, bediente, wenn sie ihm nur geeignet schienen, seine staatspolitischen Ziele zu unterstützen.

IV. Die Entwicklung der Formen

1. Das Hilfskassenwesen

a) *Vorläufer der Arbeiterversicherung*

Alle die historischen Argumente, die bisher in diesem Kapitel zusammengetragen worden sind, mögen vielleicht erklären, daß man sich mit einer bloßen Reform der Armenpflege nicht begnügen zu können glaubte. Aber daß man als Alternative ausgerechnet auf jene Versicherungsformen verfiel, die seit dem deutschen Beispiel die Politik der sozialen Sicherung in aller Welt bis heute beherrschen, ist nur daraus verständlich, daß sie

³³²⁾ Bismarck, a.a.O., S. 242.

³³³⁾ Bismarck, a.a.O., S. 318.

³³⁴⁾ Bismarck, a.a.O., S. 319.

³³⁵⁾ Bismarck, a.a.O., S. 437.

überhaupt keine neue Erfindung waren. Alle Konstruktionsmerkmale lagen längst voll durchgebildet vor und mußten nur vereinheitlicht und zusammengefügt werden.

Diese Vorformen der gesetzlichen Arbeiterversicherung gehen bis ins Mittelalter zurück und stammen meistens von Einrichtungen ab, die im Gilden- und Zunftwesen angesiedelt waren. Aber selbst die aus älteren germanischen Rechtsvorstellungen hervorgegangenen Genossenschaften sind aus der Entstehungsgeschichte der Sozialversicherung nicht wegzudenken.³³⁶⁾ Die Zünfte waren ja nicht nur Berufsverbände, sondern als solche selbst schon Hilfseinrichtungen für ihre Mitglieder. Die Notstandskassen, Bruderschaftskassen, Gesellenladen, Gewerkschaftskassen und wie die Unterstützungseinrichtungen, die sie bildeten, sonst noch genannt wurden, verselbständigten sich allmählich. Das Vermögen wurde gesondert verwaltet, eigene Statuten errichtet und allmählich auch eine spezielle Mitgliedschaft eingeführt.

Derartige Vorkehrungen der Zunftgenossen für gegenseitige Hilfe gingen teilweise — soweit die Fabrikarbeiter aus dem verarmten Handwerk stammten — direkt in die Arbeiter-Hilfskassen über, so wie sich die Fabrik ja auch über das Verlagssystem und die Manufaktur aus handwerklichen Betriebsformen entwickelte. Schon die ersten Fabrikarbeiter fanden daher „eine gewisse Hilfe und Unterstützung . . . durch die Innungs- und Gesellenkassen, die Bruderschaften, Knappschaftskassen und ähnliche Genossenschaften älterer Zeit. Aber sie reichten . . . nicht mehr aus“.³³⁷⁾ Je weiter die Industrialisierung fortschritt, desto mehr breitete sich auch das Hilfskassenwesen aus, desto augenfälliger wurden aber auch seine Mängel. In England hatten „bereits während des 18. Jahrhunderts . . . die Arbeiter zahlreiche soziale Selbsthilfeeinrichtungen geschaffen, um sich gegen Risiken wie Krankheit und Alter zu schützen und Vorsorge für den Todesfall zu schaffen. So entstanden die Arbeiterunterstützungsvereine der ‚Friendly Societies‘ und die sozialen Hilfskassen der ‚Trade Clubs‘, die Vorläufer der Gewerkschaften waren“.³³⁸⁾ Am weitesten verbreitet waren die Begräbniskassen, an zweiter Stelle die Krankenkassen. Daher sind in fast allen Ländern die bestehenden Hilfskassen für Krankheits- und Todesfälle zu Trägern der gesetzlichen Krankenversicherung gemacht worden, in Belgien z. B. noch nach dem zweiten Weltkrieg.

An gesetzlichen Vorkehrungen gab es zunächst „nur eine einseitig bestehende Fürsorgepflicht des Arbeitgebers in Krankheitsfällen in den Gesindeordnungen, im Handelsgesetzbuch, in der Seemannsordnung. . . Eine gesetzliche Beitrittspflicht zu Versicherungseinrichtungen wurde zum erstenmal durch die Preußische allgemeine Gewerbeordnung von 1845 ermöglicht, die die Gemeinden ermächtigte, durch Ortsstatut eine Beitritts-

³³⁶⁾ Vgl. dazu Gustav Schmoller: Die soziale Frage. München und Leipzig 1918. S. 354 f.

³³⁷⁾ Gustav Schmoller, a.a.O., S. 367.

³³⁸⁾ Gabriele Bremme: Freiheit und soziale Sicherheit. Stuttgart 1961. S. 11 f.

pfligt für Gesellen und Gehilfen einzuführen“.³³⁹⁾ „Das Gewerbegesetz vom 9. Februar 1849 ergänzte und verschärfte diese Bestimmungen, verfügte die ortsstatutarische Möglichkeit, die Unternehmer zu Beiträgen in halber Höhe der Arbeiterbeiträge zu zwingen und die Einziehung der beiderseitigen Beiträge den Gewerbetreibenden zu übertragen.“³⁴⁰⁾ Aufgrund dieser Gesetzgebung entstehen zahlreiche Hilfskassen, teils als Ortskassen, teils als Betriebskassen.³⁴¹⁾ 1876 wurden durch die Hilfskassengesetze zwar einerseits Befreiungsmöglichkeiten vom Kassenzwang durch den Beitritt zu freien Hilfskassen geschaffen, andererseits jedoch Normativbestimmungen erlassen, nach denen sich diese anerkannten freien Kassen ebenso zu richten hatten wie die örtlichen Zwangskassen.³⁴²⁾

Eine von Staats wegen — also nicht nur auf örtlicher Basis — angeordnete Zwangsversicherung „wurde zum erstenmal in den Knappschaftskassen für die Bergarbeiter — landesgesetzlich — verwirklicht“.³⁴³⁾ Nach dem preußischen Gesetz von 1854 mußten „alle Berg-, Hütten- und Salinenwerke . . . , zu geographischen Verbänden vereinigt, solche Knappschaftskassen errichten, und alle ihre Arbeiter mußten beitreten; Werke und Arbeiter zahlen Beiträge, die ersteren nach und nach fast so hohe wie die letzteren“.³⁴⁴⁾ Auch diese Gesetzgebung schließt bereits an eine jahrhundertelange Entwicklung an. „Die schon im 16. Jahrhundert vorhandenen Bruderladen der Bergarbeiter . . . gaben Unterstützungen aller Art; außerdem aber drang der gräflich Schlicksche Grundsatz der Joachimsthaler Werke mehr und mehr in alle Bergordnungen ein, nämlich daß fündige Zechen den kranken Arbeitern acht, unfündige vier Wochen lang Lohn und Arztgeld zu reichen hätten. Und als von 1700—1854 der Erwerbsbetrieb moderner Unternehmer und die Auflösung der alten Knappschaften diese heilsamen Einrichtungen bedrohten, da griff schon Friedrich der Große (zum Beispiel 10. Mai 1767 für Bergwerke in Cleve-Mark) und später die preußische Verwaltung von 1815—1848 rettend und zwingend durch; in den westlichen Provinzen wurden diese Kassen erst 1839—1842 unter großem Widerstand der Unternehmer in allen Werken eingeführt. Minister von der Heydt unifizierte und legalisierte dann diese Reform durch das Gesetz vom 10. April 1854.“³⁴⁵⁾

Nachdem auch andere deutsche Staaten die Regelungen des preußischen Knappschaftsgesetzes nachgeahmt hatten,³⁴⁶⁾ war der Inhalt des Arsenal, aus dem dann die Arbeiterversicherung zusammengebaut wurde, in ganz Deutschland bekannt, von den Organisationsformen über den

339) B. Schmittmann: Sozialversicherung. In: Handwörterbuch der Staatswissenschaften. 4. Aufl., Bd. 7. Jena 1926. S. 623.

340) Gustav Schmoller, a.a.O., S. 390.

341) Vgl. Gustav Schmoller, a.a.O., S. 391.

342) Vgl. Gustav Schmoller, a.a.O., S. 392, und Walter Vogel: Bismarcks Arbeiterversicherung. Braunschweig 1951. S. 22.

343) B. Schmittmann, a.a.O., S. 623 f.

344) Gustav Schmoller, a.a.O., S. 389.

345) Gustav Schmoller, a.a.O., S. 389.

346) Vgl. Gustav Schmoller, a.a.O., S. 390.

Versicherungszwang bis zum Arbeitgeberbeitrag. So wurde nur das, was es schon längst gab, „auch für andere Berufsgruppen unter Festsetzung einer Beitragspflicht des Arbeitgebers im Wege staatlichen Zwanges verallgemeinert“, ³⁴⁷⁾ so daß also „die Form der Sozialversicherung, wie sie in Deutschland erfunden wurde, die Merkmale aller früheren Formen in sich vereinigte und zusammenfaßte. Der Beitrag des Arbeiters zu seinem Hilfsverein auf Gegenseitigkeit, die Prämie des Arbeitgebers . . ., die staatliche Subventionierung . . .: alle waren sie Faktoren für die Finanzierung dieser deutschen Sozialversicherung“. ³⁴⁸⁾

Die weite Verbreitung, die das Hilfskassenwesen trotz aller ihm anhaftenden Mängel — von denen gleich noch kurz zu reden sein wird — gefunden hatte, wurde auch als Beweis dafür gewertet, daß die Versicherungseinrichtungen sich großer Beliebtheit erfreuten. Herkner hat sogar von einem elementaren Bedürfnis nach derartigen gegenseitigen Unterstützungsvereinen gesprochen. ³⁴⁹⁾

b) Exkurs: Die Entwicklung der Beamtenversorgung

Für die Entstehungsgeschichte, die Theorie und die Systematik der sozialen Sicherung ist es nicht uninteressant, daß die Beamtenversorgung ebenso wie die Arbeiterversicherung aus dem Hilfskassenwesen stammt. Die Entwicklung sei hier nur durch die Darstellung wiedergegeben, die sich im Handwörterbuch der Staatswissenschaften findet:

„Die Gewährung von Ruhegehältern galt ursprünglich als Gnaden-sache und damit als eine Belohnung für besondere Verdienste um Krone und Staat. Ihre Zuteilung war kein mit seinem Dienstverhältnis verknüpftes Recht des Beamten. Auch war ihr Bezug ursprünglich nicht immer ein dauernder . . ., sondern oft nur eine einmalige Zahlung oder eine solche auf kürzere Zeit (Gnadenquartal, Gnadenjahr, Abfertigung). Allein diese Gnadenerteilung war höchst willkürlich, bald verschwenderisch, bald hartherzig und kärglich, und führte überdies zu vielen Mißbräuchen. Mit der Zeit wurde es daher ein dringendes Bedürfnis, in dieses Wirrsal Ordnung zu bringen und nach festen, gleichmäßigen Grundsätzen zu handeln. Später wurden besondere Pensionskassen gegründet, in welche die Beamten Einzahlungen in Form von Gehaltsabzügen zu leisten hatten. . . . Der Staat verwaltete diese Pensionskassen, häufig unter Mitwirkung eines von den Beamten selbst gewählten Ausschusses, und leistete dazu Beiträge. Der Beitritt zu ihnen und die Gehaltsabzüge waren zwangsmäßige. . . . Der moderne Verfassungsstaat erkannte sodann die Zahlung der Ruhegehälter als eine ihm nach der Natur des Staatsdienerverhältnisses obliegende moralische und rechtliche Pflicht an. . . . Sie

³⁴⁷⁾ B. Schmittmann, a.a.O., S. 624.

³⁴⁸⁾ Internationales Arbeitsamt (Hrsg.): Soziale Sicherheit. Ein Lehrgang für Arbeitnehmer Genf 1958. S. 11.

³⁴⁹⁾ Heinrich Herkner: Die Arbeiterfrage. Bd. 1: Arbeiterfrage und Sozialreform. 8. Aufl., Berlin und Leipzig 1922. S. 366.

fand ihren gesetzmäßigen Ausdruck darin, daß der Staat jene selbständigen Pensionskassen beseitigte und die Gehaltsabzüge in die allgemeine Staatskasse abführte, wogegen er die rechtsverbindliche Verpflichtung übernahm, den Beamten die Ruhegehälter zu zahlen. Damit war . . . das Pensionswesen zu einer Rechtssache erhoben, der Anspruch auf Pension auf feste Rechtssätze gestellt.

In gleicher Weise wie die staatliche Fürsorge für den . . . Beamten hat sich auch diejenige für seine Hinterbliebenen . . . entwickelt. Aus einer willkürlichen einmaligen oder auf eine kurze Zeit beschränkten gnadenweisen Zahlung entwickelten sich zuerst im 17., besonders aber im 18. und in der ersten Hälfte des 19. Jahrh. Witwen- und Waisenspensionskassen gleicher Art wie die Ruhegehaltskassen, bis auch die Zahlung der Witwen- und Waisengelder ebenso wie die der Ruhegehälter als ausschließliche Pflicht des Staates erkannt und von ihm zur alleinigen Tragung übernommen wurde. . . . Diese Kassen waren teils solche für die Hinterbliebenen von öffentlichen Angestellten eines bestimmten Berufes, teils ‚freie‘, dem allgemeinen Beitritt offenstehende. . . . Alle diese Kassen erwiesen sich mit der Zeit als auf ungenügenden rechnerischen Grundlagen aufgebaut. Sie wurden zwar . . . erheblich verbessert, gingen dann aber in die allgemeine staatliche Versorgungstätigkeit auf.“³⁵⁰⁾

Wenn man in diesem Text statt „Beamte“ „Arbeitnehmer“ oder „Staatsbürger“ sagte, so könnte er ohne weiteres auch einer Verlautbarung der Internationalen Vereinigung für soziale Sicherheit aus der Zeit nach dem zweiten Weltkrieg entnommen sein. In ihm findet sich alles wieder, was auch aus der Entwicklung und Begründung der Arbeiterversicherung bekannt ist: Die Fürsorgepflicht des Dienstherrn, die Klage über seine Willkür, das Streben nach Rechtsansprüchen, die Unzulänglichkeit der Hilfskassen, der Beitrittszwang, der Arbeitgeberbeitrag und schließlich — als modernste Komponente — die Versorgungspflicht des Staates.

c) Die Mißstände

Es wäre durchaus denkbar gewesen, daß man die Arbeiterversicherung den privaten Versicherungsgesellschaften und Unterstützungsvereinen überlassen hätte. Vor der Gesetzgebung der achtziger Jahre des vorigen Jahrhunderts ist sehr lebhaft diskutiert worden, ob man — um die damalige Terminologie zu verwenden — Zwangskassen brauche oder ob nicht der Kassenzwang, dem man auch bei privaten Einrichtungen genügen könne, ausreiche. Aber über die freien Hilfskassen und Versicherungen wurde so lebhaft Klage geführt, daß diese Alternative sich nicht durchsetzte — abgesehen davon, daß Bismarck von den Privatversicherungsgesellschaften keineswegs eine gute Meinung hatte. „Daß sie . . . als edle

³⁵⁰⁾ H. Köppe: Versorgung der Ruhestandsbeamten und Hinterbliebenen. In: Handwörterbuch der Staatswissenschaften. 4. Aufl., Bd. 8. Jena 1928. S. 664 f.

Seelen sich für die Arbeiterinteressen bei der Einrichtung ihrer Versicherungsgesellschaften auf Aktien zu opfern bereit waren, habe ich nie geglaubt“, ³⁵¹⁾ sagte er im Reichstag in der Debatte über das Unfallversicherungsgesetz. „Das Korrelat für den Zwang“ sei „die Übernahme der Versicherung durch den Staat“, denn „würde der Zwang ausgesprochen, so ist es notwendig, daß das Gesetz zugleich ein Versicherungsinstitut beschafft, was wohlfeiler und sicherer ist wie jedes andere. Man kann nicht den Sparpfennig des Armen dem Konkurse aussetzen, man kann auch nicht zugeben, daß ein Abzug von den Beiträgen als Dividende oder zur Verzinsung von Aktien gezahlt würde.“ ³⁵²⁾

Wenn Bismarcks Antipathie auch vor allem den Aktiengesellschaften galt, so sind gegen die Unterstützungskassen auf Gegenseitigkeit doch ganz ähnliche Vorwürfe erhoben worden. Die kleineren Vereine machten viel häufiger Bankrott als die großen Gesellschaften. Vor allem die Sterbe-, Kranken- und Unfallkassen, also die häufigsten Formen, operierten mit völlig unzureichenden Rechnungsgrundlagen. Eine Statistik der Krankheits- und Unfallhäufigkeit, die erst die Basis für eine wenigstens halbwegs ordnungsgemäße Prämienkalkulation hätte liefern können, gab es noch nicht. Die Unterstützungsvereine arbeiteten daher mit einem ganz primitiven Umlageverfahren, das heißt sie „verlassen sich auf ihre Sitte, leere Kassen durch erhöhte Umlagen wieder zu füllen“. ³⁵³⁾ Da sich „die einzelnen Versicherten . . . fast nie . . . einen Einblick über die Solidität des Geschäfts, über die Frage einer richtigen Absterbeordnung, einer genügenden Prämienreserve (Kapitalansammlung), über die Höhe der Verwaltungskosten verschaffen (können)“, ³⁵⁴⁾ machten diejenigen Versicherungen das Geschäft, die für die niedrigsten Beiträge die höchsten Leistungen zu bieten schienen; aber „oft versprachen die Kassen mehr, als sie halten konnten“. ³⁵⁵⁾ Der versicherte Arbeiter erhielt die Zahlungen, die ihm zugesagt waren oder die er sich erhofft hatte, nur selten. Entweder war die Kasse zahlungsunfähig und brach zusammen, oder der Versicherte wurde ausgeschlossen. Das ging sehr einfach, weil es kaum schriftliche Versicherungsbedingungen gab. Der Versicherte war weitgehend der Willkür der Manager ausgeliefert. Bei den lokalen Kassen büßte er durch jeden Ortswechsel alle bis dahin erworbenen Rechte ein; überdies verlor er sofort jeden Anspruch, wenn er auch nur einen Beitrag nicht rechtzeitig entrichtete. Daraus leitete Brentano die Unbrauchbarkeit auch der Zwangsversicherung ab, indem er unterstellte, daß jeder, der „wegen Verdienstlosigkeit aus der Kasse ausscheiden muß, . . . seine

³⁵¹⁾ Bismarck: Die gesammelten Werke. Bd. 12: Reden von 1878 bis 1885. 2. Aufl., Berlin 1929. S. 243.

³⁵²⁾ Bismarck, a.a.O., S. 243.

³⁵³⁾ Gustav Schmoller: *Die soziale Frage*. München und Leipzig 1918. S. 385.

³⁵⁴⁾ Gustav Schmoller, a.a.O., S. 361.

³⁵⁵⁾ Heinrich Herkner, a.a.O., S. 366.

Unterstützungsansprüche verlieren“³⁵⁶⁾ würde. Unter dieser Voraussetzung wäre freilich seine Folgerung kaum zu bestreiten gewesen, daß, „solange die heutige Erwerbsordnung besteht, . . . wegen der fehlenden Gewährleistung eines Einkommens aus Arbeit, aus dem die Prämien gezahlt werden müssen, durch Versicherungszwang eine wirksame Versicherung der Arbeiter nicht herbeigeführt werden (kann)“.³⁵⁷⁾

Die freien Versicherungen entwickelten daraus jedoch eine regelrechte Technik, lästige Ansprüche abzuwehren, und zwar gerade die größeren Gesellschaften, die, „je größer sie werden, desto zahlreichere Kollekteure bedürfen, die 10—50 % der Einnahmen verschlingen“ und „mit der Ausdehnung der Gesellschaften zu einem wahren Krebschaden wurden“.³⁵⁸⁾ Wenn sich dann „die Bilanz der Kasse schlecht (stellte), so holten sie bei Hunderten die Beiträge nicht mehr ab und stießen diese so aus der Gesellschaft; sie bewucherten auch durch Vorschüsse. . . . Zur Generalversammlung, wo Tausende hätten erscheinen sollen, trommelten Vorstände und Kollekteure einige Dutzend ihrer Kreaturen zusammen“.³⁵⁹⁾ Die Finanzen einer insolvent gewordenen Gesellschaft wurden dadurch wieder aufge bessert, daß man den „Kollekteuren“ hohe Provisionen versprach, so daß sie wahllos, ohne Rücksicht auf das Risiko und die zukünftigen Belastungen, neue Versicherte warben. „Ein großer Teil der Kollekteure und Vorstände sanken . . . zu gewissenlosen Wucherern herab; sie gaben den Versicherten keine schriftlichen Verträge, verkauften sie beliebig an andere Gesellschaften, wie sie auch oft ihre einträglichen Stellen . . . verkauften.“³⁶⁰⁾ „Diese namenlosen Mißbräuche“,³⁶¹⁾ die vor allem aus England mit einer Fülle von Beispielen und Details beschrieben worden sind,³⁶²⁾ erzeugten „sehr zahlreiche Prozesse, Verluste, Bankrotte“,³⁶³⁾ und die Versicherungen wurden daher bald nur noch als „Wuchergeschäfte der Direktoren und Sammelagenten“³⁶³⁾ angesehen.

„Gewissenlose Elemente mißbrauchten das Vertrauen der Genossen“³⁶⁴⁾ aber auch in den „kleinen örtlichen, oft nur ein paar Jahre dauernden Vereinen, die als gesellige Klubs oder als Sammlungen bei einem Begräbnis beginnen“.³⁶⁵⁾ „Besonders häufig sind Hilfskassen durch Wirte ins Leben gerufen worden, die dann deren Sekretäre wurden; eine Kundschaft von Zechern wurde dadurch in ihr Gasthaus gezogen. Andere Kassen verdanken ihren Ursprung Begräbnisunternehmen, wieder andere Leuten, die

356) Lujo Brentano: Der Arbeiter-Versicherungszwang, seine Voraussetzungen und seine Folge. Berlin 1881. S. 72.

357) Lujo Brentano, a.a.O., S. 36.

358) Gustav Schmoller, a.a.O., S. 382.

359) Gustav Schmoller, a.a.O., S. 383.

360) Gustav Schmoller, a.a.O., S. 381.

361) Gustav Schmoller, a.a.O., S. 383.

362) Vgl. insbesondere Lujo Brentano: Eine Geschichte der wirtschaftlichen Entwicklung Englands. Jena 1928. Bd. 3. Erste Hälfte. Kap. 51: „Die Anfänge der Arbeiterversicherung“. S. 331 ff.

363) Gustav Schmoller, a.a.O., S. 425.

364) Heinrich Herkner, a.a.O., S. 366.

365) Gustav Schmoller, a.a.O., S. 381.

Kassen ins Leben riefen, bloß um deren Beamte zu werden.“³⁶⁶) „Wenn Millionen von Armen im 19. Jahrhundert durch solche eingegangene unvollkommene Hilfskassen getäuscht wurden, nach langer Einzahlung nichts erhielten“,³⁶⁷) so verwundert die Feststellung nicht, daß, „wer nur die englischen Begräbniskassen kennt, . . . sich kaum scheuen (wird), vom vollständigen Bankerott des freien Hilfskassenwesens zu sprechen.“³⁶⁸)

Schmoller hat das aus derartigen betrügerischen Machenschaften erwachsene Mißtrauen ins Grundsätzliche gewendet, wenn er sagt: „Das Eigentümliche aller Versicherung als Geschäft ist, daß die Masse der Versicherten vom Geschäft und seinen Bedingungen meist wenig versteht, daß Übervorteilung und Bewucherung leicht bei freier Privatwirtschaft eintritt. Daher wurde überall eine weitgehende Spezialgesetzgebung, fast überall eine gewisse staatliche Kontrolle nötig; es trat vielfach eine Übertragung der Versicherung auf öffentliche Organe ein. So wurde das Gebiet der wirtschaftlichen Versicherung ein Hauptfeld des Streites der großen wirtschaftlichen Organisationsprinzipien, des Kampfes zwischen Erwerbsgeschäft und öffentlicher Fürsorge. Ähnlich wie die Neugestaltung der Kreditorganisation hat die der Versicherung mehr und mehr in das Bild der modernen Volkswirtschaft neue Züge der Vergesellschaftung, der sozialen Fürsorge, der Staatstätigkeit eingefügt.“³⁶⁹)

Bismarck hat Schmoller darin offensichtlich zugestimmt. Das beweist nicht nur sein politisches Handeln, durch das er die Arbeiterversicherung im Reichstag durchgesetzt hat, sondern auch ein sehr langer Brief an den späteren Kaiser Wilhelm II., in dem es heißt: „Zum positiven Schaffen und Erhalten lebensfähiger Reformen ist bei uns nur der König an der Spitze der Staatsgewalt auf dem Wege der Gesetzgebung befähigt. Die Kaiserliche Botschaft bezüglich sozialer Reformen wäre ein todter Buchstabe geblieben, wenn ihre Ausführung von der Tätigkeit freier Vereine erwartet worden wäre; die können wohl Kritik üben und über Schäden Klage führen, aber heilen können sie letztere nicht.“³⁷⁰)

2. Die Differenzierung der Begriffe, oder:

Rückwirkungen der Sozialversicherung auf die Fürsorge

Die Entwicklungsgeschichte der sozialpolitischen Hilfs- und Organisationsformen läßt sich fast überall bis zu spätmittelalterlichen Zunftordnungen zurückverfolgen. Die Zünfte sind der Ursprung sowohl vieler armenpflegerischer Einrichtungen als auch des Hilfskassenwesens, aus ihnen gehen aber auch die Gewerkschaften und die Genossenschaften hervor. Vom Hilfskassenwesen aus lassen sich wiederum viele Entwicklungs-

³⁶⁶) Lujó Brentano, a.a.O., S. 337.

³⁶⁷) Gustav Schmoller, a.a.O., S. 382.

³⁶⁸) Gustav Schmoller, a.a.O., S. 383.

³⁶⁹) Gustav Schmoller, a.a.O., S. 358.

³⁷⁰) Bismarck: Die gesammelten Werke. Bd. 15: Erinnerung und Gedanke. Berlin 1932. S. 468 f.

linien ziehen. Einerseits hat es die vielfältigsten Rückwirkungen auf das Armenwesen und auf die Bildung von Gewerkschaften, die ursprünglich vielfach als Unterstützungsvereine auf Gegenseitigkeit entstanden sind, ³⁷¹⁾ andererseits leiten sich aus ihm ebenso die Sozialversicherungen wie die Beamtenversorgung, aber auch die berüchtigten Ringvereine her.

Diese enge Verflechtung, ja weitgehende Identität, zwischen den Vorläufern hat dazu beigetragen, daß Sozialversicherung und Versorgung immer wieder als Teile, als Spezialformen der Fürsorge angesehen worden sind. Es kommt hinzu, daß Sozialversicherung und Versorgung einen großen Teil ihrer Begründungen und ihrer Beliebtheit immer aus der Frontstellung gegen Armenpflege und Fürsorge bezogen haben. So ist es einerseits sicher völlig richtig, wenn Achinger sagt, „Sozialpolitik könnte . . . definiert werden als ein Reformversuch zur Armenpflege, als aus dem Gegensatz zu den Mißerfolgen der Armenpflege entstandene verbesserte Praxis“. ³⁷²⁾ Noch offensichtlicher ist bei den Sonderversorgungsformen für die Kriegsofopfer und Kriegsgeschädigten, daß sie als eine höhere Etage der Fürsorgeleistung für bessere Leute geschaffen worden sind. Aber andererseits wird gerade aus den Debatten um die Arbeiterversicherung deutlich, daß sie als etwas wesentlich von der Armenpflege Unterschiedenes gemeint war. ³⁷³⁾ Es kam darauf an, sich entscheidend von dem bisherigen Vollzug der Armenpflege abzusetzen. „Wenn einzelne“, so hat Schmoller zusammenfassend über die Stellung der Sozialversicherung gesagt, „die Invalidenversicherung als eine verbesserte Armenpflege . . . bezeichnen, so ist daran so viel wahr, daß die Institution besser ist als die Armenpflege, daß sie jene in gewissem Sinne ersetzen soll. . . . Aber es ist falsch, wenn man mit der Bezeichnung die Armenpflege und die Invalidenversicherung auf eine Stufe stellen will.“ Es bestünden vielmehr „fundamentale, psychologische, wirtschaftliche und rechtliche Unterschiede, welche das Versicherungswesen in eine andere, höhere Stufe der sozialen Entwicklung als das Armenwesen erheben“. ³⁷⁴⁾

Dieser — an sich rein begriffliche — Streit bezieht bis heute seine ergiebigsten Argumente aus der Unklarheit der Termini. Der Begriff Fürsorge hat offenbar bis zu der Reform der zwanziger Jahre, bis zum Erlaß der Fürsorgepflichtverordnung und der Reichsgrundsätze, nicht die spezifische Bedeutung gehabt wie heute, und für den Ausdruck Versorgung ist ein besonderer Begriffsinhalt eher noch später erst exakt definiert worden. Daher läßt sich aus allen früheren Äußerungen nachweisen, daß die Begriffe Versicherung, Fürsorge und Versorgung noch für den gleichen Gegenstand benutzt werden. In der Kaiserlichen Botschaft

³⁷¹⁾ Heinrich Herkner, a.a.O., S. 366.

³⁷²⁾ Hans Achinger: Sozialpolitik und Fürsorge. Berlin 1939. S. 27.

³⁷³⁾ Vgl. insbesondere das geradezu euphorische Loblied, das Schäffle auf die „organische Mannigfaltigkeit genossenschaftlicher Bürger- und Bürgschaften“ anstimmt. (Albert Schäffle: Vergangenheit und Zukunft der deutschen Gemeinde. In: Gesammelte Aufsätze. Tübingen 1885. S. 48 und 56.)

³⁷⁴⁾ Gustav Schmoller, a.a.O., S. 413.

hatte es geheißt, die Arbeiter hätten „der Gesamtheit gegenüber einen begründeten Anspruch auf ein höheres Maß staatlicher Fürsorge, als ihnen bisher hat zuteil werden können“. ³⁷⁵⁾ Bismarck selbst hat im Reichstag die Invalidenversicherung als Versorgung bezeichnet. ³⁷⁶⁾ In den Begründungen der Arbeiterversicherungsgesetze ist davon die Rede, daß bei Betriebsunfällen aus einer „dem Bereich der öffentlich-rechtlichen Verpflichtungen angehörigen Fürsorgepflicht“ heraus „eine Versorgung zu sichern“ sei, ³⁷⁷⁾ daß in der Invalidenversicherung eine „Erweiterung der sozialpolitischen Fürsorge“ angestrebt werde ³⁷⁸⁾ und daß „die Versorgung, welche die Unfallversicherung . . . gewährt . . ., eine höhere Fürsorge“ sein könne als die aus der Invalidenversicherung. ³⁷⁹⁾ Schäffle hatte sogar von der „freien Selbstfürsorge“ gesprochen ³⁸⁰⁾ und damit den Begriff Fürsorge auch auf die private, freiwillige Vorsorge angewendet.

Das alles besagt nicht mehr, als daß die Begriffe Fürsorge und Versorgung damals noch undefiniert, noch frei verwendbar waren. Der ganze Streit um den Charakter der Sozialversicherung wäre an sich auch nicht viel mehr als eine müßige Spielerei mit Worten, wenn nicht daraus gefolgert würde, es sei im Grunde völlig gleichgültig, ob eine bestimmte soziale Aufgabe der Sozialversicherung, der Versorgung oder der Fürsorge zugewiesen werde, denn eigentlich seien alle drei ja identisch. Solche Vereinfachung übersieht die Differenzierung der Arbeitsformen, die sich inzwischen herausgebildet hat, und verhindert dadurch, daß soziale Schäden mit der jeweils erfolgversprechendsten Methode angegangen werden.

Für die Fürsorge haben sich durch die Einführung der Sozialversicherung und die Absonderung bestimmter Versorgungsformen Rückwirkungen ergeben, die sowohl ihr Erscheinungsbild als auch ihre Einsatzmöglichkeiten gegenüber der alten Armenpflege wesentlich verändert haben. Sie hat gleichzeitig eine Abwertung und eine Aufwertung erfahren. Dadurch, daß die besseren Chargen aus ihrer Klientel abgezogen worden sind, ist sie zum Unterstock des sozialen Sicherungssystems herabgesunken. Wenn die Arbeiterversicherung ausdrücklich zum Ziel hatte, die anständigen und fleißigen Arbeiter aus den Diskriminierungen der Armenpflege zu erlösen, so mußten sich die Zurückgebliebenen nun erst recht als die outcasts empfinden. Alle weiteren Ausgliederungen aus der Fürsorge verstärkten diesen Effekt, wie etwa im ersten Weltkrieg „die zahlreichen Kriegsverordnungen, die eine scharfe Trennung der Armenpflege von der Kriegswohlfahrtspflege bezweckten. Aus politischen Gründen ‚um die Stimmung zu erhalten‘ hat man immer neue Gruppen aus der übrigen

³⁷⁵⁾ Bismarck: Die gesammelten Werke. Bd. 12. 2. Aufl., S. 271.

³⁷⁶⁾ Bismarck, a.a.O., S. 450. Vgl. das Zitat auf S. 79 (Anm. 331).

³⁷⁷⁾ Zitiert nach Heinrich Braun: Motive sozialer Hilfeleistungen. Frankfurt am Main 1955. S. 20.

³⁷⁸⁾ Zitiert nach Heinrich Braun, a.a.O., S. 39.

³⁷⁹⁾ Zitiert nach Heinrich Braun, a.a.O., S. 61.

³⁸⁰⁾ Albert Schäffle: Der korporative Hilfskassenzwang. Tübingen 1884. S. 11.

Fürsorge herausgenommen und Sonderzweige geschaffen. Dadurch hat man die Armenpflege ständig entwertet und die ihr anheim Gefallenen schuldloserweise mit einem Makel behaftet“.³⁸¹⁾

Der ständige Abzug von Unterhaltsbedürftigen aus der Fürsorge hat sie jedoch andererseits mehr und mehr für qualifiziertere Aufgaben freigemacht. Dieser Prozeß ist noch nicht abgeschlossen. Die Unterhaltsgewährung und die Aufstockung sonstiger Sozialleistungen spielen in der Fürsorge noch immer eine erhebliche Rolle. Aber die bisherige Entwicklung hat doch schon gezeigt, welche hochwertigen Leistungen die Fürsorge durch intensive persönliche Hilfen zu erbringen vermag, wenn der mit der Arbeiterversicherung eingeleitete Freisetzungsprozeß anhält. Davon wird in späteren Kapiteln noch ausführlicher die Rede sein.

³⁸¹⁾ Hans Maier: Die Stellung der sozialen Fürsorge in der neuen Zeit. In: Soziale Praxis und Archiv für Volkswohlfahrt. Jg. 29 (1920). Nr. 38. Spalte 893.

Kapitel IV:
SOZIALE SICHERUNG:
ALTE UND NEUE THEORIEN

I. Die Arbeiterfrage als historische Determinante

1. Die gängigen traditionellen Theorien

Das Gewicht, das die wirtschaftliche Benachteiligung der Arbeiterklasse — marxistisch gesprochen: die Ausbeutungstheorie — in der Argumentation für und wider die Sozialversicherung gewonnen hat, hat der theoretischen Begründung der sozialen Sicherung eine Einseitigkeit gegeben, die noch heute in einer Fülle von Mißverständnissen spürbar bleibt. Daß die Sozialpolitik an dem Klassengegensatz zwischen Kapital und Arbeit ansetzt, ist nicht nur verständlich, sondern historisch wohl unausweichlich gewesen, denn niemand verkörperte den Typus des neuen Zeitalters besser als der Industriearbeiter. Da Marx die erste umfassende und systematische Deutung der Zustände am Anfang des Industriesystems gegeben hatte, ist es nicht verwunderlich, daß die frühen Sozialpolitiker seine Vorstellungen und seine Terminologie aufgriffen, so sehr sie im übrigen auch seine Theorien abgelehnt haben mögen. Friedrich Albert Lange, dessen „Arbeiterfrage“ 1865 zum ersten Mal erschien, ist als eigenständiger philosophischer Denker davon unabhängiger als Heinrich Herkner, der für sein 1894 in erster Auflage erschienenes Werk den gleichen Titel wählte. Gustav Schmollers umfang- und inhaltsreiches Buch über „Die soziale Frage“³⁸²⁾ trägt den Untertitel „Klassenbildung, Arbeiterfrage, Klassenkampf“. Die seit den Zeiten der Kathedersozialisten bis heute wohl am meisten zitierte Formel ist Adolph Wagners Definition, die Sozialpolitik als „diejenige Politik des Staats“ begreift, „welche Mißstände im Gebiete des Verteilungsprozesses mit Mitteln der Gesetzgebung und Verwaltung zu bekämpfen sucht“.³⁸³⁾ Zwiedineck-Südenhorsts große theoretische Leistung läuft ebenfalls darauf hinaus, die Sozialpolitik als Korrektur der Verteilung, als Eingriff in die Auseinandersetzung zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer um den Arbeitsertrag zu deuten. „Sozialpolitik ist die auf Sicherung fortdauernder Erreichung der Gesellschaftszwecke gerichtete Politik.“³⁸⁴⁾ So definiert er und erläutert dazu: „Die Erkenntnis, daß der Klassengegensatz vor allem

³⁸²⁾ München und Leipzig 1918.

³⁸³⁾ Adolph Wagner: Über soziale Finanz- und Steuerpolitik. In: Archiv für soziale Gesetzgebung und Statistik. Bd. 4. Berlin 1891. S. 4.

³⁸⁴⁾ Otto von Zwiedineck-Südenhorst: Sozialpolitik. Leipzig und Berlin 1911. S. 38.

doch in den schroffen Differenzen der Besitz- und Einkommensverhältnisse wurzelt, . . . rückt die Einflußnahme auf die Einkommensgestaltung in die erste Linie der sozialpolitischen Aufgaben.“³⁸⁵⁾

Die Theoretiker der Sozialpolitik sind in Deutschland bis heute zum großen Teil bei diesem Denkansatz verblieben. Die Aussagen in der Mehrzahl der nach dem zweiten Weltkrieg erschienenen Lehr- und Wörterbücher weichen nur unwesentlich von den ersten Systematisierungsversuchen der Gründer des Vereins für Socialpolitik ab. Heyde weist in seinem weit ausgreifenden und zunächst sehr formal und abstrakt einsetzenden Definitionsversuch im Handwörterbuch der Sozialwissenschaften zu Recht darauf hin, daß „in der Praxis . . . bis vor wenigen Jahren unbestritten (war), daß Sozialpolitik im engeren Sinne . . . nur in einer Bezogenheit auf die fremdbestimmte Arbeit verstanden werden dürfe.“³⁸⁶⁾ Auch wenn man sich zu einer Ausweitung verstehe, sei höchstens „zu einem Nebeneinander heterogener Phänomene zu kommen, für die es letzten Endes keinen anderen Generalnenner als die wirtschaftliche Schwäche der in Frage kommenden Personenkreise gibt.“³⁸⁷⁾ Selbst wenn also die Begrenzung auf die Arbeiterschaft aufgegeben würde, so müsse zumindest „die wirtschaftliche Schwäche als sozialpolitisches Kriterium“³⁸⁷⁾ erhalten bleiben. Da aber „noch immer . . . die Gesellschaftsstruktur primär von der Schichtung in Selbständige und Arbeitnehmer bestimmt“³⁸⁸⁾ sei, hält er daran fest, daß „diese enge Fassung . . . Vorzüge (hatte und hat)“³⁸⁷⁾ Albrecht formuliert den Zusammenhang mit dem Lohnarbeitsverhältnis noch viel entschiedener: „Die Gesellschaftsgruppe . . ., mit der es die Sozialpolitik in erster Linie zu tun hat, ist die Schicht der infolge ihrer abhängigen Stellung im Gefüge der Gesellschaft wirtschaftlich Benachteiligten, der wirtschaftlich Unselbständigen, in der modernen Wirtschaftsgesellschaft die Lohnarbeiterschaft . . .; diejenigen, die durch ihre abhängige Stellung in der Wirtschaft deshalb ganz besonderen Gefahren ausgesetzt sind, weil ihnen die Grundlagen für die eigene Meisterung ihres wirtschaftlichen Schicksals fehlen, nämlich die eigene und freie Verfügung über die sachlichen Produktionsmittel (Grund und Boden, Kapitalgüter).“³⁸⁹⁾ Hier ist das ganze Arsenal der klassenkämpferischen Ideen noch völlig ungebrochen beieinander. Weddigen behandelt bei der Begründung der Sozialversicherung die Beschränkung auf die „Versicherungsgemeinschaften von Arbeitgebern und -nehmern“³⁹⁰⁾ etwas vorsichtiger mehr als faktische Gegebenheit denn als theoretische Notwendigkeit, meint aber, die zwangsweise Sozialversicherung sei nur sinnvoll, wo sie

³⁸⁵⁾ Otto von Zwiédineck-Südenhorst, a.a.O., S. 98.

³⁸⁶⁾ Ludwig Heyde: Sozialpolitik (II) Allgemeines. In: Handwörterbuch der Sozialwissenschaften. Bd. 9. Stuttgart, Tübingen, Göttingen 1956. S. 543.

³⁸⁷⁾ Ludwig Heyde, a.a.O., S. 543.

³⁸⁸⁾ Ludwig Heyde, a.a.O., S. 544.

³⁸⁹⁾ Gerhard Albrecht: Sozialpolitik. Göttingen 1955. S. 32.

³⁹⁰⁾ Walter Weddigen: Sozialversicherung (I) Theorie. In: Handwörterbuch der Sozialwissenschaften. Bd. 9. Stuttgart, Tübingen, Göttingen 1956. S. 596.

„einer Bevölkerungsschicht, die wegen ihres geringen Einkommens weder an Sparen noch an Privatversicherung denken kann, die fehlenden Mittel zur Versicherung beschafft, bzw. wo die Versicherungspflichtigen zwar über die nötigen Mittel, nicht aber über die nötige Rationalität der Mitteleinteilung und nicht über die erforderlichen wirtschaftlichen Kenntnisse zum Sparen oder zur Benutzung von Versicherungseinrichtungen verfügen“.³⁹¹⁾ Gänzlich auf die Wiederholung der schon bei der Einführung der Bismarckschen Sozialversicherung geläufigen Argumente beschränkt sich Savelsberg in dem an Weddigen anschließenden Artikel: „Mit der Entwicklung der modernen arbeitsteiligen Wirtschaftsweise nahm zwangsläufig der Anteil der unselbständigen Erwerbstätigen und der von ihnen zu versorgenden Angehörigen an der Gesamtbevölkerung zu. Damit wird die Frage, wie die Existenz dieser Menschen gesichert werden soll . . ., aus einem individuellen zu einem sozialen Problem. Eine private Vorsorge für Zeiten der Erwerbslosigkeit durch Vermögensbildung und Ersparnisse ist bei den niedrigen Einkommen gerade der gefährdeten Schichten nicht oder nicht in ausreichendem Maße möglich.“³⁹²⁾

2. Die Mißverständnisse

Faßt man die in diesen Äußerungen enthaltenen Begründungen für die Sozialpolitik im allgemeinen und für die — hier vor allem interessierende — Sozialversicherung im besonderen zusammen, so erhält man als praktisch einzigen Rechtfertigungsgrund, daß der Lohn unzureichend ist. In dieser summarischen Aussage steckt zweierlei. Sozialpolitische Interventionen hätten nach ihr eine Existenzberechtigung nur 1. für den Lohnarbeiter und 2. für einen ungenügend entlohnten, einen ausgebeuteten Arbeiter.

Nun bedarf es sicher keines näheren Beweises, daß der Teil der Sozialpolitik, der der Regelung des Arbeitsverhältnisses dient, also die Labour Policy, ein Arbeitsverhältnis im Sinne der modernen industriellen Wirtschaftsform voraussetzt. Selbständigen kann man weder einen Arbeitszeit- oder einen Kündigungsschutz einräumen noch eine Arbeitslosenunterstützung zahlen. Die ganzen Errungenschaften des Arbeitsrechts sind auf Selbständige nicht anwendbar.

Aber auch die unselbständige Arbeit muß eine ganz bestimmte Organisationsform haben, damit sie arbeitsrechtlichen Regelungen zugänglich wird. Das mittelalterliche Herrschaftsverhältnis, das ein gegenseitiges Dienst- und Treueverhältnis war, bietet sozialpolitischen Eingriffen kaum einen Ansatzpunkt. Wo es sich um ein persongebundenes Gegenseitigkeitsverhältnis, häufig sogar um eine Lebensgemeinschaft handelt, die nie den isolierten einzelnen meint, sondern immer die Familie als Ganzes einbe-

³⁹¹⁾ Walter Weddigen, a.a.O., S. 600.

³⁹²⁾ Gertrud Savelsberg: Sozialversicherung (II) Entwicklung und heutiger Stand. In: Handwörterbuch der Sozialwissenschaften. Bd. 9. Stuttgart, Tübingen, Göttingen 1956. S. 604.

zieht, läßt sich nur mit Begriffen wie Pflicht, Treue, Fürsorge operieren. Deshalb ist es auch bis heute nur sehr unvollkommen gelungen, etwa Hauspersonal oder Landarbeiter und sogar Krankenschwestern und sonstiges Anstaltspersonal den üblichen arbeitsrechtlichen Normen voll zu unterwerfen. Erst wo es um ein Tauschverhältnis geht, wo nur Leistung und Gegenleistung Gegenstand des Geschäfts sind, wo also die reine Arbeitsfunktion, die Ware Arbeitskraft gemeint ist und nicht mehr die Person mitsamt ihren sozialen Bezügen und familialen Verflechtungen, erst da erschließt sich das Arbeitsverhältnis voll und ganz dem sozialpolitischen Impetus. Dazu gehört unverzichtbar die Trennung von Arbeitsplatz und Lebensraum hinzu; sie definiert überhaupt erst die Begriffe des Arbeitsrechts. Die ganze Vorstellung, die sich etwa in den Vokabeln Arbeitszeit, Arbeitsunfall, Kündigung und Arbeitslosigkeit darstellt, ist ohne die Absonderung der Arbeitsstelle vom Haus, ohne die Aufspaltung des Lebens in den Bereich der Arbeit und den privaten Bereich kaum vollziehbar.

Was aber hat der zweite Teil der Sozialpolitik, jene Einkommenssicherung, die man früher einmal „Sozialpolitik der Hilfe“ im Gegensatz zur „Sozialpolitik der Arbeit“ genannt hat, mit den spezifischen Eigenarten des industriellen Lohnarbeitsverhältnisses zu tun? Sie verbessert ja nicht die Lage des in Arbeit Stehenden, sondern sorgt nur für Unterstützungen, wenn das normale entlohnte Arbeiterleben aufhört oder unterbrochen wird. Aber in der Notwendigkeit, solche Ersatzeinkommen vorzusehen, offenbart sich bereits der Zusammenhang mit der neuen Lebensform des Fabrikarbeiters. Denn an ihr wurde zum ersten Male deutlich, daß die Industriegesellschaft keinen gewissermaßen automatisch funktionierenden Ausgleichsmechanismus für Zeiten der Arbeitsunfähigkeit mehr hat, sondern daß in ihr Untätigkeit zugleich Einkommenslosigkeit bedeutet.

Der neue, künstliche, organisierte Ausgleich für Zeiten ohne eigenes Arbeits Einkommen, der in Form der Sozialversicherung erfunden wurde, setzt allerdings nicht bei den Ärmsten der Armen an. Nach recht zuverlässigen Berichten, wie etwa dem Vortrag Lettes auf dem Internationalen Kongreß für Wohltätigkeit 1857 in Frankfurt am Main, muß angenommen werden, daß die Lebensbedingungen der Landarbeiter und der Dienstboten und sonstigen städtischen Hilfskräfte oft weitaus schlechter waren als die der Fabrikarbeiter. „Gerade diese letzte Gruppe . . . , die sich nach Lettes Bericht überall im Aufstieg befindet, auch weit höheren Verdienst bei geringerer Arbeitszeit als früher erreicht hat, macht ihm . . . die geringste Sorge.“³⁹³⁾

Daß dennoch die Existenz des Fabrikarbeiters als erste einer besonderen Sicherung für bedürftig und würdig befunden wurde, hat seine Ursache nicht nur darin, daß man die in den schnell wachsenden Städten zusam-

³⁹³⁾ Hans Achinger: Sozialpolitik als Gesellschaftspolitik. Hamburg 1958. S. 19.

mengeballten Proletarier eher in den Blick bekam als die vereinzelt und verstreut auftretenden anderen Notleidenden, sondern vor allem darin, daß sich unter dem Eindruck der Deutung, die Marx dem Schicksal dieses Proletariats gegeben hatte, die Erkenntnis immer mehr ausgebreitet hatte, daß hier etwas völlig Neues entstanden war. Der Landarbeiter oder das Hauspersonal mögen im ganzen wirtschaftlich viel bedrängter gewesen sein und viel dürftiger gelebt haben. Solange sie in eine größere Haushaltswirtschaft eingeordnet waren, in der sie nicht nur arbeiteten, sondern auch in Zeiten der Arbeitsunfähigkeit weiterlebten, bestand kein Anlaß, diese traditionelle Form der ununterbrochenen, manchmal lebenslang fort-dauernden Unterhaltsgewährung durch eine neu organisierte Sicherung zu ersetzen oder zu ergänzen.

Ein ganz einfacher Tatbestand kommt hinzu: Die Einführung der Sozialversicherung setzte ein gewisses, wenn auch zunächst noch geringes Wohlstandsniveau voraus; für die „abject poverty“ ist sie unbrauchbar. Das ist keine egoistische Hartherzigkeit, sondern eine ganz nüchterne Rechnung. Wo die Einkommen nicht mehr als das physische Existenzminimum decken — und vielleicht nicht einmal dieses —, kann man von ihnen nicht noch etwas für eine Umverteilung abziehen. Erst der Überschuß über das Existenzminimum ist für die Sozialpolitik greifbar. So ist eine soziale Sicherungspolitik nie möglich, ehe nicht wenigstens ein bescheidener Überfluß bei den Arbeitern vorhanden ist, von dem man ihnen zugunsten der Einkommenslosen etwas abnehmen kann.

Das hat in den historischen Verläufen stets die Folge gehabt, daß die Sozialpolitik in einer schon etwas avancierten Unterschicht ansetzt. Daß das meistens die Schrittmacher des Fortschritts, die Vorboten neuer Entwicklungen waren, hat der Sozialpolitik eine Dynamik gegeben, die sie im allgemeinen Aufschwung weitertrug. Dadurch hat sie sich aber nicht davon gelöst, daß sie es in der Regel weder mit den Allerobersten noch mit den Alleruntersten zu tun hat. Der Ausgleich ist nie von den Reichsten zu den Ärmsten gegangen, sondern nur von den etwas besser zu den etwas schlechter Situierten. Dabei hat sie allerdings dazu beigetragen, die Masse des Volkes auf dieses ihr angemessene Mittelmaß hin zu nivellieren.

Um die Mißverständnisse der überkommenen, traditionellen sozialpolitischen Theorie zusammenzufassen: Die Sozialversicherung ist zwar für den Fabrikarbeiter geschaffen worden und hat das Arbeitsverhältnis als Begründung für ihre Leistungen bis heute weitgehend beibehalten. Aber dies ist eigentlich nicht deshalb ihr Ausgangspunkt, weil die Arbeiter die Proletarier sind, die über keine Produktionsmittel verfügen und fremdbestimmte Arbeit leisten müssen,³⁹⁴⁾ sondern weil sie die Vorhut des neuen industriellen, des mobilen und daher ungesicherten Wirtschafts-

³⁹⁴⁾ Den Arbeiter, der nichts besitzt als seine Arbeitskraft, die er verdingen muß, um leben zu können, hat es schon viel früher, wahrscheinlich immer gegeben. Vgl. dazu z. B. die thomistische Lehre (Kap. II, Abschnitt II).

und Lebensstils sind. Die Sozialversicherung hat im Grunde auch nichts mit der schlechten wirtschaftlichen Lage des Arbeiterstandes zu tun. Sie ist kein Mittel des Klassenkampfes und kein Gegenmittel gegen die Ausbeutung. Sie behebt — um mit Adolph Wagner zu sprechen — keine „Mißstände im Gebiet des Verteilungsprozesses“, womit doch offensichtlich die ungerechte Verteilung des Arbeitsertrages zwischen Kapital und Arbeit gemeint war. Diese Verteilung der Einkommen auf die Produktionsfaktoren läßt sie völlig unangetastet. Sie schaltet vielmehr hinter die „funktionelle“³⁹⁵⁾ eine zweite Einkommensverteilung, die sich zum großen Teil lediglich innerhalb der Arbeiterschaft abspielt.³⁹⁶⁾ Die Situation des vierten Standes im Ganzen wird nur wenig gebessert, die Ungerechtigkeit nicht korrigiert. War der Lohn vorher unzureichend, so bleibt er es auch weiterhin,³⁹⁷⁾ ja er wird zunächst durch die Beitragsabzüge sogar geschmälert. Nur vorübergehend bringt der Arbeitgeberbeitrag eine Art indirekter Lohnerhöhung, wenn er nämlich nicht sofort durch verringerte Lohnzahlungen, sondern erst später durch unterlassene Lohnaufbesserungen auf den Arbeiter abgewälzt wird. Für die Durchsetzung des Versicherungszwanges mag dieser zeitweilige zusätzliche Lohn allerdings entscheidend gewesen sein.

II. Die Vermehrung des Wohlstandes

1. Die statistischen Befunde

Das, was die Sozialversicherung nicht leisten konnte und wohl auch gar nicht leisten wollte, nämlich den Arbeiter auf ein merklich höheres Wohlstandsniveau zu heben, hat die ökonomische Gesamtentwicklung durch technischen Fortschritt und Rationalisierung um so glänzender bewerkstelligt. Jostock berichtet aus amerikanischen Untersuchungen, daß sich das Realeinkommen pro Kopf der Bevölkerung in den Vereinigten Staaten in den hundert Jahren von 1849 bis 1949 auf das Viereinhalbfache erhöht hat.³⁹⁸⁾ Für Deutschland hatte er angenommen, man könne „das Einkommen je Kopf der Bevölkerung im Jahresdurchschnitt 1860—69 mit 272 Mark ansetzen. Im Durchschnitt der Jahre 1950—54 betrug es in der

³⁹⁵⁾ Zum Begriff „funktionelle Verteilung“ vgl. Heinrich v. Stadelberg: Grundlagen der theoretischen Volkswirtschaftslehre. 2. Aufl., Bern und Tübingen 1951. S. 260.

³⁹⁶⁾ Vgl. dazu die auf S. 136 f. zitierte Untersuchung des Tübinger Instituts für angewandte Wirtschaftsforschung.

³⁹⁷⁾ Im gleichen Sinne hat Weisser von dem umfassenderen Begriff der sozialen Sicherheit gesagt, daß mit ihm vor allem solche sozialpolitischen Maßnahmen gemeint seien, „die unmittelbar nicht sowohl der Hebung der Lebenslage als vielmehr dem Schutz der Lebenslage vor bestimmten Gefahren ihrer Verschlechterung dienen“. (Gerhard Weisser: Soziale Sicherheit. In: Handwörterbuch der Sozialwissenschaften. Bd. 9. Stuttgart, Tübingen, Göttingen 1956. S. 396. — Gesperrtes im Original kursiv.)

³⁹⁸⁾ Paul Jostock: Das Sozialprodukt und seine Verteilung. Paderborn, ohne Jahresangabe. S. 22. Jostock bezieht sich auf W. S. Woytinsky and E. S. Woytinsky: World Population and Production. New York 1953. S. 381.

Bundesrepublik 1957 DM. In der Kaufkraft des letzten Jahrfünfts ausgedrückt, würden jene 272 Mark etwa 626 DM darstellen. Hiernach hätte sich das Realeinkommen je Kopf der Bevölkerung seit den 1860er Jahren etwas mehr als verdreifacht“.³⁹⁹⁾

Da Jostock selbst darauf hinweist, daß über die Einkommensentwicklung in Deutschland „eingehende Untersuchungen im Gange“ seien, „bis zu deren Abschluß sich die Zunahme des Volkseinkommens nur seit etwa 1860 in großen Zügen abschätzen“ lasse,³⁹⁹⁾ sei seine Rechnung mit den etwas neueren Zahlen korrigiert, die Hoffmann und Müller veröffentlicht haben. Danach wäre im Jahresdurchschnitt 1860—69 mit einem durchschnittlichen Pro-Kopf-Einkommen von 310 Mark⁴⁰⁰⁾ statt 272 Mark, wie Jostock angenommen hatte, zu rechnen. Wird dieser Betrag mit den gleichen Preisindices wie bei Jostock umgerechnet, so würde er nach den Preisverhältnissen von 1950—54 rund 713 DM entsprechen.⁴⁰¹⁾ Das würde bedeuten, daß sich von 1860—69 bis 1950—54 die Einkommen um 175 % erhöht hätten. „Stellt man in Rechnung, daß das Gebiet der heutigen Bundesrepublik stets ein etwas höheres Einkommensniveau hatte als das Gesamtgebiet des ehemaligen Deutschen Reiches“,⁴⁰²⁾ so ergibt sich immerhin in knapp 100 Jahren eine Steigerung des Realeinkommens je Einwohner auf mehr als das Zweieinhalbfache.

Diesen Zahlen steht jedoch der marxistische Einwand entgegen, daß weder das Gesamteinkommen noch das Durchschnittseinkommen etwas über die Lage der Arbeiter aussage. Denn die Löhne hätten im Verhältnis zum Gesamteinkommen eine sinkende Tendenz, weil das variable Kapital, der Lohnfond, gegenüber dem konstanten Kapital abnehme; die Löhne verblieben daher auf dem Verelendungsniveau, und der Zuwachs der Produktion komme über eine erhöhte Mehrwerttrate nur dem Profit zugute. „Der moderne Arbeiter“, so hieß es im kommunistischen Manifest, „statt sich mit dem Fortschritt der Industrie zu heben, sinkt immer tiefer unter die Bedingungen seiner eigenen Klasse herab. Der Arbeiter wird zum Pauper, und der Pauperismus entwickelt sich noch schneller als Bevölkerung und Reichtum.“⁴⁰³⁾

Nun reicht die Lohnstatistik aus dem vorigen Jahrhundert nicht aus, um mit einer einzigen eindeutigen Zahl den Gegenbeweis antreten zu können. Aber die vorhandenen Einzelangaben und Schätzungen erlauben doch, die Tendenz und wohl auch ein ungefähres Maß der Lohnentwicklung darzustellen. Kellner gibt Reallohnindices an, die das Internationale Arbeitsamt für Großbritannien, Frankreich und die Vereinigten Staaten ver-

³⁹⁹⁾ Paul Jostock, a.a.O., S. 22.

⁴⁰⁰⁾ W. G. Hoffmann und J. H. Müller: Das deutsche Volkseinkommen 1851—1957. Tübingen 1959. Tabelle 14. S. 39.

⁴⁰¹⁾ $626 : 272 = 713 : 310$.

⁴⁰²⁾ Paul Jostock, a.a.O., S. 22.

⁴⁰³⁾ Zitiert nach Alois Brusatti, Wilhelm Haas und Walter Pollak (Hrsg.): Geschichte der Sozialpolitik mit Dokumenten. Wien, Linz, München 1962. S. 145.

öffentlich hat. Danach ist von 1810 bis 1910 der Reallohn in Frankreich um 91 % und in Großbritannien um 149 % gestiegen, in den USA von 1830 bis 1910 um 108 %.⁴⁰⁴⁾ Schmoller bringt eine verwirrende Fülle von Lohndaten aus mehreren Jahrhunderten, aus Deutschland und aus dem Ausland, gegliedert nach landwirtschaftlichen Tätigkeiten und den verschiedensten Gewerben und nach regionalen Differenzierungen.⁴⁰⁵⁾ Insgesamt bestätigen die Angaben Schmollers zunächst die kritische Bemerkung Sombarts: „Die bisherigen Versuche, Licht über die Vergangenheit der Lohnarbeiter zu verbreiten, gewähren nur geringe Befriedigung. . . . Zunächst ist ja jener ‚Durchschnittslohn‘, auf den alle jene Untersuchungen abzielen, eine schlimme Fiktion. . . . Was besagt ein Durchschnittslohn für die gesamte (!) Arbeiterschaft einer Epoche, wenn wir zur gleichen Zeit in denselben Berufen, ja in denselben Betrieben Löhne finden, die wie 1 zu 60 sich verhalten?“⁴⁰⁶⁾ „Die ungeheuren Verschiedenheiten, die die Löhne früher noch mehr als heute aufwiesen“,⁴⁰⁷⁾ sind anscheinend kennzeichnender für die Verhältnisse als eine statistische Mittellage, die einen bestimmten Status der Verelendung oder der hinreichenden Lebensführung bezeichnen würde.

Immerhin geben die Zahlen Schmollers doch einen gewissen Vergleichsmaßstab über die Jahrhunderte; vor allem die in Getreidemengen umgerechneten Löhne lassen sich ohne die methodischen Schwierigkeiten, die in Index-Vergleichen über so lange Zeiträume stecken, bis in die Gegenwart weiterführen. Wenngleich auch diese Daten keine exakte Aussage über die Lebenslage des Arbeiters bedeuten, nicht einmal über seine rein wirtschaftliche Situation, so sind sie doch eine sehr anschauliche Illustration der Entwicklung.

„Aus der guten Untersuchung von Dr. Anna Neumann über die preussischen Löhne ländlicher freier (nicht gebundener) geldbezahlter Arbeiter“⁴⁰⁸⁾ teilt Schmoller das Ergebnis für die Männerlöhne pro Woche wie folgt mit:⁴⁰⁹⁾

1801—10	4,28 Mark = 25,5 kg Roggen
1811—20	4,65 Mark = 34,5 kg Roggen
1821—30	3,98 Mark = 45,1 kg Roggen
1831—40	4,11 Mark = 39,2 kg Roggen
1841—50	4,25 Mark = 33,9 kg Roggen.

404) Wolfgang Kellner: Die Wirtschaftsführung als menschliche Leistung. Braunschweig, Berlin, Hamburg 1949, S. 290. Die von Kellner zitierten Zahlen, die der Berechnung der genannten Zuwachsraten der Reallöhne zugrunde liegen, stammen aus: Die sozialen Auswirkungen der Rationalisierung, hrsg. vom Internationalen Arbeitsamt, Genf 1932.

405) Vgl. Gustav Schmoller: Die soziale Frage. München und Leipzig 1918. Abschnitte „Die tatsächliche Lohnhöhe: Geschichte des englischen und französischen Geldlohns“, S. 243 ff., und „Die tatsächliche Lohnhöhe: Geschichte des deutschen Geldlohns und vergleichende Lehren“, S. 260 ff.

406) Werner Sombart: Der moderne Kapitalismus. Bd. 2. 2. Aufl., München und Leipzig 1917. S. 809 f.

407) Werner Sombart, a.a.O., S. 810.

408) Gustav Schmoller, a.a.O., S. 262.

409) Gustav Schmoller, a.a.O., S. 263.

Zeitlich etwas weiter, über die Aufschwungsperiode der Gründerzeit hinweg, führt die Zusammenstellung der „Wochenlöhne der freien ländlichen Arbeiter in den sechs östlichen Provinzen“, die anschließend wiedergegeben wird: ⁴¹⁰⁾

1841	3,00 — 4,20 Mark = ca. 30 kg Roggen
1873	4,80 — 7,20 Mark = ca. 45 kg Roggen
1892	7,00 — 9,00 Mark = ca. 60 kg Roggen.

Die Angaben, die über Industriearbeiterlöhne gemacht werden, setzen verständlicherweise erst später ein. Schmoller bringt eine aus der Statistik der Berufsgenossenschaften entnommene Tabelle, ⁴¹¹⁾ die durchschnittliche Jahreslöhne aus sieben Gewerbezweigen enthält. Daraus seien hier nur die niedrigsten und höchsten genannt. Die Spitze hält durchgehend die rheinisch-westfälische Hüttenindustrie, während bei den Nachzüglern das sächsische Baugewerbe von der Nahrungsmittelindustrie abgelöst wird: ⁴¹²⁾

	1886	1895	1905	1911
Rheinisch-westfälische Hüttenindustrie	952 Mark	1079 Mark	1413 Mark	1604 Mark
Nahrungsmittelindustrie	687 Mark	702 Mark	700 Mark	833 Mark
Sächsisches Baugewerbe	383 Mark	620 Mark	760 Mark	952 Mark

Nach den Berliner Roggenpreisen von 1892—1899 berechnet Schmoller, „wie hoch der Wochenlohn in Kilogramm Roggen war“, ⁴¹³⁾ und zwar für Jahreseinkommen von 1000 Mark und von 1500 Mark, weil er meint, „Löhne von 1000 — 1500 Mk. jährlich seien in Deutschland ein mittlerer Ausdruck unserer Verhältnisse“. ⁴¹⁴⁾ Für diese mittleren Verhältnisse würde die Wochenbilanz folgendermaßen aussehen:

1892 — 1899
19,20 Mark (entspr. 1000 Mark/Jahr) = ca. 100 kg Roggen
28,80 Mark (entspr. 1500 Mark/Jahr) = ca. 146 kg Roggen.

Macht man für die Nachkriegszeit in der Bundesrepublik eine analoge Rechnung für die durchschnittlichen Bruttowochenverdienste der Männer in der Industrie einschließlich Baugewerbe, so erhält man folgendes Resultat: ⁴¹⁵⁾

⁴¹⁰⁾ Gustav Schmoller, a.a.O., S. 264.

⁴¹¹⁾ Gustav Schmoller, a.a.O., S. 265.

⁴¹²⁾ Außer diesen drei kommen bei Schmoller noch die chemische Industrie, die rheinische Textilindustrie, Brauereien und das Straßenbahngewerbe vor.

⁴¹³⁾ Gustav Schmoller, a.a.O., S. 266.

⁴¹⁴⁾ Gustav Schmoller, a.a.O., S. 267.

⁴¹⁵⁾ Die durchschnittlichen Bruttowochenverdienste stammen aus den Hauptergebnissen der Arbeits- und Sozialstatistik 1962, hrsg. vom Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, S. 68. Die zugrunde gelegten Roggenpreise sind Jahresdurchschnittspreise frei Verlade- station Frankfurt/Main, entnommen aus dem Statistischen Jahrbuch 1963, S. 471.

Soziale Sicherung: Alte und neue Theorien

1950 69,53 DM = 260 kg Roggen
1962 160,91 DM = 392 kg Roggen.

Die Tendenz, die sich aus solchen Vergleichen ergibt, ist trotz aller methodischen Vorbehalte eindeutig. Sie bestätigt den schon aus der Erfahrung des einzelnen Menschenlebens völlig eindeutigen Befund, daß sich die Lage der arbeitenden Klasse im Zuge des technischen Fortschritts auf jeden Fall entscheidend verbessert, selbst wenn die säkulare Wachstumsrate 50 % oder sogar 100 % von der geschätzten abweichen sollte. Es genügt, allein die Entwicklung eines einzigen Jahrzehnts in Deutschland zu betrachten:

	1950	1960	Reale Erhöhung ⁴¹⁸⁾
Jahresbruttolohn je Arbeitnehmer ⁴¹⁶⁾	2911,— DM	6078,— DM	73 %
Bruttowochenverdienst der Männer ⁴¹⁷⁾	69,53 DM	133,55 DM	59 %
Bruttowochenverdienst der Frauen ⁴¹⁷⁾	38,97 DM	81,63 DM	74 %

2. Ausgebliebene Konsequenzen

So sind bestimmte Voraussetzungen, von denen die Väter der Sozialversicherung noch ausgehen konnten, durch die historische Entwicklung und die neueren Tatbestände, zu denen sie geführt hat, sehr klar widerlegt worden. Dazu gehört vor allem der unabänderliche Zusammenhang, der zwischen dem Armen und dem Arbeiter von Thomas von Aquin bis zu Marx und allen, die in seiner Nachfolge oder in der Auseinandersetzung mit ihm von seinen Ideen beeinflusst worden sind, hergestellt worden ist. Die These des ehernen Lohngesetzes, daß die Kapitalisten den Lohn immer auf das Existenzminimum drücken würden, ja daß sie der Gesetze der kapitalistischen Produktionsweise wegen gar nicht anders könnten, als den Arbeiter immer auf seinem Elendsniveau zu halten, hat sich nicht bestätigt. Es hat sich vielmehr gezeigt, daß die Arbeitskraft an wirtschaftlichem Wert gewinnt, je knapper sie im Verhältnis zum akkumulierten Kapital wird.

⁴¹⁶⁾ Hauptergebnisse der Arbeits- und Sozialstatistik 1962, hrsg. vom Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung. S. 62.

⁴¹⁷⁾ Hauptergebnisse der Arbeits- und Sozialstatistik 1962, hrsg. vom Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung. S. 68.

⁴¹⁸⁾ Die Wachstumsraten der Realeinkommen sind unter Verwendung der Lebenshaltungsindices für die mittlere Verbrauchergruppe berechnet worden (1950 = 85,0; 1958 = 100,0; 1960 = 102,4. Aus: Hauptergebnisse der Arbeits- und Sozialstatistik 1962, hrsg. vom Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung. S. 77).

Diese Einsicht hat sich zwar durchgesetzt. Aber die alten Argumente sind trotzdem noch längst nicht aufgegeben worden. Die eine Partei beharrt darauf, daß trotz aller Wohlstandsmehrung das wirtschaftliche Vermögen der Arbeiter noch nicht ausreiche, um auf öffentlichen Schutz und Hilfe verzichten zu können.⁴¹⁹⁾ Selbst von einem Land wie Schweden, das die Ausdehnung der Sicherungsvorkehrungen auf die Gesamtbevölkerung mit am frühesten und konsequentesten praktiziert hat und das zu den wohlhabendsten Ländern zählt, wird das behauptet: „Die übergroße Mehrheit besitzt nur ihren Arbeitslohn, und dieser reicht nicht aus, um sich aus eigener Kraft gegen Krankheit und Alter, Arbeitslosigkeit und Invalidität schützen zu können.“⁴²⁰⁾ Die andere Partei kehrt zwar die Beweisführung genau um, wenn sie aus den guten und ständig steigenden Löhnen folgert, es gäbe eigentlich keine Rechtfertigung mehr für die Fortsetzung der sozialen Hilfspolitik. Aber sie bleibt damit ebenso im Denkstil der alten Arbeiterfrage wie die Klassenkampftheoretiker. Daß die Einkommensverhältnisse der Arbeiterklasse die Sozialversicherung begründen müßten, ist beiden in gleicher Weise selbstverständlich.

Bezeichnend für solche Fehlinterpretationen ist ein Vortrag, den ein sonst so aufgeschlossener und einfallsreicher sozialpolitischer Denker wie Wilhelm Claussen, Staatssekretär im Bundesarbeitsministerium, im Sommer 1963 vor dem Deutschen Baugewerbetag gehalten hat. „Es lebt sich offenbar sehr gut in der Bundesrepublik“,⁴²¹⁾ sagte er und folgerte daraus völlig zu Recht, daß wir „längst den Zustand tatsächlich überwunden (haben), der unsere Anschauungen im sozialen Bereich vielfach noch beherrscht“.⁴²²⁾ Aber er argumentiert weiter ganz unbefangen mit dem wirtschaftlichen Zuschnitt, den dieses „Volk von Arbeitnehmern“⁴²³⁾ erreicht habe: „Die Statistik weist aus, daß wir 25 Milliarden DM für Genußmittel ausgeben, die unmöglich nur einige wenige Begüterte verzehren, sondern die den gehobenen Verbrauch der breiten Schichten unserer Bevölkerung widerspiegeln. . . . Die Verbrauchsausgaben haben sich real innerhalb von 10 Jahren bei uns mehr als verdoppelt. Interessanter noch ist, daß diese Haushalte keine Haushalte armer Leute sind; denn der Anteil der Ausgaben für Nahrungsmittel beträgt nur ein gutes Drittel der Gesamtausgaben.“⁴²³⁾ Das ist nichts anderes als das klassische Argument, daß die Sicherungseinrichtungen nur für den notleidenden Arbeiter da wären, nur in diesem Falle in der Umkehrung, daß für den wohlhabend gewordenen Arbeiter die Sozialversicherungen sich dann logischerweise erübrigen. In diese — von den rechtlichen Konstruktionen der Sozialversicherungen aufgedrängte — Befangenheit fügt sich

419) Vgl. Abschnitt I 1 in diesem Kapitel, insbes. das Zitat von Savelsberg, S. 93.

420) Kurt Heinig: Der schwedische Mittelweg — soziale Sicherheit. Hamburg 1947. S. 5.

421) Wilhelm Claussen: Grundsätze einer zeitgemäßen Sozialpolitik. Bonn (ohne Jahresangabe). S. 3.

422) Wilhelm Claussen, a.a.O., S. 4.

423) Wilhelm Claussen, a.a.O., S. 3.

auch die Aussage ein, „daß der Staatsbürger, der heute vom Staat Hilfe verlangt, mindestens 60 Prozent, wenn nicht 80 Prozent von dem selbst aufbringen muß, was ihm als vermeintlicher echter Einkommenszuwachs zufließt“, daß also die Gelder, „mit denen alle sozialen Hilfen bezahlt werden müssen, . . . heute in wachsendem Maße gerade von den Schichten (stammen), denen mit den Mitteln der überkommenen Sozialpolitik geholfen werden soll“. ⁴²⁴⁾ Hier wird offensichtlich mit Klassenvorstellungen operiert, bei denen aktive Arbeiter und aus dem Erwerbsleben ausgeschiedene Arbeiter in eins gerechnet werden. Claussen meint, daß „früher über die Steuern eine echte Einkommensverteilung stattgefunden hat und diese Umverteilung daher ein durchaus geeignetes Mittel der Sozialpolitik war“, ⁴²⁵⁾ daß sie es aber heute nicht mehr sei. Von der Einkommensumschichtung, die von Anfang an in der Sozialversicherung viel wesentlicher war als die von oben nach unten, nämlich von denen, die Einkommen haben, zu denen, die keines haben, spricht er nicht. Wenn er seine Überlegungen zu dem veränderten Zustand unserer Gesellschaft in dem Satz zusammenfaßt: „Wir sind — eine klassenlose Leistungsgesellschaft geworden, in der jeder nur nach dem gewertet wird, was er für die Gesamtheit leistet“, ⁴²⁶⁾ so würde das aber doch gerade besagen, daß diejenigen, die für die Gesamtheit nichts leisten können, von dieser Leistungsgesellschaft auch als nichts gewertet werden.

Da Claussen jedoch nur die Arbeitnehmerschaft als einheitliche Schicht sieht und die vergißt, die vorübergehend oder dauernd leistungsunfähig sind, muß er zu dem Ergebnis kommen, „eine zeitgemäße Sozialpolitik . . . sollte bestrebt sein, diese Einkommen möglichst ungeschmälert da zu lassen, wo sie entstehen“. ⁴²⁷⁾ Solange als Rechtfertigung der Sozialversicherungen nichts anderes vorgebracht wird als die Armut des Arbeitnehmers, kann eine andere Konsequenz als daß sie unnötig, unzeitgemäß und sogar schädlich werden, sobald die Lohnhöhe so weit gestiegen ist, daß eine angemessene Existenz der Arbeiterfamilie gesichert ist, gar nicht gedacht werden. Darüber hinaus genügt sogar schon der Nachweis, daß die Sozialversicherungen keine Umverteilung der Einkommen von der Spitze der Einkommenspyramide zur Basis hin bewirken, um zu behaupten, sie hätten das Ziel, das mit ihnen anvisiert worden sei, nicht erreicht. Schließlich muß die Idee, etwa gar über den Kreis der Arbeitnehmer hinaus auch Selbständige in die Sozialversicherung einzubeziehen, als völlig widersinnig erscheinen. Dabei wäre an sich gerade die Armutstheorie der Sozialversicherung geeignet, solche Übergriffe zu begründen, wenn sie eben nicht zugleich eine Klassentheorie wäre. Denn inzwischen hat sich gezeigt, daß dieselbe industrielle Entwicklung, die den Arbeiter emporgetragen hat, zahlreiche selbständige Existenzen verkümmern zu

⁴²⁴⁾ Wilhelm Claussen, a.a.O., S. 4 f.

⁴²⁵⁾ Wilhelm Claussen, a.a.O., S. 5.

⁴²⁶⁾ Wilhelm Claussen, a.a.O., S. 4.

⁴²⁷⁾ Wilhelm Claussen, a.a.O., S. 5.

lassen und in Bedrängnis zu bringen vermag. Der Beveridge-Plan bestätigt diese Erfahrung auch für England, wenn er feststellt: „Viele selbständige Erwerbstätige — Kleingewerbetreibende, Kleinpächter, Fischer, Hausierer, Heimarbeiter — sind ärmer als viele der unter einem Dienstvertrag Arbeitenden und für ihre Verdienstmöglichkeiten ebensowohl wie diese auf ihre Gesundheit angewiesen.“⁴²⁸⁾ Auf der anderen Seite sind die Arbeitnehmer bis in jene obersten Bereiche vorgedrungen, in denen die gesellschaftlichen Spitzenpositionen angesiedelt sind. Die sozialpolitische Gesetzgebung hat daher vielfach das angestellte Management wieder aussondern müssen, nachdem sie zunächst die einstmals streng geschiedenen Kategorien der Arbeiter und der Angestellten in dem farblosen Begriff des Arbeitnehmers zu einer einheitlichen Gruppe zusammengefaßt hatte. Das Kriterium solcher Ausnahmeregelung ist dabei genau jene Funktion als unternehmerische Hilfs- und Vertrauensperson, die ursprünglich überhaupt die Grenze zwischen Angestellten und Arbeitern markiert hatte.⁴²⁹⁾

Die Inkonsequenz der Theorie, die Sicherungsbedürfnis und Armut gleichsetzt, erweist sich schließlich auch daran, daß auch die eifrigsten Gegner der Sozialversicherung nicht auf die Idee verfallen, den höher besoldeten Beamten ihren Pensionsanspruch abzuerkennen, so wie sie dem besser bezahlten Arbeitnehmer keine Rente mehr zubilligen wollen. Daran zeigt sich die Spezialideologie des Beamtenstatus, auf die später noch kritisch einzugehen sein wird.⁴³⁰⁾

Angesichts all der Bedenken und Warnungen, die von vielen anderen Seiten weit entschiedener und aggressiver vorgetragen werden als von Claussen, müßte man eigentlich mit Sicherheit annehmen, daß die Sozialversicherungen schon längst abgeschafft oder zumindest sehr erheblich eingeschränkt worden seien. Statt dessen gibt es seit der Kaiserlichen Botschaft von 1881 in allen Industrieländern nur noch eine Ausdehnung der Einkommenshilfen, und von den Entwicklungsländern wird kaum etwas so begierig aufgegriffen wie die Technik der Einkommensumverteilung. Seitdem gilt nicht nur für Europa, sondern für die ganze Welt, daß sowohl die Zahl der Begünstigten wie auch die für soziale Zwecke bereitgestellten Haushaltssummen nur noch zu-, aber nie mehr abnehmen. Auch Claussen vollzieht am Schluß seines Vortrages auf einmal eine völlig unmotivierte Wendung. Er fordert nicht nur keine Auflösung der Sozialversicherungen, sondern kehrt ohne jede nähere Begründung sogar so

⁴²⁸⁾ Der Beveridge-Plan. Sozialversicherung und verwandte Leistungen. Berichte von Sir William Beveridge, dem Britischen Parlament überreicht im November 1942. Zürich und New York 1943, S. 80.

⁴²⁹⁾ Nach dem Betriebsverfassungsgesetz vom 11. Oktober 1952 (§ 4 Abs. 2 Buchst. c) gelten außer den „leitenden Angestellten, wenn sie zur selbständigen Einstellung und Entlassung von im Betrieb oder in der Betriebsabteilung beschäftigten Arbeitnehmern berechtigt sind oder wenn ihnen Generalvollmacht oder Prokura erteilt ist“, auch diejenigen nicht als Arbeitnehmer im Sinne des Gesetzes, die „Aufgaben wahrnehmen, die regelmäßig wegen ihrer Bedeutung für den Bestand und die Entwicklung des Betriebs nur auf Grund besonderen persönlichen Vertrauens des Arbeitgebers bestimmten Personen im Hinblick auf deren besondere Erfahrungen und Kenntnisse übertragen werden“.

⁴³⁰⁾ Vgl. Kap. V, Abschnitt II 1.

weit in den von ihm sonst geschmähten sozialpolitischen Konservatismus zurück, daß er meint, „wir müssen selbstverständlich die bestehenden Einrichtungen beibehalten“. ⁴³¹⁾

Das ist nun typisch für die Gesamtentwicklung der Sozialpolitik. Alle Beschwörungen haben nicht vermocht, einen ernsthaften Versuch in Gang zu setzen, die Leistungsflut einzudämmen. Alle theoretischen Angriffe und Widerlegungen resignieren vor dem ersten Ansatz zu praktischen Restriktionen, wahrscheinlich vor allem deshalb, weil „die Justifizierung, die Verwandlung aller sozialen Hoffnungen und Erwartungen in Rechtsansprüche so weit fortgeschritten ist, daß eine Reform, die ja geben und nehmen müßte, fast ausgeschlossen ist“. ⁴³²⁾ Die Situation ist also äußerst merkwürdig und ausgesprochen widerspruchsvoll: Die Sicherungsapparaturen sind im Verlauf des ökonomischen Aufstiegs der Arbeiterschaft nicht etwa aufgegeben oder wenigstens entsprechend abgebaut, sondern immer weiter ausgedehnt worden. Dabei ist dieser mit nahezu automatischer Sicherheit funktionierende Expansionsprozeß von einem sozialpolitischen Denken begleitet, das noch immer weitgehend auf die Misere des Lohnarbeitsverhältnisses fixiert ist. Da das Industriezeitalter aber den Wohlstand auch der breiten Masse der Bevölkerung so stetig aufgebessert hat, daß die Überwindung der ursprünglichen proletarischen Situation nicht mehr geleugnet werden kann, ist dieses Argument nur noch für den Gegenbeweis brauchbar, daß nämlich die Sozialversicherung völlig obsolet geworden sei. So wird denn auch fortgesetzt mit großem intellektuellem, moralischem und propagandistischem Aufwand nachgewiesen, daß der Hilfsbedarf zusammenschumpfe und die Sozialversicherung endlich entsprechend zurückgenommen werden müsse. Ja es scheint, insbesondere wenn man den Äußerungen der Fürsorgepraktiker glaubt, daß inzwischen der Wohlstand viel größere Sorgen macht als die Armut. Und dennoch wachsen in zuverlässigem Gleichschritt mit den wachsenden Klagen auch alle Größen des Sicherungssystems immer weiter.

III. Soziale Sicherheit als neue Parole

1. Die Tendenzen des neuen Denkstils

Jene Theoretiker und Propagandisten, die mit dem Begriff der sozialen Sicherheit zu operieren begannen, haben von Anfang an Wert darauf gelegt, nicht in der Nachfolge der alten Sozialpolitik zu stehen. Schon die neue Terminologie sollte zum Ausdruck bringen, daß der Klassenkampf überwunden sei, daß das neue Ziel nicht mehr aus dem alten Gegensatz von Kapital und Arbeit zu deuten sei, selbst wenn die alten

⁴³¹⁾ Wilhelm Claussen, a.a.O., S. 11.

⁴³²⁾ Hans Achinger: Sozialpolitik und Wissenschaft. Stuttgart 1963. S. 103.

Techniken weiter benutzt würden. Der Widerspruch zwischen überkommener Theorie und Praxis sollte nicht durch Abschaffung der Sozialversicherung überwunden werden, sondern durch eine modernere, nicht mehr historisch gebundene, sondern rein logisch deduzierte und daher generell gültige Interpretation der zwar nicht vollkommenen, aber doch bewährten Institute.

Dieser Versuch, sich von den historischen Fesseln der Arbeiterfrage des 19. Jahrhunderts zu lösen, hat zu immer allgemeineren und immer ausgreifenderen Definitionen verleitet. Es kommt hinzu, daß die Internationalität des Ausdrucks dazu zwingt, relativ unbestimmt und unverbindlich zu formulieren, weil die meisten Verlautbarungen — insbesondere die der Vereinten Nationen, des Internationalen Arbeitsamtes und der ihm angeschlossenen Internationalen Vereinigung für Soziale Sicherheit — für alle Länder passend und anwendbar sein sollen. Wenn der Begriff auch als etwas gänzlich Neuartiges gemeint war, das — wie schon in seiner ersten offiziellen Anwendung im amerikanischen „Social Security Act“ von 1935 deutlich wird — die ältere Sozialpolitik überspringen und überwinden sollte, so mußte doch berücksichtigt werden, daß die praktische Politik sich nicht in gleicher Weise ahistorisch verhalten konnte, sondern die vorliegenden Ergebnisse der geschichtlichen Entwicklung in Rechnung stellen mußte. Auch das trug nicht zur Klarheit und Einheitlichkeit der Aussagen bei, sondern führte zu Kompromissen, die den neuen Programmen wieder viel von ihrem Elan und ihrem Glanz nahmen.

Die Tendenz dieses Denkens, das sehr selbstbewußt als neue soziale Philosophie deklariert wurde, muß vor allem aus Äußerungen erschlossen werden, die zunächst sehr vage und verschwommen erscheinen. Miguel Garcia Cruz, damals Generalsekretär der mexikanischen Sozialversicherungsanstalt, zitiert aus einer Definition, die von der Interamerikanischen Konferenz für Soziale Sicherheit 1942 erarbeitet worden ist, daß „die soziale Sicherheit die richtige und vernunftgemäße Verteilung und Verwendung der menschlichen Hilfsmittel und Werte darstellt, die jedes Land sich schaffen muß, um das geistige, moralische und physiologische Erbe der lebenden Generation zu erhalten und zu vermehren, den Weg für die künftigen Generationen zu bereiten und jene Volksteile zu erhalten, die an der Produktion des Landes nicht teilnehmen können“. ⁴³³⁾ Eine spanische Publikation bezeichnet die soziale Sicherheit als „ein neues Recht, welches von der Persönlichkeit zu erwerben ist und welches sich auf höheren menschlichen Prinzipien gründen und ihr umfassend dargebracht werden muß, so daß sie aus keinem Grund und unter keinen Umständen dem Unglück schutzlos gegenübersteht“. ⁴³⁴⁾ Und in einer Veröffentlichung

⁴³³⁾ Miguel Garcia Cruz: Der Begriff der sozialen Sicherheit in den Ländern Amerikas. In: Bulletin der Internationalen Vereinigung für Soziale Sicherheit. Jg. 4. Nr. 6. S. 89.

⁴³⁴⁾ Carlos Martí Buñill: Tratado Comparado de Seguridad Social. Madrid 1951. S. 111. Zitiert nach H. Balling: Soziale Sicherheit. Die Geschichte eines Begriffs. In: Bundesarbeitsblatt. Jg. 1954. Nr. 4 (Februar). S. 104.

der Sozialministerien der nordeuropäischen Staaten heißt es, die „Gesamtentwicklung kann folgendermaßen zusammengefaßt werden: Die Gesellschaft hat die Verantwortung dafür übernommen, daß in verschiedenen lebenswichtigen Bereichen für jeden Bürger ein ausreichender Standard gesichert ist“. ⁴³⁵⁾

Wenn auch in jeder dieser drei Bemerkungen Hinweise auf die Bürger enthalten sind, die Schutz und Unterstützung brauchen, so ist das charakteristische Merkmal doch zunächst etwas anderes. Bei Miguel Garcia Cruz ist ganz deutlich, daß nicht über Einzelmenschen und technische Details verhandelt, sondern nur über Kollektivbegriffe, über „Generationen“ und „Volksteile“ etwas ausgesagt wird. Allen drei Zitaten ist gemeinsam, daß die Verantwortung für eine ausreichende Versorgung des Staatsbürgers eindeutig auf den Staat übergegangen ist. Das gesamte wirtschaftliche und soziale Lebensniveau ist von der Gesamtgesellschaft zu garantieren. Dieses umfassende gesellschaftliche Garantieversprechen wirkt sich dahin aus, daß man jedem Staatsbürger aus dem insgesamt zur Verfügung stehenden Vorrat an materiellen Gütern einen möglichst gleichen Anteil zuweisen zu müssen glaubt. „Innerhalb des Staates (werden) alle Chancen und alle Risiken in eins gerechnet, . . . alle (müssen) nach dem gleichen Prinzip, gestaffelt nach dem Maß ihrer Kräfte, dafür bezahlen“, und das Ganze vollzieht sich über „nur einen umfassenden Verband der sozialen Solidarität“, ⁴³⁶⁾ das heißt in aller Regel über den Staat. Das ist, auf die wesentlichsten Züge vereinfacht, das Idealbild, das im ersten Überschwang gezeichnet wird. In diesem Sinne sagt Achinger: „Uns will scheinen, daß diese Ineinsrechnung der Motor der neuen Sicherheitspolitik überhaupt ist.“ ⁴³⁷⁾

Für die praktische Ausgestaltung der Sicherungssysteme sind andere Grundsätze wichtiger geworden, hinter denen freilich dieses absolute, auf rechenhafte Gleichheit zielende Gerechtigkeitspostulat stets spürbar geblieben ist. Wenn Höffner feststellt, „diese neue Heilslehre der totalen, vom Staat zu garantierenden ‚sozialen Sicherheit‘ (sei) so sehr von sich überzeugt, daß sie alle Menschen ohne Ausnahme . . . in ihr Versorgungssystem zwangsweise eingliedern möchte“, ⁴³⁸⁾ so ist damit der wichtigste Anstoß, der die Sicherungseinrichtungen über die alte Konzeption der Sozialversicherung hinausgeführt hat, bezeichnet: Das Bestreben, alle Bürger in das System einzubeziehen. Die These, daß der Arbeiter Objekt der Sozialversicherung zu sein habe, Selbständige aber keine Sicherung

⁴³⁵⁾ Die Grundsätze der Sozialpolitik in den nordischen Ländern. In: *Ausländische Sozialprobleme*. Jg. 4. Folge 6 (Juni 1954), S. 65. Der Artikel ist die Zusammenfassung eines Kapitels aus dem Buch „Freedom and Welfare“ (Kopenhagen 1954), das eine durch die Sozialminister Dänemarks, Norwegens, Schwedens, Islands und Finnlands offiziell autorisierte Schilderung der Sozialpolitik in den fünf nordeuropäischen Ländern enthält.

⁴³⁶⁾ Hans Achinger: *Soziale Sicherheit*. Stuttgart 1953, S. 55.

⁴³⁷⁾ Hans Achinger, a.a.O., S. 56.

⁴³⁸⁾ Joseph Höffner: *Soziale Sicherheit und Eigenverantwortung*. Paderborn (ohne Jahresangabe). 2. Aufl., S. 14.

brauchten und ihnen auch keine gewährt werden dürfe, weil es „eben das unwegdenkbare Attribut wirtschaftlicher Selbständigkeit (sei), daß derjenige, der über sie verfügt, sein Existenzschicksal in eigener Hand hält und daß er mit den großen ideellen und materiellen Vorteilen, die sie bietet, auch die Gefahren auf sich nehmen muß, die nun einmal mit ihr verbunden sind“,⁴³⁹⁾ wird ersatzlos gestrichen. Die Freiheit von Not, von der in der Atlantikcharta die Rede war, ist kein Privileg der Benachteiligten mehr, sondern ein allgemeines Menschenrecht. So heißt es etwa im Beveridge-Plan von 1942, es sei einer der wesentlichen Grundsätze der vorgeschlagenen Reform, „daß die Sozialversicherung umfassend sein soll, sowohl bezüglich der Zahl der ihr angehörnden Personen wie ihrer Bedürfnisse. Sie sollte weder der Wohlfahrtsunterstützung noch der freiwilligen Versicherung ein Risiko überlassen, das so allgemein oder so einheitlich ist, daß Sozialversicherung für dieses Risiko gerechtfertigt werden kann“. ⁴⁴⁰⁾

Hier wird offensichtlich die Beweislast umgekehrt. Während liberale Theoretiker in Deutschland Wert darauf legen, daß alle anderen Möglichkeiten sich als Fehlschlag erwiesen haben müssen, ehe an die Errichtung öffentlicher Sicherungsinstitute gedacht werden dürfe, verlangt der englische liberale Lord, der Sozialversicherung das, was sie zu leisten vermag, auch zu überlassen. Das paßt genau in die Neigung zur Ausdehnung und Verallgemeinerung, die der Grundzug aller mit der neuen Parole überschriebenen Programme ist. Beveridge war allerdings mit der Systematisierung noch etwas vorsichtiger umgegangen. Bei allem Streben nach Vereinheitlichung, das das Revolutionäre an seinem Plan war, wollte er doch gewisse Differenzierungen nicht vermissen. „Der Plan umfaßt alle Bürger ohne obere Einkommensgrenze, zieht aber ihre verschiedenen Lebensweisen in Betracht; er ist ein hinsichtlich der Personen und der Bedürfnisse allumfassender Plan, ist aber in seiner Anwendung nach Klassen abgestuft.“ ⁴⁴¹⁾

Die Egalisierungstendenz, die von Anfang an zu den Zielen und zu den Mitteln der Sozialpolitik gehört hat, setzt sich unter der Herrschaft des Sicherheitsdenkens aber doch immer mehr durch. Da die programmatische Ausformung des Begriffs soziale Sicherheit zu den Hauptbeschäftigungen einer Reihe internationaler Gremien geworden ist, wird sie sogar universell. Bezeichnend dafür ist der Titel eines Buches der Leiterin der Forschungsabteilung des griechischen Sozialversicherungsinstituts: „Internationale soziale Sicherheit durch Umverteilung eines Teils des internationalen Einkommens.“ ⁴⁴²⁾ Lord Beveridge hat dieses Werk eines an-

⁴³⁹⁾ Gerhard Albrecht: Sozialpolitik. Göttingen 1955. S. 31.

⁴⁴⁰⁾ Der Beveridge-Plan. Sozialversicherung und verwandte Leistungen. Bericht von Sir William Beveridge, dem Britischen Parlament überreicht im November 1942. Zürich und New York 1943. S. 189.

⁴⁴¹⁾ Der Beveridge-Plan, a.a.O., S. 15.

⁴⁴²⁾ Das Buch ist 1961 in Athen in Griechisch erschienen. Auszüge daraus hat die Verfasserin, Anna Katsirelli, 1963 in englischer Übersetzung vervielfältigt.

erkennenden Vorworts für würdig befunden. Die Begründung für solchen weltweiten sozialen Ausgleich hatte schon die Deklaration der Internationalen Arbeitskonferenz 1944 in Philadelphia geliefert: „Solange irgendwo noch Armut herrscht, ist der Wohlstand überall gefährdet.“⁴⁴³⁾

Daß die Gesamtgesellschaft das Lebensniveau für alle Bürger in allen Schwierigkeiten dauernd zu garantieren hat, hat noch eine weitere Konsequenz. Für ein solches Programm kommt nur eine einheitliche, zentrale Verwaltungsinstanz in Frage. So haben denn auch alle grundlegenden Verlautbarungen die soziale Sicherheit als einen Teil der inneren Verwaltung des Staates angesehen. „Verwaltungsmäßig scheint die Idee der sozialen Sicherheit logischerweise die Zentralisierung aller Befugnisse in einer einzigen Institution einzuschließen, die eine die ganze Nation umfassende Kompetenz besitzt.“⁴⁴⁴⁾ Daraus wird dann die praktische Folgerung gezogen, die Mittel sollten nicht mehr aus Beiträgen, sondern aus allgemeinen Steuern aufgebracht werden. „Wenn die soziale Sicherheit ausgeweitet wird und das ganze Volk erfaßt, . . . tendieren die Beiträge dazu, den Charakter einer Steuer anzunehmen.“⁴⁴⁵⁾ Diese Vorliebe für das Versorgungsprinzip hat sich allerdings nicht durchgesetzt. Auch die Sicherungssysteme, die die gesamte Bevölkerung einschließen, sind fast ausschließlich als Versicherungen konstruiert. Beveridge hatte das damit begründet, „daß das, was die Bevölkerung Großbritanniens wünscht, Leistungen auf Grund von Beiträgen sind, und nicht unentgeltliche Zuwendungen vom Staat. . . . Die Zahlung eines wesentlichen Teils der Leistungskosten in Form eines Beitrages . . . ist die feste Basis eines Anspruchs auf Leistungen ohne Rücksicht auf das Einkommen.“⁴⁴⁶⁾ Laroque nennt das einen „psychologischen Gesichtspunkt“, der deshalb beachtet werden solle, weil er den Versicherten „zum Bewußtsein (bringt), daß diese Sicherheit kein Manna ist, das vom Himmel fällt, sondern das Produkt ihrer Leistungen, die ihnen nur in ihrem eigenen Interesse auferlegt werden.“⁴⁴⁷⁾

Eine gute Zusammenfassung des neuen Denkstils gibt ein Bericht über die zehnte Generalversammlung der Internationalen Vereinigung für Soziale Sicherheit. Das folgende Zitat aus diesem Bericht schildert zugleich auch die ironische Verachtung der Entwicklungsländer für die alt-

443) Reinhold Melas: Die Empfehlungen des Internationalen Arbeitsamtes zur sozialen Sicherung in den Ländern der UNESCO. In: Deutsche Versicherungszeitschrift, Jg. 6. Nr. 1 (Januar 1952), S. 7.

444) Post-War Trends in Social Security. In: International Labour Review, Vol. LX. No. 1 (July 1949), P. 35: „In the matter of administration, the idea of social security seems to imply logically the centralisation of authority in a single institution possessing nation-wide competence.“

445) Post-War Trends in Social Security, a.a.O., p. 42: „When social security is widened and becomes national in scope . . . the contributions tend to take on the character of a tax, . . .“

446) Der Beveridge-Plan, a.a.O., S. 18 f.

447) Pierre Laroque: Die soziale Sicherheit und die anderen sozialen Einrichtungen. In: Bulletin der Internationalen Vereinigung für Soziale Sicherheit, Jg. 5 (1952), Nr. 10/11, S. 163.

modischen europäischen Sozialpolitiker. „Ein Vertreter Brasiliens führte aus“, so erfährt man, „er bedauere nicht, die weit hinter der Entwicklung und hinter der Zeit liegenden Argumente namhafter Vertreter der Mutualisten gehört zu haben. Heute sei aber das Zeitalter der sozialen Sicherheit. Die soziale Sicherheit solle ein System des Schutzes aller sein, und zwar ein einheitliches System, das die gesamte Bevölkerung erfasse. Die soziale Sicherheit müsse . . . von einer Stelle aus übersehen und gesteuert werden können. . . . Die Sicherung der Unselbständigen müsse daher auf die Selbständigen übergreifen. . . . Man müsse die Selbständigen und die Unselbständigen als Individuen des Staates sehen, der alle gleichmäßig im Auge haben müsse. Der Staat solle gar nicht auf die rein wirtschaftliche Stellung der Selbständigen hinweisen, sondern nur darauf, daß alle Bürger gleiche Glieder des Staates seien und folglich einen gleichen Schutz zu beanspruchen hätten. . . ., daß es auf dem Gebiet der sozialen Sicherheit keine natürlichen Verschiedenartigkeiten gebe. . . . Es sei nicht so wichtig, ob dadurch alle individuellen Wünsche berücksichtigt werden; . . . jeder müsse sich den Notwendigkeiten und Anforderungen, die die soziale Sicherheit an ihn stellt, unterwerfen.“⁴⁴⁸⁾

2. Die Umsetzung in politische Programme

a) *Ein umfassender Entwurf*

Wie wird dieses Pathos der nationalen und internationalen Solidarität nun in politische Aktion transformiert? Wie stellt sich der Übergang von der Sicherheitsphilosophie zur Sicherheitspolitik dar, und wie wird diese von anderen Gebieten der inneren Politik unterschieden?

Eines der systematischsten, konsequentesten Konzepte, das gallische Logik und angelsächsische Pragmatik verbindet, hat Pierre Laroque entwickelt. Er schildert die Aufgaben eines Systems sozialer Sicherheit in einer Weise, die dem Anspruch einer umfassenden Gesamtschau gerecht wird. „Das Wesentliche“, sagt er, „ist sicherlich die Gewährleistung des Einkommens und damit des Lebensunterhaltes des einzelnen und seiner unterhaltsberechtigten Angehörigen.“⁴⁴⁹⁾ Dabei ist an Ersatzeinkommen erst ganz zuletzt gedacht. Zunächst geht es darum, die Arbeitseinkommen zu sichern, denn „die meisten Menschen . . . bestreiten ihren Lebensunterhalt aus dem Ertrag ihrer Arbeit. . . . In diesem Sinne ist die soziale Sicherheit also in erster Linie die Sicherheit der Beschäftigung“,⁴⁵⁰⁾ d. h. eine aktive Vollbeschäftigungspolitik. Um die Beschäftigung garantieren zu können, müsse eine leistungsfähige Arbeitsvermittlung zur Verfügung

⁴⁴⁸⁾ Zehnte Generalversammlung der Internationalen Vereinigung für Soziale Sicherheit vom 3.-7. Juli 1951 in Wien. In: Die Ortskrankenkasse. Jg. 33 Nr. 16 (August 1951). S. 380. S. 380.

⁴⁴⁹⁾ Pierre Laroque: Die soziale Sicherheit und die anderen sozialen Einrichtungen. In: Bulletin der Internationalen Vereinigung für Soziale Sicherheit, Jg. 5, Nr. 10/11. S. 150. Die Ausführungen dieses Abschnitts folgen der Darstellung in diesem Aufsatz.

⁴⁵⁰⁾ Pierre Laroque, a.a.O., S. 150.

stehen. Die Beschäftigung allein helfe aber noch nichts, sie müsse auch einen für eine angemessene Lebenshaltung ausreichenden Verdienst erbringen. Die Sicherheit der Beschäftigung müsse daher durch die „Sicherheit des Verdienstes“⁴⁵¹⁾ ergänzt werden. Das habe wiederum eine wirtschaftliche und eine soziale Seite. Das wirtschaftliche Problem bestehe in der Steigerung der Produktivität, das soziale in der Verteilung des Volkseinkommens, wobei einerseits die Aufteilung zwischen Kapital und Arbeit, andererseits die Alternative bedarfs- oder leistungsgerechter Lohn zu berücksichtigen seien. Hierher gehöre auch die eventuelle Gewährung von Familienbeihilfen.

Neben der Möglichkeit, eine Arbeit zu finden, müsse sichergestellt sein, daß der einzelne imstande ist, diese Tätigkeit auszuüben. „Sicherung der Arbeitsfähigkeit“⁴⁵¹⁾ heißt diese weitere Aufgabe. Hierzu seien nicht nur Heilung und Pflege erforderlich, sondern vor allem ein ausgedehntes System der Unfallverhütung und Arbeitshygiene, eines vorbeugenden Gesundheitsschutzes sowie beruflicher Wiederherstellung und Umschulung.

Während dieser Bemühungen um Gesundung und Wiedereingliederung in das Berufsleben — und auch wenn diese erfolglos bleiben — müsse der Lebensunterhalt des Geschädigten und seiner Familie natürlich gewährleistet bleiben. Daher müsse „jede Politik der sozialen Sicherheit . . . auch die Gewährung von Ersatzeinkommen zum Ziel haben, wenn die Erwerbstätigkeit aus irgendeinem Grunde unterbrochen wird.“⁴⁵¹⁾ Diese Verpflichtung entsteht aber erst, wenn alle anderen Versuche versagt haben oder ohne Aussicht auf Erfolg sind. Da gerade während der Unterbrechung der Erwerbstätigkeit die unumgänglichen Ausgaben „durch die ständig steigenden Kosten der Krankheit und der Pflege“⁴⁵²⁾ häufig über die normalen Lebenshaltungskosten hinaus anstiegen, müßten „bei der Bemessung des Ersatzeinkommens“⁴⁵²⁾ zusätzliche Beihilfen vorgesehen werden.

Laroque faßt seinen Entwurf in folgenden Sätzen zusammen: Die soziale Sicherheit „erscheint vor allem als die Verbindung von drei politischen Grundsätzen: eine Wirtschaftspolitik der Vollbeschäftigung und Produktivität; eine Politik der Schaffung gesundheitlicher Einrichtungen und medizinischer Organisationen, die vorbeugende und heilende Behandlung jeder Art im Kampf gegen die Krankheit aufbieten . . . ; schließlich eine Politik der Verteilung des Volkseinkommens, die das Einkommen jedes einzelnen und jeder Familie den Bedürfnissen des einzelnen bzw. der Familie . . . so gut wie möglich anpaßt. Wenn man zu diesem wesentlichen Gesichtspunkt der sozialen Sicherheit, zur Sicherung des Einkommens, den soziologischen Gesichtspunkt des moralischen Gleichgewichts des einzelnen im Rahmen der Umwelt fügt, zeigt sich, daß zu den drei Grundsätzen der Politik noch ein vierter hinzutreten muß, der als ,Um-

451) Pierre Laroque, a.a.O., S. 151.

452) Pierre Laroque, a.a.O., S. 151.

weltpolitik' bezeichnet werden kann und in der sich Familienpolitik und die Politik des sozialen Städtebaues im weitesten Sinn des Wortes vereinigen".⁴⁵³⁾

Die Aufgaben, die Pierre Laroque in die Kompetenz einer sozialen Sicherheitspolitik verweist, würden sich also in einer systematischen Übersicht wie folgt darstellen lassen:

1. Sicherung des Einkommens. Dazu gehören
 - a) die Sicherheit der Beschäftigung durch Vollbeschäftigungspolitik und Arbeitsvermittlung,
 - b) die Sicherheit des Verdienstes durch Produktivität und Einkommensverteilung,
 - c) die Sicherung der Arbeitsfähigkeit durch Unfallverhütung, Gesundheitsschutz und Rehabilitation,
 - d) die Gewährung von Ersatzeinkommen, die durch zusätzliche Beihilfen aufgestockt werden können.
2. „Umweltpolitik“, wozu vor allem Familienpolitik und sozialer Städtebau gehören.

b) *Die internationalen Dokumente*

Die Begriffe der politischen Praxis sind gegenüber solchem anspruchsvollen Entwurf viel bescheidener geblieben. Aus der Systematik Laroques sind die wirtschaftspolitischen Bemühungen, auch die Vollbeschäftigungspolitik, die Politik der (ersten) Einkommensverteilung und große Teile der „Umweltpolitik“ ausgeschieden worden. Als Kernstück ist die Verteilung von Ersatzeinkommen übrig geblieben, während die Gesundheitspolitik, Familienpolitik und Wohnungspolitik bereits zu den Grenzgebieten abgewandert sind, die der klaren Definition der Sicherheitspolitik wegen gerne mit anderen Titeln versehen werden. Diesen allmählich üblich gewordenen Sprachgebrauch hat Neumark richtig bezeichnet, als er davon sprach, daß „überall in den fortschrittlichen Ländern die großen Massenpostulate anerkannt worden (seien), denen zufolge der Staat für ein stetiges, möglichst krisenfreies Wirtschaftswachstum, für eine gleichmäßigere Einkommensverteilung sowie für soziale Sicherheit Sorge zu tragen hat“. ⁴⁵⁴⁾ Damit ist die soziale Sicherheit als ein Teil der üblichen Sozialpolitik beschrieben, vorausgesetzt man interpretiert sie nicht restriktiv im Sinne der Arbeiterfrage des 19. Jahrhunderts, sondern eben als Kombination der angelsächsischen Begriffe Labour Policy und Social Security Policy.

Hat man die ursprüngliche Begeisterung so weit reduziert, so lassen sich bestimmte klar zu bezeichnende Notstände aufzählen, die der von sozialen Reserven entblößte Mensch nicht mehr aus eigener Kraft beste-

⁴⁵³⁾ Pierre Laroque, a.a.O., S. 152.

⁴⁵⁴⁾ Fritz Neumark: Neue Ziele und Methoden der Steuerpolitik. In: Offene Welt — Das politische Ziel für Wirtschaft und Gesellschaft. Frankfurt/Main 1954. S. 39.

hen kann, gegen die er deshalb gesichert werden muß. In diesem engeren Sinne hat sich der Begriff der sozialen Sicherheit während des zweiten Weltkrieges in aller Welt durchgesetzt, nachdem er in verschiedenen internationalen Dokumenten so festgelegt worden war. Die Atlantik-Charta hatte noch keine Beschreibung gegeben, sondern soziale Sicherheit nur als Forderung der Nachkriegspolitik proklamiert. In Punkt 5 hieß es, die Unterzeichnerstaaten „wünschen die umfassendste wirtschaftliche Zusammenarbeit aller Nationen herbeizuführen, um allen die besten Arbeitsbedingungen, wirtschaftlichen Fortschritt und soziale Sicherheit zu gewährleisten“.⁴⁵⁵⁾

Die erste amtliche Katalogisierung der Lebenssituationen, die der Sicherheitspolitik überantwortet werden sollen, hat sich dann gleich als so handlich erwiesen, daß sie bis heute ohne nennenswerte Korrekturen bestehen geblieben ist. Die 26. Internationale Arbeitskonferenz, die vom 20. April bis 12. Mai 1944 in Philadelphia tagte, hat eine Liste von acht Fällen zusammengestellt, in denen Unterstützungen gewährt werden sollten. „Damit die Leistungen der Sozialversicherung den Unterschiedlichkeiten der Notlagen genau angepaßt werden können, sollten die abgedeckten Unsicherheiten wie folgt klassifiziert werden:

- | | |
|---------------------|-----------------------------------|
| a) Krankheit; | e) Tod des Ernährers; |
| b) Schwangerschaft; | f) Arbeitslosigkeit; |
| c) Invalidität; | g) außerordentliche Ausgaben; und |
| d) Alter; | h) berufliche Schädigungen. |

Dabei ist vorausgesetzt, daß Leistungen nicht gleichzeitig wegen mehr als einem der folgenden Risiken zu zahlen sein sollten: Invalidität, Alter und Arbeitslosigkeit.“⁴⁵⁶⁾ Zu dieser großen Leistungsgruppe, die als „Einkommens-Sicherheit“ bezeichnet wird, tritt noch die „ärztliche Hilfe“ hinzu, die von der gleichen Internationalen Arbeitskonferenz zu regeln empfohlen wurde,⁴⁵⁷⁾ „stellen doch diese beiden Systeme den Inbegriff dessen dar, was als Erfordernis eines komplexen Systems der sozialen Sicherheit angesehen wird“.⁴⁵⁸⁾

Dieses Verzeichnis ist von allen folgenden Deklarationen und Proklamationen nur bestätigt worden. In der Allgemeinen Erklärung der Men-

455) Zitiert nach H. Balling: Soziale Sicherheit. Die Geschichte eines Begriffs. In: Bundesarbeitsblatt. Jg. 1954. Nr. 4 (Februar). S. 104.

456) International Labour Office (Hrsg.): Conventions and Recommendations 1919—1949. Genf 1949. S. 525: „In order that the benefits provided by social insurance may be closely adapted to the variety of needs, the contingencies covered should be classified as follows: a) sickness; b) maternity; c) invalidity; d) old age; e) death of breadwinner; f) unemployment; g) emergency expenses; and h) employment injuries. Provided that benefits should not be payable at the same time for more than one of the following contingencies: invalidity, old age, and unemployment.“

457) Die 26. Internationale Arbeitskonferenz hatte die „Recommendation (No. 67) concerning Income Security“ und die „Recommendation (No. 69) concerning Medical Care“ verabschiedet. Der Text findet sich in dem vom Internationalen Arbeitsamt herausgegebenen Sammelband „Conventions and Recommendations 1919—1949“, Genf 1949. S. 523 ff. und 546 ff.

458) Reinhold Melas: Empfehlungen des Internationalen Arbeitsamtes zur sozialen Sicherung in den Ländern der UNESCO. In: Deutsche Versicherungszeitschrift. Jg. 6. Nr. 1 (Januar 1952). S. 2.

schenrechte, die von der Generalversammlung der Vereinten Nationen am 10. Dezember 1948 angenommen wurde, heißt es: „Jeder hat das Recht auf . . . Sicherheit im Falle von Arbeitslosigkeit, Krankheit, Invalidität, Witwenschaft, Alter oder in anderen Fällen des Verlustes seiner Unterhaltsmittel infolge von Umständen, die außerhalb seiner Gewalt liegen. Mütter und Kinder haben Anspruch auf besondere Pflege und Unterstützung.“⁴⁵⁹⁾ Das Übereinkommen über Mindestnormen der sozialen Sicherheit, das 1952 von der Internationalen Arbeitskonferenz verabschiedet wurde, benutzt die gleiche Systematik wie die Empfehlungen von Philadelphia,⁴⁶⁰⁾ und auch der Europäische Kodex der sozialen Sicherheit, der von der Beratenden Versammlung des Europarats beschlossen worden ist, bringt außer etwas anderen Formulierungen keine Variationen.⁴⁶¹⁾ Die Europäische Sozial-Charta, die am 18. Oktober 1961 in Turin von allen Mitgliedstaaten des Europarates⁴⁶²⁾ unterzeichnet wurde, hat allerdings eine etwas eingeschränktere Vorstellung von dem, was ein System sozialer Sicherheit umfaßt. Neben dem „Recht auf Soziale Sicherheit“⁴⁶³⁾ und diesem gleichgeordnet nennt sie das Recht auf Schutz der Gesundheit, das Recht auf soziale und ärztliche Hilfe, das Recht auf Inanspruchnahme sozialer Dienste, das Recht der körperlich oder geistig Behinderten auf Berufsausbildung, Rehabilitation und gesellschaftliche Wiedereingliederung, das Recht der Familie auf sozialen und wirtschaftlichen Schutz und das Recht der Mütter und Kinder auf sozialen und wirtschaftlichen Schutz.⁴⁶⁴⁾ Doch scheint diese Gliederung weniger eine Aussonderung all dieser anderen sozialen Rechte aus dem Begriff der sozialen Sicherheit zu beabsichtigen, als vielmehr durch den Rückfall in die Beschränkung der sozialen Sicherheit auf „alle Arbeitnehmer und ihre Angehörigen“ bedingt zu sein, während die übrigen Rechte jedermann zugesprochen werden.⁴⁶⁵⁾ Der Risiken-Katalog von Philadelphia ist auf jeden Fall das Richtmaß für alle praktischen Gestaltungen geworden und bis heute geblieben. Wo der Begriff soziale Sicherheit für gesetzgeberische Aktionen benutzt worden

459) Article 25 of the „Universal Declaration of Human Rights“ (Final Authorized Text, United Nations Office of Public Information): „Everyone has the right to . . . security in the event of unemployment, sickness, disability, widowhood, old age or other lack of livelihood in circumstances beyond his control. Motherhood and childhood are entitled to special care and assistance.“

460) Die Teile II bis X sind überschrieben: „Medical Care“, „Sickness Benefit“, „Unemployment Benefit“, „Old-Age Benefit“, „Employment Injury Benefit“, „Family Benefit“, „Maternity Benefit“, „Invalidity Benefit“ und „Survivors' Benefit“. Vgl. den vom International Labour Office, Genf, herausgegebenen Text „Convention (No. 102) concerning Minimum Standards of Social Security“.

461) Der „Code européen de Sécurité sociale“ sieht Leistungen (einschließlich ärztlicher Betreuung) bei Krankheiten, Arbeitsunfällen und Berufskrankheiten, Renten im Alter, bei Invalidität und für Hinterbliebene, Arbeitslosenunterstützungen, Familienbeihilfen und Fürsorgeleistungen vor. Vgl. Max Richter (Hrsg.): Die Sozialreform, Dokumente und Stellungnahmen. Bad Godesberg, Loseblatt-Sammlung ab 1955. Anhang Teil I 2, S. 3 ff.

462) Außer Österreich, Zypern und Island.

463) Artikel 12 der Europäischen Sozial-Charta. Vgl. Max Richter, a.a.O., Anhang Teil I 3, S. 6.

464) Artikel 11 und 13 bis 17 der Europäischen Sozial-Charta. Vgl. Max Richter, a.a.O., Anhang Teil I 3, S. 6 ff.

465) Vgl. Teil I Nr. 13 im Vergleich zu Nr. 11 und 12 bis 17 der Europäischen Sozial-Charta (Max Richter, a.a.O., Anhang Teil I 3, S. 2).

ist, wie etwa 1938 in Neuseeland und 1945 in Frankreich,⁴⁰⁰) ist das angestrebte Volumen durch ihn definiert. In Deutschland hat man für diesen reduzierten Begriff noch eine kleine sprachliche Variante erfunden. Wenn wir von sozialer Sicherung sprechen, so sind die Methoden der Sozialversicherung, Versorgung und Fürsorge gemeint, die — neben anderen — dem größeren Ziel der sozialen Sicherheit dienen. Mit dieser Abwandlung soll der instrumentale Charakter deutlich gemacht werden, da der ideologische Anspruch, der in dem international gebräuchlichen „social security“ steckt, zu hoch gegriffen und zu absolut erscheint. Außerdem ist damit abseits der spekulativen Erörterungen, die in internationalen Gremien zelebriert werden, eine Bezeichnung für die genauer definierten Gehalte gewonnen, die man früher einmal soziale Hilfspolitik genannt hat.

IV. Die dauerhaften Rechtfertigungsgründe der sozialen Sicherung

1. Die Arbeit als einzige Unterhaltsquelle

Der in Philadelphia zusammengestellte Katalog von gängigen Lebensrisiken ist in keiner Weise etwas Neues. Daß es außer arbeitstätigen Erwachsenen auch Kinder und Mütter und Greise, Kranke und Verunglückte, Siehe und Krüppel gibt, gehört nicht zu den Erkenntnissen, die erst im Industriezeitalter gemacht worden sind, sondern zu den seit der Schöpfung oder jedenfalls seit dem Sündenfall gegebenen und bekannten Formen des Menschenlebens. Auch daß manche mehr und manche weniger und manche überhaupt nicht arbeiten können und daß das mit diesen wechselnden Zuständen im Lebensverlauf zu tun hat, ist eine der ersten Erfahrungen, die der Mensch über sich selbst gewinnt. Insofern ist die Liste der „contingencies“ nur eine systematische Übersicht über die Grade der körperlichen Leistungsfähigkeit.

Das Neue dieser Gliederung, das zugleich den Geist des neuen Zeitalters enthüllt, ist also nicht, daß es sie gibt und daß sie zur Kenntnis genommen wird, sondern daß sie dazu dient, zwei sauber voneinander geschiedene Arten von Menschen zu unterscheiden: die Arbeitsfähigen und die nicht Arbeitsfähigen. Dabei ist typisch für den Stil des industriellen Systems, daß es Zwischenstufen nicht duldet. Ob jemand kurz oder lang oder dauernd nicht arbeiten kann, ob er nur für schwere oder für ausdauernde Verrichtungen nicht brauchbar ist oder ob er überhaupt nichts tun kann, wird nicht unterschieden. Die Gesamtbevölkerung wird eindeutig nach nur einer Alternative klassifiziert. Über Arbeitsfähigkeit oder Arbeitsunfähigkeit wird nach einer willkürlich gesetzten Norm entschieden. Die Begründung dieser Leistungsnorm aus technischen Notwendigkeiten ist nur schein-

⁴⁰⁰) Vgl. H. Balling: Soziale Sicherheit. Die Geschichte eines Begriffs. In: Bundesarbeitsblatt. Jg. 1954. Nr. 4 (Februar). S. 104 f.

bar objektiv; in Wirklichkeit ist sie eher eine Art Denkfaulheit, die sich scheut, Verwendungsmöglichkeiten für leistungsgeminderte Kräfte ausfindig zu machen.

Wenn aus einer derartigen Aufteilung der Menschen in solche, die im Arbeitsprozeß verwertbar, und solche, die unbrauchbar sind, Ansprüche auf arbeitslose Einkommen für die Nichtsteuer abgeleitet werden, so scheint dem heutigen Zeitgenossen daran zunächst nur erstaunlich, daß das ein ganz neuer Einfall sein soll. Denn spätestens seit Adam Smith hat sich die Erkenntnis durchgesetzt, daß nur menschliche Arbeit die Güter hervorbringen kann, die zum Leben gebraucht werden. Der „klangvolle Akkord“⁴⁶⁷⁾, mit dem sein „Wealth of Nations“ beginnt, gehört zum klassischen Zitatenschatz der Ökonomen: „Die jährliche Arbeit jedes Volkes ist der Fonds, welcher es ursprünglich mit allem Lebensnotwendigen und allen Annehmlichkeiten versorgt, die es jährlich verbraucht.“⁴⁶⁸⁾

Man kann also nur vom Ertrag der Arbeit leben. Wer nicht arbeitet, erzielt aber keinen Arbeitsertrag. Er muß also vom Ergebnis der Arbeit anderer mit existieren. Der Unterhalt der nicht Arbeitsfähigen und auch der nur sehr beschränkt Arbeitsfähigen setzt also voraus, daß stets eine Gruppe von Arbeitsfähigen vorhanden ist, die genügend groß und genügend produktiv ist, um die Inaktiven mit zu versorgen. Nur aus der weiter laufenden Produktion kann abgezweigt werden, was die nicht Produzierenden am Leben hält.

Das ist zwar ein in dieser Welt ewiger und unabänderlicher Zusammenhang — der allerdings seine Härte immer mehr verliert, je produktiver die Arbeit wird —, aber er ist hier bereits in einer Weise formuliert, die vorindustriellen Zeiten nicht angemessen ist. Denn in ihnen vollzog sich der Ausgleich zwischen Aktiven und Passiven geräuschlos, fast unbewußt, in natürlichen, gewachsenen Gebilden und Ordnungen; er brauchte nicht hergestellt, nicht organisiert, nicht berechnet zu werden, sondern war ein selbstverständlicher Lebensvorgang, Teil des unreflektierten Familienlebens. Damit wäre zugleich auch das „Vollzugsorgan“ dieses selbsttätigen Ausgleichsmechanismus bezeichnet, wenn nicht „Familie“ ein Wort wäre, das die alten sozialen Formen schon deshalb verfälschend beschreibt, weil es „erst im 18. Jahrhundert . . . in die deutsche Umgangssprache ein(-dringt) und . . . jene eigentümliche Gefühlsbetontheit (gewinnt), die wir mit ihr verbinden“.⁴⁶⁹⁾ „Im vorangehenden agrarisch-feudalistischen Zeitalter“,⁴⁷⁰⁾ von dessen sozialen Zuständen zunächst zu sprechen ist, um den Gegensatz zur industriellen Gesellschaftsordnung deutlich zu machen, war nur das Haus bekannt, wie etwa Luthers Bibelübersetzung beweist. Erst

467) Edgar Salin: Geschichte der Volkswirtschaftslehre. 4. Aufl., Bern und Tübingen 1951. S. 81.

468) Adam Smith: *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*. Edited by Edwin Cannan. London 1904. Vol. I, p. 1: „The annual labour of every nation is the fund which originally supplies it with all the necessaries and conveniences of life which it annually consumes.“

469) Otto Brunner: *Neue Wege der Sozialgeschichte*. Göttingen 1956. S. 42.

470) Wilfrid Schreiber: *Existenzsicherheit in der industriellen Gesellschaft*. Köln 1955. S. 5.

„mit seiner Aufspaltung in Betrieb und Haushalt tritt der ‚Rationalität‘ des Betriebs die ‚Sentimentalität‘ der Familie gegenüber.“^{470a)}

2. Das vorindustrielle Ausgleichssystem

a) Das „ganze Haus“ als Gegenbild zur industriellen Gesellschaft

Wenn gesagt wird, „der Mensch der vorindustriellen Zeit fand seine Existenzsicherheit im Schoß der Familie“,^{470b)} so ist also die Familie als umfassende Wirtschaftseinheit gemeint, insbesondere die bäuerliche Familienwirtschaft mit allen hauswirtschaftlichen und landwirtschaftlichen Tätigkeiten, kurz der Oikos oder das „ganze Haus“.⁴⁷¹⁾ Wie diese Hauswirtschaft strukturiert war, wie sie funktionierte, wie sie alle die Lebensstadien, die heute zu Existenzgefährdungen geworden sind, in sich einbegriff und mitrug und daß sie „das grundlegende Sozialgebilde aller bäuerlichen und bäuerlich-adeligen Kulturen“⁴⁷²⁾ war, ist so oft und so ausführlich beschrieben worden, daß sich kaum Formulierungen finden lassen, die nicht schon an anderer Stelle gebraucht worden sind. Deshalb sei als zusammenfassende Charakterisierung die sehr knappe und klare Darstellung zitiert, die Laroque gegeben hat:

„Bei . . . dem althergebrachten Aufbau der Landwirtschaft ist die Familie nicht bloß eine soziale, sondern vielleicht noch mehr eine wirtschaftliche Einheit. Sie ist das Produktionszentrum und deckt sich mit dem Landwirtschaftsbetrieb. Alle Familienangehörigen leben im gemeinsamen Haushalt und bewirtschaften gemeinsam einen Landwirtschaftsbetrieb; die Erzeugnisse sichern den Unterhalt der gesamten Gruppe, doch kommt es nie zu einer Verteilung des Einkommens. Es kann sogar gesagt werden, daß der einzelne nicht oder nur als Bestandteil der Gruppe existiert, in der er aufgegangen ist. Die Familie ist eine Produktions-, aber auch eine Verbrauchergemeinschaft. Infolge dieser doppelten Eigenschaft ist sie das natürliche und notwendige Zentrum der Sicherheit ihrer Glieder. Die Gruppe betreut ihre Kinder, ihre Alten und Kranken. Die gemeinsame Arbeit der arbeitsfähigen Familienangehörigen gewährleistet den Unterhalt aller. Jedes Mitglied der Gruppe hat die Aufgabe, je nach seinen Fähigkeiten einen größeren oder geringeren Beitrag zu der Produktionstätigkeit dieser Gruppe zum Nutzen aller zu leisten. Selbst die Kinder werden zu kleinen Arbeiten herangezogen; . . . Die Alten arbeiten weiter, so gut sie können. . . . Das Zusammengehörigkeitsgefühl aller Angehörigen der Gruppe genügt zur Gewährleistung ihrer Sicherheit.“⁴⁷³⁾

470a) Otto Brunner, a.a.O., S. 42.

470b) Wilfrid Schreiber, a.a.O., S. 5.

471) „um mit Wilhelm Heinrich Riehl zu sprechen, der dieses heute nur noch im bäuerlichen Leben teilweise lebendige Sozialgebilde im Moment seines Zerfalles oder doch seines Zurücktretens beschrieben hat“ (Otto Brunner, a.a.O., S. 34).

472) Otto Brunner, a.a.O., S. 38.

473) Pierre Laroque: Die soziale Sicherheit und die anderen sozialen Einrichtungen. In: Bulletin der Internationalen Vereinigung für Soziale Sicherheit. Jg. 5. Nr. 10/11. S. 161.

Aus dieser Beschreibung, die für den mittelalterlichen Handwerker und Kaufmann nur unwesentlich modifiziert werden müßte,⁴⁷⁴⁾ lassen sich alle jene Eigentümlichkeiten dieser Lebensform zusammenstellen, deren Verlust die Begründungen für die sozialen Sicherungssysteme der industriellen Gesellschaft liefert.

1. Die Familie war eine viel größere Gemeinschaft als die heutige Kleinfamilie. Sie umfaßte Hausvater und Hausfrau, Kinder und Großeltern, unverheiratete Brüder und Schwestern, Onkel und Tanten und das gesamte Gesinde.⁴⁷⁵⁾ Auch „Handwerksgesellen und Handlungsdienere leben im Haushalt ihres ‚Brotherrn‘, genau so wie das bäuerliche Gesinde“.⁴⁷⁶⁾

Das „ganze Haus“ ist also Großfamilie einschließlich der Unverheirateten und des Gesindes samt dessen Anhang.

2. Diese Gruppe, die mehr ist als eine einfache Drei-Generationen-Familie, bildete als Lebensgemeinschaft zugleich auch eine Produktionsgemeinschaft. „Die ganze Familie ist mit ihrer Arbeitskraft sowohl für den Gutsherrn als auch für die eigene Nahrung tätig, Männer, Kinder und Greise sind nach dem Maß der Kräfte beteiligt.“⁴⁷⁷⁾ Alle Arbeitskraft wird also ausgenutzt, auch die der vorübergehend oder langfristig nur beschränkt Einsatzfähigen. Daher „gab es im kleinbäuerlichen Betrieb wie im Handwerk, ja, auch im Kramladen und in der Gastwirtschaft“ keine „scharfe Unterscheidung zwischen arbeitenden und nur verzehrenden Familienmitgliedern“.⁴⁷⁸⁾

Das „ganze Haus“ ist also Produktionsgemeinschaft, die auch halbe und Viertelkräfte ausnutzt und daher keine Trennung zwischen Arbeitenden und nicht Arbeitenden kennt.

3. Das „ganze Haus“ war zwar nicht autark, aber doch „im Prinzip auf Selbstversorgung eingestellt“.⁴⁷⁹⁾ Es lebte im wesentlichen aus Eigenproduktion. Das gilt auch für das städtische Haus. Noch über die Mitte des 19. Jahrhunderts hinaus waren viele Stadtbewohner „Ackerbürger, die vor der Stadt ihr Feld bestellten und daraus einen wesentlichen Teil ihres Lebensunterhalts bestritten“.⁴⁸⁰⁾ Erzeugten also die Städter ihren Bedarf an Lebensmitteln weitgehend selbst — sie betrieben auch Viehzucht —, so stellten umgekehrt die Bauern „vielfach gewerbliche Erzeugnisse für den Hausbedarf in eigener Wirtschaft her“.⁴⁸⁰⁾ In städtischen

474) Schmoller spricht davon, daß sich die „in Sippe und Familie entstandenen Sitten der gegenseitigen Unterstützung... auf die kleinen agrarischen Gemeinden und Genossenschaften der Folgezeit sowie auf die Grundherrschaften als vergrößerte Familien, dann auch auf die Gilden und Zünfte als die Nachbildungen der Gentilverbände... übertragen“ hätten. (Gustav Schmoller: Die soziale Frage. München und Leipzig 1918. S. 326).

475) Vgl. auch das 10. Gebot, 2. Buch Mose, Kap. 20, Vers 17.

476) Otto Brunner, a.a.O., S. 40. — Vgl. auch Gustav Freytags „Soll und Haben“, das den bereits von der neuen Zeit angeschlagenen Typus des alten Kaufmanshauses schildert.

477) Hans Achinger: Sozialpolitik als Gesellschaftspolitik. Hamburg 1958. S. 38.

478) Hans Achinger, a.a.O., S. 37.

479) Otto Brunner, a.a.O., S. 53.

480) Heinrich Braun: Industrialisierung und Sozialpolitik in Deutschland. Köln und Berlin 1956. S. 9.

wie in ländlichen Haushalten „wurde noch gebacken, geschlachtet, gesponnen und gewoben, Kleidung, Wäsche und Gerät für den Hausbedarf angefertigt“. ⁴⁸¹⁾ Der Handel ist nur „notwendig und erlaubt, soweit er der Ergänzung der Autarkie des Hauses dient“. ⁴⁸²⁾

Das „ganze Haus“ ist also naturalwirtschaftliche Selbstversorgungseinheit.

4. Da sich jedes Mitglied irgendwie im Hauswesen nützlich machen konnte (Punkt 2) und da die Hausgemeinschaft überwiegend von eigenen Erzeugnissen lebte (Punkt 3), waren die hergestellten Güter mit dem Konsum identisch. Überdies und vor allem war das, was diese „Eigenwirtschaft“ ⁴⁸³⁾ hervorbrachte und verbrauchte, ein einziger, ungeschiedener, der Gesamtheit als solcher zustehender Fond. Es gab keine individuelle Zurechnung, so daß „der Arbeitsertrag . . . einem Kollektiv, dem Hof, dem Hause, der Familie, der Werkstatt, zufällt“. ⁴⁸⁴⁾ Bei dieser sozialen Ordnung „konnten gar keine Zweifel darüber aufkommen, daß dieser Arbeitserfolg eben dieser kleinen Gruppe, dem Hof oder der Werkstatt, buchstäblich zu eigen gehöre“. ⁴⁸⁵⁾

Das „ganze Haus“ ist also als solches Bezieher eines ungeteilten Naturalinkommens.

5. Der Lebensunterhalt hatte Stetigkeit, er fiel nicht sofort völlig weg, ja er wurde vielleicht überhaupt nicht beeinträchtigt, wenn einige Arbeitskräfte vorübergehend etwas weniger tun konnten. Denn „zwischen den Arbeiten (des Bauern) liegt, beinahe als ihr bestes Teil, immer das Warten: . . . das Erwarten dessen, was von Natur und aller Erfahrung nach kommen wird. . . . Auf die Treibkraft des Samens ist Verlaß, und im ganzen auch auf das Jahr. Über Winter hinweg, durch alle Launen des Wetters hindurch, auch wenn niemand nach ihm sieht: er keimt . . . Der Mensch kann sinnvollerweise nichts anderes tun als warten, denn wachsen machen kann er ja nicht. . . . So bleibt's, solange der Sinn der Arbeit nicht die gemachte Sache, sondern die zuwachsende und ausgereifte Ernte ist“. ⁴⁸⁶⁾ Wenn also „der Bauer oder ein Glied seiner Familie kurzfristig oder langfristig erkrankte, so warf dies den bäuerlichen Haushalt nicht um. Die Stetigkeit des Realeinkommens, wesentlich fundiert auf der Ertragskraft des Bodens, blieb trotzdem erhalten“. ⁴⁸⁷⁾

Das „ganze Haus“ ist also durch das Wachstum der Natur nicht auf ununterbrochene konstante Arbeitsleistung angewiesen.

⁴⁸¹⁾ Heinrich Braun, a.a.O., S. 9. — Die alte Ökonomie, die Lehre vom Oikos, die später „Hausväterliteratur“ genannt wurde, gab unter den Anleitungen für die „Hausmutter“ z. B. Rezepte für Kochen, Brotbacken und die Konservierung von Fleisch, Obst und Getränken. (Vgl. Otto Brunner, a.a.O., S. 35.)

⁴⁸²⁾ Otto Brunner, a.a.O., S. 36.

⁴⁸³⁾ Vgl. Walter Eucken: Die Grundlagen der Nationalökonomie. 6. Aufl., Berlin, Göttingen. Heidelberg 1950. S. 80 f.

⁴⁸⁴⁾ Hans Achinger, a.a.O., S. 35.

⁴⁸⁵⁾ Hans Achinger, a.a.O., S. 36.

⁴⁸⁶⁾ Hans Freyer: Theorie des gegenwärtigen Zeitalters. Stuttgart 1955. S. 15 f.

⁴⁸⁷⁾ Wilfrid Schreiber, a.a.O., S. 36.

6. Wenn man in dieser naturalwirtschaftlichen Lebensform überhaupt von Einkommen sprechen kann, so gilt, daß „die früheren Formen der Erzielung von Einkommen . . . fast immer auf eine Zusammenarbeit in einer kleinen Gruppe angelegt“ waren.⁴⁸⁸⁾ Die im Oikos zusammen lebende und zusammen arbeitende Gruppe war nun aber genügend groß, um die Erzeugung auch dann weiterzuführen, wenn der eine oder andere als Arbeitskraft ausfiel. Da alle Sorten von Menschen zu ihr gehörten, Gesunde und Kranke, Starke und Schwache, vor allem aber alle Generationen, waren Saat und Ernte dauerhaft gewährleistet, solange das Haus von Katastrophen, wie Krieg und Seuchen, verschont blieb. „Der Hof, die — freie oder auch unfreie — Bauernstelle ernährte stetig, wenn auch die Generationen wechselten, eine gleich strukturierte Gemeinschaft von Kindern, Vollkräftigen und Greisen.“⁴⁸⁹⁾ So war also nicht nur vorübergehend durch das Wachstum in der Natur (Punkt 5), sondern auch über Menschenalter hinweg darauf Verlaß, daß man das Nötigste zum Leben haben werde. „Die Einzelfamilie war auf diese Weise eine Dauerform des Gemeinschaftslebens, für die es kein Aufhören gab, solange die Familie nicht ausstarb. Unter diesen Umständen war aber die Familie gleichzeitig auch ein Reservoir menschlicher Arbeitskraft, das stets über einen gewissen Bestand verfügte. Aus den Erträgen dieser gesammelten Arbeitskraft mußten somit auch die Unterhaltsleistungen für alle nicht arbeitsfähigen Glieder der Familiengemeinschaft kommen.“⁴⁹⁰⁾

Das „ganze Haus“ ist also eine auf ewige Dauer angelegte Einrichtung, die über den Generationenwechsel hinaus beständig Erträge liefert.

7. Die „Ineinsrechnung“⁴⁹¹⁾ des Produktionsergebnisses stellte sicher, daß jeder, der dieser Lebensgemeinschaft angehörte, ernährt, gekleidet, untergebracht und gepflegt wurde, unabhängig davon, wie groß oder wie klein sein Beitrag zur Aufrechterhaltung der Hauswirtschaft auch war. „Es war selbstverständlich, daß auch alle Unverheirateten mit zur Familie gehörten, und zwar nicht nur, soweit es sich um engere Blutsverwandte handelte, sondern ebenso auch bei hereingekommenen fremden Arbeitskräften, die in ihrer eigenen Familie überzählig bzw. nicht in der Lage waren, eine eigene Stelle zu übernehmen oder zu gründen.“⁴⁹²⁾ Wenn jemand einmal in das Haus aufgenommen war, hatte er auch Anteil an dem, worüber der Hausvater zu gebieten hatte. Denn in dem Herrschafts- und Treueverhältnis, das das Sozialsystem des „ganzen Hauses“ kennzeichnete, war klar, „daß auch die Fürsorgepflicht des Gutsherrn sich in diesen Fällen durchaus auf die Gesamtheit des Haushalts bezieht, zumal der Gutsherr in der Regel auch die Wohnung stellt und instand hält.“⁴⁹³⁾

488) Hans Achinger, a.a.O., S. 36.

489) Wilfrid Schreiber, a.a.O., S. 5.

490) Ferdinand Oeter: Familienpolitik. Stuttgart 1954. S. 77.

491) Zu dem Ausdruck und seiner Anwendung auf moderne Sicherungsapparaturen vgl. das Zitat von Achinger, S. 106.

492) Ferdinand Oeter, a.a.O., S. 21.

493) Hans Achinger, a.a.O., S. 38.

Das „ganze Haus“ ist also als Konsumgemeinschaft Versorgungseinrichtung für die Arbeitsunfähigen.

8. Die Generationenfolge stellte insbesondere sicher, daß für die Jüngsten und die Ältesten gesorgt war. „Die Familie stellte, wirtschaftlich betrachtet, ein geschlossenes Kreislaufsystem dar, in dem der gleiche Mensch, der als Kind die Fürsorge der anderen in Anspruch genommen hatte, als Erwachsener ebenso für die Aufzucht von Kindern wie für die Pflege der Alten und Gebrechlichen Sorge tragen mußte, weil er nur auf diesem Wege sich für sein eigenes Alter wiederum einen Anspruch auf Beteiligung an den Arbeitserträgen der nächsten Generation sichern konnte.“⁴⁹⁴⁾

Das „ganze Haus“ ist also insbesondere Versorgungseinrichtung für die Kinder und für die Alten.

Eines der reizendsten literarischen Zeugnisse für diesen Zusammenhang ist die „Kindesdank und Undank“ überschriebene Geschichte aus Hebels „Schatzkästlein des rheinischen Hausfreundes“, der Sammlung der besten „Lesestücke“ aus dem „Badischen Landkalender“, die in den ersten zwanzig Jahren des vorigen Jahrhunderts geschrieben wurden. Hebel hat es als „Kalendermann“ meisterhaft verstanden, Erzählendes und Belehrendes, die Anekdote und die moralische Ermahnung zu verbinden. Was das kleine Stück für die Frage nach den alten und den neuen Formen sozialer Sicherung so aufschlußreich macht, ist aber vor allem, wie ganz moderne wirtschafts-theoretische Begriffe und Argumentationen in die altväterlich-betuliche Redeweise mit hineingenommen sind.

Hebel erzählt: „Ein Fürst traf auf einem Spazierritt einen fleißigen und frohen Landmann an dem Ackergeschäft an und ließ sich mit ihm in ein Gespräch ein. Nach einigen Fragen erfuhr er, daß der Acker nicht sein Eigentum sei, sondern daß er als Tagelöhner täglich um 15 Kreuzer arbeite. Der Fürst, der für sein schweres Regierungsgeschäft freilich mehr Geld brauchte und zu verzehren hatte, konnte es in der Geschwindigkeit nicht ausrechnen, wie es möglich sei, täglich mit 15 Kreuzern auszureichen und noch so frohen Mutes dabei zu sein, und wunderte sich darüber. Aber der brave Mann im Zwilchrock erwiderte ihm: ‚Es wäre mir übel gefehlt, wenn ich so viel brauchte. Mir muß ein Drittel davon genügen; mit einem Drittel zahle ich meine Schulden ab, und den übrigen Drittel lege ich auf Kapitalien an.‘ Das war dem guten Fürsten ein neues Rätsel. Aber der fröhliche Landmann fuhr fort und sagte: ‚Ich teile meinen Verdienst mit meinen alten Eltern, die nicht mehr arbeiten können, und mit meinen Kindern, die es erst lernen müssen; jenen vergelte ich die Liebe, die sie mir in meiner Kindheit erwiesen haben, und von diesen hoffe ich, daß sie mich einst in meinem müden Alter auch nicht verlassen werden.‘ War das nicht artig gesagt und noch schöner gedacht und gehandelt?“⁴⁹⁵⁾

⁴⁹⁴⁾ Ferdinand Oeter, a.a.O., S. 21.

⁴⁹⁵⁾ Johann Peter Hebel: Schatzkästlein des rheinischen Hausfreundes. Pantheon-Ausgabe. Suhrkamp Verlag Berlin (ohne Jahresangabe). S. 10 f.

b) Die Härten der alten Lebensordnung

„Indes wäre es voreilig, die Lebensordnung der vorindustriellen Zeit darum zu verherrlichen.“⁴⁹⁶⁾ Da gegen Darstellungen der Funktionsfähigkeit des Sozialsystems des „ganzen Hauses“ häufig der Vorwurf erhoben wird, sie seien eine romantisierende Glorifizierung des finsternen Mittelalters, muß ein ergänzender Hinweis auf die Schwächen und Nachteile dieses Lebensstils nachgetragen werden. Die ganze Ordnung, nicht nur „die Stetigkeit des Familieneinkommens, ruhte wesentlich auf dem Privileg des Erstgeborenen.“⁴⁹⁶⁾ Die Gewalt des Pater familias ging in der Regel nur auf einen Sohn über. Die Geschwister mußten entweder „weichen“ und irgendwo in fremde Dienste, in ein anderes Haus als Gesinde eintreten oder „sie waren zu einem Leben in Demut, Unterordnung und Ehelosigkeit verurteilt.“⁴⁹⁶⁾ Manche wurden auch zu vagabundierenden Bettlern, die dankbar waren, wenn sie in Spitälern und Klöstern Zuflucht fanden.

Das gilt in seinen Grundzügen unabhängig von den Unterschieden, die Agrarverfassung und Erbrecht in verschiedenen Gegenden und verschiedenen Epochen aufwies. „Nachdem das Land bäuerlich erfüllt und die in der Hufenverfassung möglichen Stellen für das Hofbauernrum geschaffen worden waren“,⁴⁹⁷⁾ blieb für zusätzliche Familiengründungen kein Platz mehr, ob die Bauern nun Erbuntertänige, Hörige, Leibeigene oder auch freie Bauern mit vollwertigem Grundeigentum waren. Diesen ökonomischen Bedingungen wurde entweder durch das „Anerbenrecht“, das die ungeteilte Übergabe des Hofes an nur einen Erben sicherte,⁴⁹⁸⁾ Rechnung getragen oder dadurch, daß „die . . . sämtlich gleichberechtigten Erben, soweit sie nicht in der Fremde ihr Glück suchten, den Hof als ‚Gemeinder‘ übernahmen, wobei nur einer von ihnen heiratete.“⁴⁹⁹⁾ „Das Bestreben der bäuerlichen Bevölkerung, die Besitzgrößen entweder durch Verfügung unter Lebenden oder aber durch Naturalteilung bei Erbfällen zu ändern“,⁵⁰⁰⁾ konnte nur dort zu einer dauerhaften Vermehrung der Stellen führen, wo durch Intensivierung der Landwirtschaft höhere Erträge möglich waren; Beispiele für diesen Ausweg bieten „Thüringen, Württemberg, das Maintal und andere von der Natur bevorzugte Gegenden Mittel- und Süddeutschlands . . . , (die) ebenso wie das Rheintal die Heimat von Spezialkulturen, besonders des Weinbaues, geworden (waren)“.⁵⁰⁰⁾ Ansonsten aber hat die Realteilung nur eine unterbäuerliche Schicht entstehen lassen, die „immer wieder durch die Grenze der Tragfähigkeit, die in der begrenzten, nicht beliebig vermehrbaren Stellenzahl ausgedrückt war, eingeengt worden und

496) Wilfrid Schreiber, a.a.O., S. 5.

497) Werner Conze: Agrarverfassung. In: Handwörterbuch der Sozialwissenschaften. Bd. 1. Stuttgart, Tübingen, Göttingen 1956. S. 110.

498) Vgl. W. Wygodzinski: Anerbenrecht. In: Handwörterbuch der Staatswissenschaften. 4. Aufl., Bd. 1. Jena 1923. S. 292 ff.

499) W. Wygodzinski, a.a.O., S. 293.

500) W. Wittich: Hof. In: Handwörterbuch der Staatswissenschaften. 4. Aufl., Bd. 5. Jena 1923. S. 272.

in Kümmerformen des Lebens ausgelaufen“⁵⁰¹⁾ ist und die erst durch die Industrialisierung eine ausreichende Lebenschance fand. Daher „blieben rund 4/5 des alten Reichsgebietes von der Sitte der Realteilung frei“. ⁵⁰²⁾

Durch diese Härte gegen den einzelnen und diese Verzichte, die ihm auferlegt wurden, wurde „das Richtmaß eines ausgebauten Nahrungsspielraums gehalten und von der Bevölkerungsentwicklung weder unterschritten noch auch dauernd tendenziell überspült“. ⁵⁰³⁾ So wurde das Malthus'sche Bevölkerungsgesetz durchbrochen. Da die Eheschließung meistens an eine „Hufe“, eine „Stelle“, eine „Nahrung“, ein „Haus“ gebunden war — alle Ausdrücke werden im gleichen Sinne benutzt —, wurde „das vorindustrielle Europa . . . in seinem generativen Verhalten durchaus nicht von diesem vitiösen Zirkel der Urarmut beherrscht“, ⁵⁰⁴⁾ sondern die Zahl der Menschen wurde auf dem Stand stabilisiert, der von dem erschlossenen Boden ernährt werden konnte. Das verfügbare Ackerland war aufgeteilt, die städtischen Handwerke durch Zunftordnungen gegen Zugänge abgesperrt. Ein Ausbruch in die Selbständigkeit war praktisch nur durch Kolonisation möglich, die in der Regel jedoch zumindest für die erste Generation ein noch härteres und entbehrungsreicheres Leben bedeutete. „Der bekannte Kolonistenspruch, daß der Vater sich zu Tode arbeite, auch der Sohn noch Not leide und erst der Enkel sein Brot finde, zeigt die eminenten Schwierigkeiten dieser Arbeit.“ ⁵⁰⁵⁾

Solches Dasein konnte kein friedliches, konfliktloses Familienleben sein, sondern wurde von „immer wiederkehrenden, sicherlich oft schmerzlichen Spannungen“ ⁵⁰⁶⁾ erschüttert. Vor allem hat es wohl nie einen schärferen Generationenkonflikt, mehr Haß zwischen Vätern und Söhnen gegeben als in dieser Ordnung, in der ja auch der Erbe darauf warten mußte, daß der Vater auf das Altenteil zog. Daß junge Männer nur deshalb alte Witwen heirateten, um ihre „Stellen“ zu gewinnen, entspricht durchaus nicht den heutigen Vorstellungen von der Ehe, war aber damals eine der wenigen guten Chancen, die das Leben bieten konnte.

Schließlich kommt hinzu, daß trotz all dieser heute unerträglich scheinenden Restriktionen der einzelnen Person doch nur ein äußerst bescheidener, dürtiger Lebensunterhalt erwirtschaftet wurde. Denn steigen die Erwerbchancen, „tut sich irgendwo lohnend ausfüllbarer Lebensraum auf, wird mehr und früher geheiratet. . . . Die hohe Ledigenquote ist das Reservoir, aus dem . . . jederzeit Vakua im Nahrungsspielraum mit Menschen aufgefüllt werden können“. ⁵⁰⁷⁾

501) Werner Conze, a.a.O., S. 110.

502) Wilhelm Abel: Die drei Epochen der deutschen Agrargeschichte. Hannover 1962. S. 81.

503) Gerhard Mackenroth: Bevölkerungslehre. Berlin, Göttingen, Heidelberg 1953. S. 121. Vgl. auch die Abschnitte „Die Bevölkerungsweise des vorindustriellen Europa“, S. 119 ff., und „Bevölkerung und Wirtschaft im vorindustriellen Agrarsektor“, S. 421 ff.

504) Gerhard Mackenroth, a.a.O., S. 421.

505) Otto Brunner, a.a.O., S. 76.

506) Otto Brunner, a.a.O., S. 42.

507) Gerhard Mackenroth, a.a.O., S. 120.

Das alles ändert aber nichts daran, daß die Versorgung der Leistungsfähigen, die heute über soziale Sicherungen organisiert wird, in dieser Lebensordnung einfach mit vollzogen wurde. „Störungen waren sicherlich häufig, aber sie lagen nicht im System, sondern in unabänderlichen Mängeln des irdischen Daseins begründet.“⁵⁰⁸⁾ Die Tragkraft der Großfamilie ist unbestritten, solange sie die Organisationseinheit des gesamten Wirtschafts- und Sozialsystems war.

3. Die neuen Strukturen

Alle diese Merkmale sind in der industriellen Revolution aufgelöst worden. Sie „war im Grunde die große Erlösungstat zugunsten der Familie. . . . Sie ermöglichte es . . . den nachgeborenen Kindern erstmalig in der Menschheitsgeschichte, allein auf Grund ihrer Arbeitskraft eine selbständige, politisch freie Existenz zu begründen. . . . Der in Jahrhunderten aufgestaute biologische Vermehrungswille der abendländischen Völker schoß mit elementarer Urgewalt in den von der industriellen Revolution neu geschaffenen Nahrungsspielraum hinein — und zeitweilig darüber hinaus. . . . Das und nichts anderes ist die Erklärung für die Entstehung des Proletariats.“⁵⁰⁹⁾

Die Wandlungen der Wirtschaftsweise und der Familienordnung, die so umstürzend waren, daß sie der Entwicklung der Industrie die Bezeichnung Revolution eingetragen haben, sind so häufig beschrieben worden, daß die Popularisierung dieser Schilderungen bereits wieder zu Fehldeutungen und Mißverständnissen geführt hat. Daran sind allerdings die Begründungen nicht unschuldig, die für die ersten Bemühungen, der neuen Lage Herr zu werden, gegeben worden sind. Denn meistens wurde an leicht sichtbare und greifbare Symptome angeknüpft, während die entscheidenden, dauerhaften Veränderungen noch gar nicht begriffen worden waren. Im Hinblick auf die Frage nach der Rechtfertigung eines sozialen Sicherungssystems soll hier nur an dem Gegenbild des „ganzen Hauses“ geprüft werden, welche Ordnungen wahrscheinlich endgültig abgebaut worden sind. (Nur zu diesem Zweck sind die alten Zustände relativ ausführlich bezeichnet worden.) Wie sich die Entwicklung über Jahrhunderte vorbereitet hatte, ist schon früher kurz dargestellt worden.⁵¹⁰⁾

a) Industrielle Produktionstechnik

Die auffälligste Eigenart des neuen Industriesystems ist, daß das organische Wachstum als Produktionsweise immer mehr zur Randerscheinung wird. Statt dessen tritt die Gewinnung und Verformung von Stoffen in den Vordergrund. Freyer hat die Unterschiede der beiden Arbeitsformen

508) Ferdinand Oeter, a.a.O., S. 79.

509) Wilfrid Schreiber, a.a.O., S. 6.

510) Vgl. Kap. II, Abschnitt III.

in sehr tiefgründiger und zugleich sehr anschaulicher Weise unter der Überschrift „Die Machbarkeit der Sachen“⁵¹¹⁾ beschrieben. „Der Landmann und der Hirt haben es nicht mit Sachen zu tun, sondern mit Wesen. Sie machen nicht, sondern sie bauen und hüten.“⁵¹²⁾ „Außerdem aber gibt es den ‚Werker‘; er ist sogar älter als der Bauer und der Hirt. Seine Hochform ist der Schmied.“⁵¹³⁾ „Vom Schmied stammen in direkter Linie alle reinrassigen homines fabri ab: der Schlosser, der Spengler, der Monteur, der Ingenieur.“⁵¹⁴⁾ „Sein Tun ist nicht wechselseitig, sondern einseitig, nicht Korrespondenz, sondern schiere Aktivität.“⁵¹⁵⁾ „Diese beiden Arten des Tuns waren von Anfang an nebeneinander da, und auf ihrem Zusammenspiel beruht alle Kultur. Zwischen ihnen aber besteht ein Gefälle; ein Trend geht vom Hegen und Pflegen zur Manufaktur und zur Fabrik.“⁵¹⁶⁾

In der Entfaltung des neuen Zeitalters greift der Arbeitsstil des „Machens“ auch immer mehr auf die Landwirtschaft über. Der Ackerbau wird zur Agrartechnik, die Tierhaltung zur Fleisch-, Milch- und Eierproduktion. Künstliche Düngung, Hormongaben zum Viehfutter, automatische Ställe, künstliche Befruchtung und alle möglichen anderen physiologischen, chemischen und maschinellen Kunstgriffe sind Produkte der „Ungeduld“.⁵¹⁶⁾ Wo die Natur und die Jahreszeiten überlistet werden können, wird die „Machbarkeit“ verbreitet.

Das ist zunächst das äußere Bild, die technische Seite. Die ganze Landschaft ist davon umgestaltet worden. Statistisch drückt sich das neue Wirtschaftssystem darin aus, daß 1961 nur noch 5,5 % des Bruttoinlandsprodukts aus der Landwirtschaft stammten⁵¹⁷⁾ und nur noch 13,5 % der Erwerbstätigen in der Landwirtschaft arbeiteten,⁵¹⁸⁾ während es 1882, als die Industrialisierung schon mit Macht im Gange war und die Kaiserliche Botschaft schon den Anfang einer sozialen Sicherungspolitik gesetzt hatte, noch 42,2 % aller Erwerbspersonen waren.⁵¹⁹⁾ Aus den Überlegungen Freyers wird jedoch deutlich, daß die industrielle Technik nicht nur die äußeren Erscheinungen, sondern auch die moralischen Bezüge und das Selbstverständnis des Menschen verändert.⁵²⁰⁾

Für die Begründung der sozialen Sicherung ist an der neuen Produktionstechnik wichtig, daß nichts mehr von selbst wächst. War die organische Produktion auch dann weitergelaufen, wenn die Arbeit vorübergehend

511) Hans Freyer: *Theorie des gegenwärtigen Zeitalters*. Stuttgart 1955. S. 15 ff.

512) Hans Freyer, a.a.O., S. 18.

513) Hans Freyer, a.a.O., S. 19.

514) Hans Freyer, a.a.O., S. 24.

515) Hans Freyer, a.a.O., S. 22.

516) Vgl. Hans Freyer, a.a.O., S. 22: „Machen ist habituell gewordene Ungeduld“.

517) *Wirtschaft und Statistik*, Jg. 1964, Heft 1 (Januar), S. 8, Tabelle 3.

518) Nach der Beilage zum Statistischen Jahrbuch 1963, S. 11, Tabelle 7, waren bei der Volkszählung am 6. Juni 1961 von insgesamt 26 527 000 Erwerbspersonen 3 587 000 in Land- und Forstwirtschaft, Tierhaltung und Fischerei tätig.

519) *Volkszählung vom 5. Juni 1882*. Aus: *Bevölkerung und Wirtschaft. Langfristige Reihen 1871 bis 1957 für das Deutsche Reich und die Bundesrepublik Deutschland*, hrsg. v. Statistischem Bundesamt. Stuttgart 1958. S. 30, Tabelle 4.

520) Vgl. insbesondere Hans Freyer, a.a.O., S. 29.

eingestellt wurde,⁵²¹⁾ so gilt in der technisch-industriellen Produktion, daß nichts wird, wenn nichts gemacht wird. War die Arbeit des Bauern nur Aussaat und Ernte gewesen, und hatte er dazwischen darauf warten müssen, was die Natur wachsen und reifen ließ,⁵²²⁾ so gilt — um Marx in Freyers Vorstellungswelt umzudeuten — für den Fabrikarbeiter, daß er nicht warten kann, weil der technische Stoff sich nicht verändert, solange er nicht bearbeitet wird. Das neue Zeitalter ist also im Gegensatz zum alten auf ununterbrochene Arbeitsleistung, auf die „schiere Aktivität“⁵²³⁾ angewiesen.

b) Die Ausgliederung der Produktion aus dem Haus

Die zweite und wahrscheinlich die entscheidendste Veränderung ist, daß die Produktion aus dem Haus herausgelöst und in größeren Arbeitsstätten mit größerer Arbeitsteilung organisiert wird. Daraus ergeben sich alle die Umstrukturierungen, die für den neuen Typus kennzeichnend werden und schließlich soziale Sicherung als Dauereinrichtung erforderlich machen.

Wer in die Fabrik — und das heißt meistens auch in die Stadt — abwandert, der wird vom väterlichen Hof unabhängig und steht andererseits nicht mehr dem Haus zur Verfügung, um für dessen schwache Glieder mitzuarbeiten. Damit zerfällt das Haus schon rein von der Personenzahl her gesehen.⁵²⁴⁾ Die früher unverheiratet bleibenden Verwandten und die Knechte, die das Haus verlassen, bilden kein neues Haus, sondern eine städtische Kleinfamilie.

Im übrigen versuchte das Industriesystem zunächst, die alten Gewohnheiten fortzusetzen und mit alten Vorstellungen weiterzuarbeiten. Die patriarchalische Gewalt, die der Fabrikherr ebenso wie der Hausvater beanspruchte, wird erst ganz allmählich aufgegeben, mehr unter Druck als freiwillig. Die naturalwirtschaftliche Einkommensform wird im „Trucksystem“ beibehalten; dessen Verbot 1849 in Preußen⁵²⁵⁾ und 1869 in der Gewerbeordnung des Norddeutschen Bundes⁵²⁶⁾ wird praktisch umgangen, indem Arbeitgeber „sich nicht geschaut (haben), . . . Warenlieferung und Wohnungsherstellung zum Geschäft zu machen und genau wie irgendein Spezialgeschäftsmann ihre Monopolstellung auszunützen“.⁵²⁷⁾ Auch „hat die neue Zeit, getreu dem Vorbild der Gutsherrschaft, zunächst alle Familienmitglieder als potentielle Arbeitskräfte für die Fabrik angesehen“.⁵²⁸⁾ Die Arbeit von Kindern, Alten und Frauen wird nur allmählich zurückgedrängt. Die Einschränkung der Kinderarbeit beginnt mit dem

521) Vgl. Punkt 5 des „Gegenbildes“, S. 118.

522) Vgl. das Zitat von Freyer, S. 118.

523) Hans Freyer, a.a.O., S. 22. Vgl. auch das Zitat von Freyer in diesem Abschnitt, S. 124.

524) Vgl. Punkt 1 des „Gegenbildes“, S. 117.

525) Vgl. Stephan Bauer: Arbeiterschutzgesetzgebung. In: Handwörterbuch der Staatswissenschaften. 4. Aufl., Bd. 1. Jena 1923. S. 435.

526) § 115. Vgl. Gerhard Erdmann: Die Entwicklung der deutschen Sozialgesetzgebung. 2. Aufl., Göttingen, Berlin, Frankfurt 1957. S. 81.

527) Otto von Zwiedineck-Südenhorst: Sozialpolitik. Leipzig und Berlin 1911. S. 317.

528) Hans Achinger: Sozialpolitik als Gesellschaftspolitik. Hamburg 1958. S. 40.

„Preußischen Regulativ über die Beschäftigung jugendlicher Arbeiter in Fabriken“ von 1839, das als das erste sozialpolitische Gesetz in Deutschland gilt. Die Frauenarbeit ist nie verboten, sondern nur besonderen Schutzbestimmungen unterworfen worden, in Deutschland zum ersten Mal erst durch die Novelle zur Gewerbeordnung von 1891.⁵²⁹⁾ Die Möglichkeit, einen Lebensabend ohne Arbeit zu verbringen, hat erst die Sozialversicherung geschaffen; seitdem aber hat sich die Meinung immer mehr durchgesetzt, es gehöre sich nicht, noch länger im Betrieb zu bleiben, wenn man eine Rente bezieht.

Daß alle Menschen Fabrikarbeit leisteten, auch diejenigen, die nicht voll einsatzfähig waren, war jedoch eine Übergangserscheinung. Das voll entfaltete Industriesystem mußte aus technischer Konsequenz heraus diese Restbestände überkommener Sozialordnungen abstoßen. Es hat seine eigenen Gesetze, bei denen sich vorerst die Vermutung verbietet, daß sie durch irgendeinen „Fortschritt“ dieser neuen Wirtschaftsgesellschaft wieder verschwinden könnten:

1. Der Industriebetrieb erfordert größere Einheiten als die alte Familienwirtschaft, insbesondere auch mehr Arbeitskräfte, als diese zur Verfügung hatte. Deshalb müssen die Arbeitskräfte von mehreren Familien zusammengezogen und die Produktion aus dem Haus herausgenommen werden. Damit wird die Familie als Produktionsgemeinschaft aufgelöst.⁵³⁰⁾

2. Die rationale Arbeitsorganisation funktioniert am zuverlässigsten, wenn sie mit einem Normalmaß der Leistungsfähigkeit rechnen kann. Nur Vollarbeitskräfte sind arbeitstechnisch kalkulierbar. Leistungsgeminderte Personen stören nur den Betriebsablauf. Für halbe oder Viertel-Arbeitskräfte hat der Betrieb nur selten Verwendung, während der bäuerliche Familienbetrieb Kinder, Kranke, Mütter und Alte zum Hüten der kleinsten Kinder oder des Viehs, zum Kochen und zum Hühnerfüttern, zum Stricken und zum Spinnen, um das Essen aufs Feld zu bringen, um etwas festzunageln oder zu streichen und für eine Fülle solcher kleinerer oder größerer Verrichtungen gebrauchen konnte. Die moderne Wirtschaftsweise kennt diese Abstufungen nicht mehr, sondern nur noch Arbeitsfähige und Arbeitsunfähige.⁵³¹⁾

3. Alle heutige Produktion ist marktbezogen. Produktivitätssteigerung durch Arbeitsteilung und Technisierung ist mit Selbstversorgung nicht vereinbar. Das Arbeitsergebnis steht nicht als natürlicher Konsumfonds der Gesamtheit der Arbeiter zur Verfügung, sondern wird über den Markt gegen Geld verkauft. Ebenso muß umgekehrt der Lebensunterhalt über den Markt gegen Geld erworben werden.⁵³²⁾

4. Diese Marktbezogenheit und die Größe der Betriebe erfordern, daß das Arbeitsergebnis aufgeteilt wird, und zwar nicht in natura, sondern

⁵²⁹⁾ Vgl. Stephan Bauer, z.a.O., S. 445.

⁵³⁰⁾ Vgl. Punkt 2 des „Gegenbildes“, S. 117.

⁵³¹⁾ Vgl. Punkt 2 des „Gegenbildes“, S. 117.

⁵³²⁾ Vgl. Punkt 3 des „Gegenbildes“, S. 117 f.

in Geld. Die Arbeitsleistung des einzelnen Arbeiters muß in Geld bewertet werden. Sie muß ebenso wie alle anderen Waren einen Markt haben. Sie wird damit selbst zur Ware, die gehandelt wird. Vorindustrielles Einkommen war Gruppeneinkommen; der Anteil des einzelnen war unbestimmt. Industrielles Einkommen ist Individualeinkommen; jetzt gibt es Einzelpersonen, die Einkommen haben, und solche, die keines haben.⁵³³⁾ Daher konnte die alte Ökonomik, die Lehre von der ganzheitlichen Hauswirtschaft,⁵³⁴⁾ keine Verteilungstheorie haben. Erst als die Ökonomik zur Nationalökonomie wurde, weil die Hauswirtschaft von der Volkswirtschaft abgelöst wurde, entstand das Problem der Zurechnung. Der industrielle Betrieb kann nicht wie die Hauswirtschaft als Produktionsgemeinschaft zugleich auch Konsumgemeinschaft sein. Er kann nicht alle seine Arbeiter und deren Angehörige wie eine große Familie aus der Gesamtmasse des Arbeitsertrags versorgen, sondern muß ihn auseinander dividieren und verteilen. Selbst die extremsten kommunistischen Versuche verzichten nicht völlig auf solche individuelle Zuteilung. Mit einem gänzlich ungeschiedenen Konsumfonds, der mit der Wertschöpfung des Betriebes identisch wäre, wird im Industriesystem nirgends mehr gerechnet.

5. Seit es individuelle Einkommen gibt, gibt es auch Einkommenslosigkeit. Seitdem ist nicht mehr sicher, daß alle etwas abbekommen, seitdem ist fraglich, wovon diejenigen leben sollen, die nicht am marktbezogenen Produktionsprozeß teilnehmen.⁵³⁵⁾ Seitdem der Einzug in die industriellen Produktionsstätten zugleich ein Auszug aus dem Vaterhaus ist, sind vor allem die Alten verlassen.⁵³⁶⁾

c) Ungenaue und einseitige Deutungen

Die Deutung der neuen Daten, die die industrielle Revolution gesetzt hat, wird seit Jahrzehnten mit einem geistigen Aufwand betrieben, der nur beweist, wie schwer der Umsturz zu bewältigen ist. Die wichtigsten Konsequenzen sind gezogen, aber nicht alle Kriterien des allmählich etablierten Zustandes sind schon allgemein durchgedrungen. So sind einige Deutungen noch geläufig, die zu Mißverständnissen gerade bei der Rechtfertigung der sozialen Sicherung führen.

Da ist zunächst die Meinung, die Sozialversicherung sei nicht mehr als eine Sonderform der Armenpflege, die nur wegen der großen Zahl der Unterstützungsbedürftigen anders konstruiert werden müsse. Wenn Oeter sagt, „alle Versuche, dieser Not auf dem Wege der gewohnten Armenpflege Einhalt zu gebieten, erweisen sich angesichts des Umfangs, den die Not bald erreicht, mehr und mehr als illusorisch“,⁵³⁷⁾ so scheint das zunächst in diese Richtung zu gehen. Daß es in den vorindustriellen Zeiten nur Fürsorge und keine soziale Sicherung gegeben hat, heißt aber nicht,

⁵³³⁾ Vgl. Punkt 4 und 6 des „Gegenbildes“, S. 118 und S. 119.

⁵³⁴⁾ Vgl. Otto Brunner, a.a.O., S. 34 ff. und 44 f.

⁵³⁵⁾ Vgl. Punkt 7 des „Gegenbildes“, S. 119 f.

⁵³⁶⁾ Vgl. Punkt 8 des „Gegenbildes“, S. 120.

⁵³⁷⁾ Ferdinand Oeter, a.a.O., S. 28.

daß die alte Armenpflege das mitgeleistet hätte, was heute von den Sicherungsinstituten bewältigt wird. Die soziale Sicherung ersetzt nicht eine mit wachsender Armut nicht mehr fertig werdende Armenpflege, sondern die zerfallene Hausgemeinschaft. Nicht der Umfang der Not, sondern die völlig andere Ursache hat die Erfindung der sozialen Sicherung ausgelöst. Den Unterschied gibt Oeter im wesentlichen richtig wieder, wenn er fortfährt, man habe es „nicht mehr mit einer kleinen Zahl von Lebensversagern zu tun, wie es sie zu allen Zeiten gegeben hat, sondern im Gegenteil mit Menschen, die häufig genug ein halbes Leben lang mehr als genügend Beweise für ihren Leistungswillen und für ihre Leistungsfähigkeit gegeben haben“. ⁵³⁷⁾ Daß die darin implizierte Interpretation der Fürsorge nicht — zumindest heute nicht mehr — ganz befriedigen kann, wird aus den späteren Überlegungen deutlich werden.

Da wir gewohnt sind, den Gegensatz zum Leistungslohn im Bedarfslohn zu sehen, ist die Aussage, die neue Einkommensform des Industriezeitalters sei der Leistungslohn, nicht vor Fehldeutungen sicher. Denn sie legt die Annahme nahe, das vorindustrielle Einkommen habe irgendeinen nicht von Leistung abhängigen, sondern nach dem Bedarf bemessenen zusätzlichen Bestandteil gehabt. Dabei ist — wenn man einmal davon absieht, daß die Natur auch ohne menschliche Leistung manches Brauchbare liefert — nichts so sehr von der Leistung abhängig als jener selbst erzeugte Güterfonds, auf dem das Leben der alten Hausgemeinschaft basierte. Wo Naturalwirtschaft und Selbstversorgung dominieren, wo also nur das Verbrauchte werden kann, was selbst produziert worden ist, ist der Zusammenhang zwischen Leistung und verfügbarem Einkommen viel zwingender als im Industriebetrieb, ja praktisch unauflösbar. Viel eher wäre über die neue Einkommensform durch den Hinweis etwas ausgesagt, daß es der Geldlohn ist, der die naturale Selbstversorgung ablöst. Denn das Geld ist die wirtschaftliche Größe, die am einfachsten beliebig teilbar ist. Und das für den Haushalt entscheidendste Merkmal der neuen Wirtschaftsweise ist, daß das Arbeitsergebnis auf die einzelnen unmittelbar beteiligten Personen aufgeteilt wird. Diesen Unterschied zwischen dem aus Eigenproduktion stammenden ungeteilten Fonds der alten Hauswirtschaft und dem aus außerhäuslicher Arbeit stammenden individuellen Geldeinkommen kann man für die Veränderung der Familienstruktur kaum überbewerten. Leistungseinkommen sind beide: Das gemeinsam erarbeitete Gruppeneinkommen und der Individuallohn, wobei die selbst produzierende Familiengemeinschaft viel sicherer sein konnte, das der gemeinschaftlichen Leistung Entsprechende zu ernten, als der Arbeitnehmer sich darauf verlassen kann, den vollen Ertrag seiner individuellen Leistung zu erhalten; denn es gibt keinen eindeutigen Maßstab für den Anteil der Einzelleistung am Gesamtprodukt. Das Neue am Individuallohn ist, daß er völlig unabhängig von der Familie verdient wird, und daher ist er auch bestens geeignet, völlig

⁵³⁷⁾ Ferdinand Oeter, a.a.O., S. 28.

unabhängig von der Familie verbraucht zu werden. Das kann für die Familie um so schmerzlicher werden, je mehr der Individuallohn des Familienvaters für die städtische Kleinfamilie zum einzigen Einkommen wird.

Das am weitesten verbreitete Mißverständnis ist, daß die Arbeitnehmereigenschaft die eigentliche und die einzige Ursache aller Sozialpolitik und aller sozialen Sicherung sei. Daß diese oft a priori geglaubte These zumindest einseitig und unpräzise ist, erweist schon der historische Tatbestand, daß es in der alten Gutswirtschaft vielerlei Gesinde gab und daß fast alle mittelalterlichen Handwerksmeister Gesellen und Lehrlinge hatten. Die Art von Abhängigkeit, die wir heute mit dem Begriff des Arbeitnehmers kennzeichnen, war wohl auch in vorindustriellen Zeiten viel häufiger als die Selbständigkeit, zumal ja auch die „mithelfenden Familienangehörigen“ in unserer heutigen Terminologie eher zu den Arbeitnehmern als zu den Selbständigen zu zählen wären. Die neue Figur ist nicht der unselbständige Arbeitnehmer, sondern der außerhäuslich Erwerbstätige. Die neue soziale Ordnung besteht darin, daß die Identität von Produktionsgemeinschaft und Konsumgemeinschaft aufgehoben ist.

Diese Veränderung der Arbeits- und Lebensformen, der Umstand, daß beide nicht mehr dasselbe sind, betrifft auch die Selbständigen. Daß bei solcher Auseinanderteilung des Lebens in Arbeit und Freizeit die Arbeitsleistung nur über den Markt gegen Geld verwertet werden kann, gilt für Selbständige wie für Arbeitnehmer. Ob der Selbständige Beeinträchtigungen seiner Arbeitsfähigkeit besser überstehen kann, hängt davon ab, ob sein Betrieb auch ohne ihn weiterläuft und Erträge erbringt. Das ist zunächst eine Frage der Art des Gewerbes. Um in Begriffen unseres heutigen Steuerrechts zu reden: ⁵³⁸⁾ Einkünfte aus Kapitalvermögen und Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung fallen über recht lange Zeit nahezu unabhängig von der Arbeitsleistung an. Einkünfte aus Land- und Forstwirtschaft vertragen nur eine sehr viel kürzere Untätigkeit, eben so lange, wie man ohnehin „warten“ muß; ⁵³⁹⁾ dabei gibt es freilich erhebliche Abstufungen: Das Vieh muß täglich mehrmals gefüttert werden, aber Holz wird am besten nur im Winter eingeschlagen. Für den landwirtschaftlichen Betrieb ist also bereits wichtig, ob er so groß ist, daß voraussichtlich nie alle Arbeitskräfte auf einmal ausfallen.

Wie es mit der Stetigkeit der Einkünfte aus Gewerbebetrieb und aus selbständiger Arbeit steht, ist fast ausschließlich eine Frage der Betriebsgröße. Wenn der Betrieb wochen- oder gar jahrelang ohne Mitarbeit des Inhabers weiterläuft, so ist sein Einkommen von Arbeitsunfähigkeit kaum bedroht. Beruht der Betrieb aber überwiegend oder ausschließlich auf seiner persönlichen Arbeitsleistung, so sind die Lebensrisiken für ihn in keiner Weise kleiner als für den Arbeitnehmer. Alle Selbständigen, die alleine oder nur mit wenigen Hilfskräften arbeiten, sind ebenso wie die

⁵³⁸⁾ Vgl. § 2 Abs. 3 des Einkommensteuergesetzes.

⁵³⁹⁾ Vgl. das Zitat von Hans Freyer in diesem Abschnitt, S. 118.

Arbeitnehmer ausschließlich auf die Verwertung ihrer Arbeitskraft angewiesen. Der kleine Händler, der Rechtsanwalt, der Arzt, der Schausteller, der kleine Handwerker, der selbständige Handelsvertreter, der kleine Gastwirt, der selbständige Lotse, der freie Schriftsteller: Sie alle sind in genau der gleichen Lage wie der Arbeiter, wenn sie krank oder invalide werden, sie verdienen auch nicht mehr, wenn sie viele Kinder haben, und sie hinterlassen ihrer Familie grundsätzlich auch nichts anderes als unselbständige Familienväter, denn das verwertbare Betriebsvermögen liefert meistens nur eine kurzfristige Überbrückungshilfe. „Der Tod des Handlungsreisenden“ von Arthur Miller schildert exakt diesen Abstieg der selbständigen Existenz bei nachlassender Leistungsfähigkeit, der bis zum Verlust jeder Achtung in der eigenen Familie und vor sich selbst führt. So ist es nicht verwunderlich, daß gerade die freien Berufe, aber auch die selbständigen Gewerbetreibenden, immer mehr nach Einbeziehung in die soziale Sicherung drängen.

Die alte Sicherheit beruhte eben nicht auf der Selbständigkeit und nur in einem sehr eingeschränkten Sinne auf dem Eigentum. Beides konnte den Lebensunterhalt nur garantieren, solange es durch Zunftordnungen und andere Beschränkungen abgesichert war. So ist nur sehr bedingt richtig, wenn Frau Liefmann-Keil sagt, soziale Sicherungsleistungen bedeuteten „die Gewährung von Eigentumsersatz, d. h. die Gewährung von Alternativeinkommen“. ⁵⁴⁰⁾ Nicht das Eigentum war die Sicherheit des „ganzen Hauses“, sondern das Monopol auf die „Stelle“, das durch die restlose Aufteilung des kultivierten Bodens und durch die Sperrung des Marktes durch Zunftordnungen, Marktordnungen und ähnliche faktische und rechtliche Zwänge aufrechterhalten wurde. Daß der monopolistische Stelleninhaber zugleich verpflichtet war, für alle zu sorgen, die zu seinem Hause gehörten, bezog die Unselbständigen in diese Sicherheit mit ein. „Ein Vermögen vom Vater erben, es durch Fleiß und Sparsamkeit im Laufe des Erwerbslebens mehren, im Alter von seinen Erträgen leben und es schließlich an die Kinder vererben — das war das urgesunde, ebenfalls auf Stetigkeit bedachte Lebensprogramm des Bürgers“, ⁵⁴¹⁾ aber eben nicht des mittelalterlichen Bauern und Handwerkers. Es war ein Lebensideal, das bereits dem industriellen Kapitalismus angehört und das zudem immer nur für eine Minderheit erreichbar war und auch bleiben wird. Über die Gründe wird im nächsten Kapitel noch etwas zu sagen sein. ⁵⁴²⁾

Seit das Stellenmonopol gefallen ist und die Märkte geöffnet worden sind, schwindet auch die Sicherheit des Gewerbebetriebes, selbst dann, wenn er an sich groß genug ist, um ohne die Mitarbeit des Inhabers weiter zu produzieren. Die Gefährdung der selbständigen Existenz durch die Ambi-

⁵⁴⁰⁾ Elisabeth Liefmann-Keil: *Ökonomische Theorie der Sozialpolitik*. Berlin, Göttingen, Heidelberg 1961. S. 60.

⁵⁴¹⁾ Wilfrid Schreiber, a.a.O., S. 7.

⁵⁴²⁾ Vgl. Kap. V, Abschnitt I 2 d.

tionen der bereits vorhandenen oder potentiellen Konkurrenten wäre an sich nichts anderes als die erwünschte Wirkung des Wettbewerbssystems. Aber es kommt hinzu, daß die moderne industrielle Wirtschaft kein stationäres, sondern ein in höchstem Grade dynamisches System ist. Sein Lebensgesetz ist das Wachstum und die möglichst schnelle Veränderung. Auch davon wird an anderer Stelle noch einmal die Rede sein.⁵⁴³⁾ Für die Existenz des selbständigen Gewerbetreibenden bedeutet das, daß sie nicht mehr durch den Besitz an Produktionsmitteln gesichert ist. Sie und mit ihr der gesamte Besitz ist vielmehr täglich gefährdet, weil in dieser dynamischen Wirtschaft nur bestehen bleibt, was mitwächst. Jeder Stillstand ist ein Rückschritt. Dauerhafter Stillstand führt zum Untergang. Selbst große Vermögen bieten in diesem Stadium der industriellen Entwicklung nur noch eine sehr labile und dauernd bedrohte, also eigentlich überhaupt keine Sicherheit, solange sie Betriebsvermögen bleiben. Nur die ununterbrochene Modernisierung der Produktionsanlagen und genügend finanzielle Reserven geben auf die Dauer die Chance, der Konkurrenz zu trotzen. Für die Existenzsicherung der Industriellen und Kaufleute gilt also, was Friedrich List vor 120 Jahren für die gesamte Volkswirtschaft gesagt hat: „Die Kraft, Reichtümer zu schaffen, ist . . . unendlich wichtiger als der Reichtum selbst.“⁵⁴⁴⁾

d) Built-in Amplifiers

Der progressive Stil der hochtechnisierten Wirtschaft gefährdet nicht nur die Konstanz der Einkommen der Selbständigen. Er trägt gleichzeitig dazu bei, gerade die Alterssicherung immer mehr in öffentlich-rechtlichen Institutionen zu suchen, weil nur sie, nicht aber private Spar- und Versicherungsanstalten, auf die Dauer „von dem nominalistischen Grundsatz der Äquivalenz“ abweichen können, „der besagt: wer 1000 DM eingezahlt hat, darf auch — und sei es 40 Jahre später — nur 1000 DM zurück-erhalten“.⁵⁴⁵⁾ Die Anpassungen an die gestiegenen Arbeitseinkommen, die die öffentlichen Sicherungseinrichtungen auch dann von Zeit zu Zeit immer wieder vornehmen, wenn sie nicht von vornherein eine gleitende Rentenformel haben, sind nicht nur, wie oft behauptet wird, ein Schutz gegen inflationäre Tendenzen, obwohl schon das ihre Attraktivität allen privaten Anstrengungen gegenüber außerordentlich erhöht. Sie bewirken vor allem, daß auch die aus dem Arbeitsprozeß Ausgeschiedenen an der Steigerung der volkswirtschaftlichen Produktivität mehr oder weniger teilhaben.

Das ist in einer Gesellschaft, die so von der wirtschaftlichen Dynamik geprägt ist wie die heutige, schlechthin entscheidend für den sozialen Status. Denn für den einzelnen gilt wie für die Unternehmungen, daß er immer weiter zurückfällt, wenn er nicht über seine frühere Position hinaus-

⁵⁴³⁾ Vgl. Kap. VI, Abschnitt V 2.

⁵⁴⁴⁾ Friedrich List: Das nationale System der politischen Ökonomie. Zitiert nach Bd. VI der Schriften, Reden und Briefe Friedrich Lists, hrsg. von Artur Sommer, Berlin 1930. S. 173.

⁵⁴⁵⁾ Wilfrid Schreiber, a.a.O., S. 28.

wächst. Die bloße Erhaltung eines einmal erreichten Lebenszuschnitts muß sich je länger desto mehr als sozialer Abstieg auswirken. So ist es nicht verwunderlich, daß nicht nur regelmäßige Rentensteigerungen gefordert werden, sondern daß der Ausschluß aus dem Sicherungssystem auf die Dauer geradezu als „Diskriminierung, ja, gesellschaftliche Deklassierung“ empfunden wird. „Es mag in den neunziger Jahren gerade umgekehrt gewesen sein: Die der Bismarckschen Gesetzgebung unterworfenen Pflichtversicherten mögen sich damals durch eben diese Eigenschaft als sozial unterlegene Gruppe manifestiert haben. Heute liegen die Dinge weithin umgekehrt. Deshalb versucht jede der ausgeschlossenen Gruppen in das System hineinzukommen.“⁵⁴⁶⁾

Das läßt sich nicht einfach als unersättliche Begehrlichkeit abwerten. Denn einmal gibt es sehr reale Wandlungen in dem Grade der Bescheidung, der ohne Gefährdung des Lebens möglich ist: Der heutige Mitteleuropäer kann nicht auf öffentliche Wasser- und Elektrizitätsversorgung verzichten, er kann als Stadtbewohner auch nicht mehr sein Brot selbst backen oder selbst schlachten. Er ist unausweichlich darauf angewiesen, von dem raffinierten und luxuriöser werdenden Angebot Gebrauch zu machen, da die einfache Dinge entweder überhaupt nicht mehr verkauft werden oder den Charakter des Extravaganten gewinnen und daher erst recht teuer werden. Wenn es z. B. nur noch Lebensmittel gibt, die „prefabricated“ sind, kann man eben nicht mehr umhin, das Putzen und Schneiden und Einfrieren des Gemüses mit zu bezahlen.

Zum anderen gibt es in jeder Gesellschaft — wenn auch mit schichtenspezifischer Differenzierung — Normvorstellungen über die übliche Lebenshaltung und über einen unverzichtbaren Mindestbedarf. Wer sich dem entziehen will, gerät in die Rolle eines altmodischen Sonderlings und damit in eine Außenseiterposition. Er würde einer sozialen Desintegration ausgesetzt und in seinen Beziehungen zur Umwelt immer mehr vereinzelt.

Das kann nicht das Ziel einer sozialen Sicherungspolitik sein, wenn zugleich die Vereinsamung als das schwierigste Problem der heutigen Altersexistenz beschrieben wird, das die gesamte Altersfürsorge zunehmend beschäftigt. Es bleiben genug Rückwirkungen der wirtschaftlichen und sozialen Dynamik, die nur schwerlich behoben werden können. Daß man mit den Kenntnissen von vor zehn Jahren nicht mehr durchkommt, geschweige denn mit tradierten Erfahrungen der vorigen Generation, beeinträchtigt die Geltung der Alten in einer Weise, die durch alle sozialen Leistungen kaum ausgeglichen werden kann. Diese Entwertung des von den Vätern übermittelten Wissens ist gewissermaßen der letzte Schritt der Kinder in die Unabhängigkeit. Hatte die Industrialisierung schon zu Anfang in großem Maßstab Arbeitsgelegenheiten geschaffen, die vom Erbe der Stelle unabhängig waren und damit die Alten ihres Faustpfandes

⁵⁴⁶⁾ Hans Achinger: Sozialpolitik als Gesellschaftspolitik. Hamburg 1958. S. 95.

für die Sicherung des Lebensabends beraubten, so nimmt die dynamische Weiterentwicklung auch dem Erfahrungsschatz jeden wirtschaftlichen Wert, der die aktive, vorwärtsstrebende Generation vielleicht noch an die in ihrer Schaffenskraft erlahmende hätte binden können.

Die Auflösung alter Familienbindungen wird vervollständigt durch die räumliche Trennung. Alle Industrialisierungsprozesse sind mit Binnenwanderungen größten Stils verbunden. Die neuen Fabriken mit Hunderten oder Tausenden von Arbeitern, die Anziehungskraft der Rohstoffvorkommen, insbesondere der Kohlelagerstätten, die großräumigen Verkehrsverflechtungen, die bestimmte Knotenpunkte zu bevorzugten Standorten machen, und die Agglomeration an etablierte Wirtschaftszentren bedeuten einen Konzentrationsprozeß, der nicht zuletzt eine Zusammenballung großer Menschenmassen ist. Die Abwanderung vom Land in die neuen Industriorte bedeutet also zugleich Verstädterung. In Deutschland ergoß sich dieser Bevölkerungsstrom jahrzehntelang vor allem von den östlichen, agrarischen Provinzen Preußens in die Städte des Ruhrgebietes. Dortmund wuchs von 4 500 Einwohnern in 1816 auf 45 000 Einwohner in 1871 und weiter auf 635 000 in 1959; Duisburg von ebenfalls 4 500 in 1816 auf 31 000 in 1871 und auf 500 000 Einwohner in 1959; Essen in den gleichen Jahren von 4 700 über 52 000 auf 728 000 Einwohner und Köln von 50 000 auf 130 000 und schließlich auf 770 000 Einwohner.⁵⁴⁷⁾ Es ist klar, daß solche Wanderungsbewegungen alle Familienbindungen mehr oder weniger auflösen. In den Entwicklungsländern, wo die Industrialisierung ebenfalls solche Bevölkerungskonzentration auslöst, läßt sich das auf die Dauer genauso beobachten wie in der europäischen Wirtschaftsgeschichte. „Die Familie wird in ihrer Kohäsion durch alle Formen der Wanderungen aufs Schwerste erschüttert.“⁵⁴⁸⁾

Es kommt hinzu, daß auch alle sonstigen Stützungen mit verloren gehen. Die verwandtschaftlichen Verflechtungen im Dorf, die Nachbarschaft, die Gilden und die — religiösen und politischen — Gemeinden verlieren ihre Verlässlichkeit als etablierte Hilfseinrichtungen oder büßen diese Garantiefunktion sogar völlig ein. Die schnell gewachsenen Großstädte der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts sind überflutet von der ersten Generation entwurzelter Proletarier, und daher ist in ihnen selbst die kommunale Armenpflege alten Stils überfordert. Neue Gemeinschaften, die Bestand haben und nicht völlig unverbindlich bleiben, können sich in der Mobilität der neuen Gesellschaft und der Anonymität der großstädtischen Existenz kaum bilden. Die Entblößung von sozialen Reserven potenziert sich damit. „Auch, wenn der Familienzusammenhang, unabhängig von der räumlichen Trennung oder schließlich durch Nachziehung der übrigen Familie, gewahrt bliebe: verloren geht in diesem Übergang in jedem Falle der ganze weitere Zusammenhang der Sippe und der Nachbarschaft.“⁵⁴⁸⁾

⁵⁴⁷⁾ Entnommen aus: Paul Flaskämper: Bevölkerungsstatistik. Hamburg 1962. S. 145.

⁵⁴⁸⁾ Hans Achinger, a.a.O., S. 39.

Die Mobilität und die Verflechtung in großräumige Marktzusammenhänge haben schließlich noch eine weitere Konsequenz, die die Ansprüche auf soziale Sicherungsleistungen steigert. Sie bedeuten einen Mischungs- und Integrationsprozeß, der die Kommunikation und die Informiertheit andauernd vermehrt. Das heißt nichts anderes, als daß die Menschen in einem vorher nie gekannten Ausmaß befähigt werden, Vergleiche zu ziehen. Schon das muß bewirken, daß das Verlangen nach einem räumlich und personell umfassenderen Ausgleich wächst. Wo die gesellschaftlichen Verflechtungen höchstens bis zum Nachbardorf reichen, wo selbst dicht zusammenliegende Landstriche kaum etwas voneinander wissen, weil ihre Scheidung durch Gebirge, Flußläufe, Sümpfe oder dichte Wälder noch nicht von modernen Verkehrsmitteln überwunden ist, da fehlen solche Vergleichsmöglichkeiten.

Es kommt hinzu, daß die Maßstäbe sich stark nivelliert haben. Seit die Aufklärung verkündet hat, daß es keine natürlichen Unterschiede zwischen den Menschen gäbe, ist jeder mit jedem vergleichbar geworden. Wenn zu solcher Überzeugung, daß wir in einer Gesellschaft von Gleichen leben, die Informationen hinzukommen, die vergleichende Rechnungen durchführbar werden lassen, müssen sich durch alle Schichten hindurch die an das Leben gestellten Forderungen, die Vorstellungen über das, was notwendig ist und was einem zusteht, was man gerechterweise in Anspruch nehmen darf, immer mehr einander annähern. Damit werden die Sicherungsleistungen mit moralischem Pathos belastet und mit Gerechtigkeitsparolen untermauert, die mit ihrem eigentlichen Wesenskern und ihrer sozialgeschichtlichen Rechtfertigung nur wenig zu tun haben.

4. Zusammenfassung: Der Wesenskern der Sicherungsformel

Der grundlegende und entscheidende Unterschied zwischen der alten und der neuen sozialen Ordnung besteht darin, daß die Familie nicht mehr eine Produktionsgemeinschaft ist, die alle Sorten von Menschen — Kinder, Erwachsene und Alte, Männer und Frauen, Gesunde und Kranke, Starke und Schwache — einschließt, und zwar in einer Zahl und Zusammensetzung, die nach menschlichem Ermessen eine kontinuierliche Erzeugung, die für alle ausreicht, garantiert, solange die Familie besteht. In diesem Satz sind alle wesentlichen Kriterien enthalten. Da die Familie nichts mehr produziert, kann sie natürlich auch nicht mehr wie früher weiter produzieren, wenn Arbeitsunfähigkeit in ihr auftritt. Sie gewinnt ihre Unterhaltsmittel nicht mehr selbst, sondern erwirbt Ansprüche auf Unterhaltsmittel in den von ihr abgelösten, verselbständigten Produktionsstätten. Nicht mehr die Familie selbst erwirbt diese Ansprüche, sondern eines oder mehrere ihrer Mitglieder erwerben sie, indem sie die Konsumgemeinschaft Familie verlassen und ihre Arbeitskraft den neuen Produktionsgemeinschaften zur Verfügung stellen. Die anderen Familien-

mitglieder können daran nur partizipieren, wenn diese der individuellen Arbeitskraft zugeteilten Einkommen in einen Familienpool eingebracht werden.

Die Familien, die über keine am Markt verwertbaren Produktionsfaktoren, also insbesondere über keine — vollwertige — Arbeitskraft verfügen, gehen bei dieser ersten Einkommensverteilung leer aus. Auch sie können aber von nichts anderem leben als vom Ergebnis der Arbeit der produktiv Tätigen. Gegen die Produktionsstätten selbst können sie jedoch keine Ansprüche richten, weil deren Ergebnis vollständig an diejenigen verteilt ist, die durch Teilnahme an der Produktion bevorrechtigte, gewissermaßen originäre Ansprüche erworben haben. Daher können die Passiven am Sozialprodukt nur beteiligt werden, wenn in einer zweiten Einkommensverteilung vom Einkommen der Aktiven etwas für sie abgezweigt wird. Die bereits verteilten Einkommen werden noch einmal neu verteilt; deshalb reden wir von Einkommensumverteilung. „Das dritte Verteilersystem liegt in den Haushalten. Über die Familienhaushalte erhalten diejenigen Anteil am Sozialprodukt, an Gütern und Diensten, die weder erwerbstätig noch rentenberechtigt sind: die Hausfrauen und Kinder.“⁵⁴⁹⁾

Das „ganze Haus“ versorgte alle Mitglieder aus dem unaufgeteilten Fond, der aus der Produktion der Hausgemeinschaft hervorging. Das Industriesystem nimmt dem Haus die Produktionsfunktion und verteilt das Produkt ohne Rest auf die aus dem Haus ausgezogenen Arbeitskräfte. Die soziale Sicherung korrigiert diese individualistische Verteilung und stellt im nachhinein sicher, daß auch die ihren Anteil erhalten, die vom Markt übergangen werden. Das und nichts anderes ist das Wesen des Sicherungssystems.

Die prägnanteste Formel dafür hat Schreiber gefunden, dessen Vorstellungen teilweise in die Rentenreform von 1957 eingegangen sind. Die Solidarität zwischen den Generationen, überhaupt zwischen allen, die zum Haus gehörten, brauchte in vorindustriellen Zeiten nicht organisiert zu werden, weil sie sich in der Lebensgemeinschaft von selbst vollzog. Bei Schreiber wird sie durch einen „Solidar-Vertrag zwischen jeweils zwei Generationen“⁵⁵⁰⁾ hergestellt: „Die Gesamtheit der Empfänger von Arbeitseinkommen in der Deutschen Bundesrepublik schließt miteinander folgenden Solidar-Vertrag: Da Arbeitseinkommen in einer freien Wirtschaft nur Individualeinkommen sein kann (. . .) und nur in der mittleren Lebensphase, dem Arbeitsalter (. . .) anfällt, garantieren die den Solidar-Vertrag schließenden Partner aller Altersstufen einander Solidar-Hilfe nach folgender Maßgabe: Aus der Gesamtheit der Arbeitseinkommen wird sowohl dem Kinde und Jugendlichen (. . .) wie dem Alten (. . .) ein maß-

⁵⁴⁹⁾ „Die Fürsorge in der gewandelten Welt von heute“. Gesamtbericht über den 61. Deutschen Fürsorgetag 1959 in Berlin. Schriften des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge. Heft 213. Köln und Berlin 1960. S. 123. Bericht Prof. Dr. Ludwig Neundörfer in der Arbeitsgruppe C „Familie und Wohnung“.

⁵⁵⁰⁾ Wilfrid Schreiber, a.a.O., S. 28.

gerechter Anteil zugesichert.“⁵⁵¹⁾ Der Vorschlag wird später erläutert: „Die jeweils Arbeitstätigen sorgen dafür, daß die jeweils Alten ihr Renteneinkommen haben, und erwerben damit das Anrecht, in ihrem eigenen Alter von den dann Arbeitstätigen mitversorgt zu werden. Dieser Solidarvertrag ist nichts anderes als der wahrhaftige und ungekünstelte Vollzug der Tatsachen, die — so oder so — wirksam sind. Das Renteneinkommen der Alten eines ganzen Volkes kann tatsächlich immer nur aus dem laufenden Sozialprodukt entnommen werden. . . . Der einzelne kann Vermögen anhäufen, um es im Alter zu verzehren — die Gesamtheit des Volkes kann es nicht.“⁵⁵²⁾

Hier ist in der Tat mit großer Klarheit und Präzision beschrieben, worum es geht: Vom einzelnen aus gesehen um die „Verteilung des Lebenseinkommens auch auf die wirtschaftlich ‚unproduktiven‘ Lebensphasen“,⁵⁵³⁾ um einen „intertemporalen Ausgleich“, durch den „bestimmte Lebenseinkommensverläufe verwirklicht werden (sollen)“,⁵⁵⁴⁾ von der Gesamtwirtschaft aus gesehen um die Verteilung des Volkseinkommens auf die Arbeitsfähigen und die Arbeitsunfähigen. Daß die faktischen Vollzüge diesen Vorstellungen im wesentlichen entsprechen, hat die Untersuchung der sozialen Umverteilung in der Bundesrepublik bestätigt, die das Tübinger Institut für angewandte Wirtschaftsforschung auf Anregung der Deutschen Forschungsgemeinschaft durchgeführt hat. Das Ergebnis seiner Analyse der Umverteilungsvorgänge in den Jahren 1950—1960 hat das Institut wie folgt zusammengefaßt: „Was in der Querschnittsbetrachtung zunächst als Redistributivwirkung erscheint, ist — über einen längeren Zeitraum gesehen — nichts anderes als ein zeitlicher Einkommensausgleich. Dieser ganz selbstverständliche Vorgang — zu allen Zeiten mußte die erwerbstätige Generation für den Lebensunterhalt der Alten, Invaliden und Kranken aufkommen — wird gegenwärtig in der Bundesrepublik durch einen immer weniger durchschaubaren Redistributivmechanismus (samt den dahinterstehenden Ideologien) verdeckt. Läßt man die Umschichtung der Einkommen von den Erwerbstätigen zu den Nichterwerbstätigen außer Betracht, dann zeigt sich, daß von einem nennenswerten Redistributivseffekt innerhalb der Gruppe der Erwerbstätigen nicht gesprochen werden kann (fehlender vertikaler Einkommensausgleich). Der Ausgleich zwischen einkommensstarken und einkommensschwachen Gruppen, wie er insbesondere mit Hilfe der Einkommensbesteuerung angestrebt

551) Wilfrid Schreiber, a.a.O., S. 23.

552) Wilfrid Schreiber, a.a.O., S. 28.

553) Wilfrid Schreiber, a.a.O., S. 32. Schreiber bezieht seine Konstruktion des Solidar-Vertrages nicht nur auf die „Sicherheit im Alter“ (a.a.O., S. 23 ff.). Er schlägt außerdem eine „Kindheits- und Jugendrente“ (a.a.O., S. 32 ff.) als „Vorgriff auf das spätere Arbeitseinkommen des Kindes“ (a.a.O., S. 33) und besondere „Solidar-Gemeinschaften“ (a.a.O., S. 38) für die Versorgung von Kranken, Invaliden und Hinterbliebenen vor (a.a.O., S. 36 f.).

554) Elisabeth Liefmann-Keil: *Ökonomische Theorie der Sozialpolitik*. Berlin, Göttingen, Heidelberg 1961. S. 56.

wird, hat infolge der hohen Sozialabgabenbelastung der unteren und mittleren Einkommensschichten an Bedeutung verloren.“⁵⁵⁵⁾

Jantz hat den Wesenskern des ganzen Vorgangs in der letzten Auflage der vom Arbeitsministerium herausgegebenen Übersichten über die soziale Sicherheit ebenfalls mit aller wünschenswerten Deutlichkeit und zugleich so einfach beschrieben, wie er sich dem unbefangenen Beobachter darstellt: „Die soziale Sicherung beruht darauf, daß die Arbeitenden . . . mit dem Ergebnis ihrer Arbeit und mit ihrem durch Beiträge geleisteten Konsumverzicht den berechtigterweise Nichtarbeitenden ermöglichen, aus dem Sozialprodukt mitzuleben. Die Aktiven tun das in der Erwartung, deren Erfüllung der Gesetzgeber gewährleistet hat, daß sie in den Zeiten berechtigter Inaktivität (beispielsweise bei Krankheit oder im Alter) nach Maßgabe ihrer Arbeitsleistung und ihres Konsumverzichts von den dann Arbeitenden eine Lebensmöglichkeit erhalten, die ihrer Lebensarbeitsleistung entspricht: Sicherung durch eigene Arbeit während des Arbeitslebens, Sicherung durch die Arbeit der anderen bei Unterbrechungen des Arbeitslebens und nach dem Arbeitsleben.“⁵⁵⁶⁾

Die soziale Sicherung ist also nur ein Teil jenes Integrations- und Konzentrationsprozesses, der das Industriezeitalter ausmacht. Sie hebt nur den Ausgleich zwischen Aktiven und Passiven auf die Organisationsstufe an, die Einkommenserstellung und Einkommensverteilung auch sonst charakterisiert. Wo großorganisatorische Lebens- und Wirtschaftsformen dominant geworden sind, kann die Versorgung der Schwachen und Arbeitsunfähigen nicht dem intimen und wirtschaftlich entmachteten Gebilde Familie überlassen bleiben. Es scheint eine Art von soziologischer Gesetzmäßigkeit zu sein, daß der Grad der organisatorischen Rationalität bei der Erzeugung und bei der Verteilung der Unterhaltungsmittel sich einigermaßen entsprechen müssen.

Die Produktion und die funktionelle Einkommensverteilung aber haben sich in der industriellen Gesellschaft weitgehend jenem Typus angenähert, den Freyer unter dem Namen „sekundäre Systeme“ begriffen hat. Er versteht darunter zweckrationale Gebilde, die nur im Hinblick auf bestimmte Zwecke hin entworfen und nach den Notwendigkeiten des technischen Vollzugs konstruiert sind.⁵⁵⁷⁾ Ist seine Beobachtung richtig, daß das gegen-

555) Deutsche Forschungsgemeinschaft (Hrsg.): Soziale Umverteilung, Mitteilung I der Kommission für dringliche sozialpolitische Fragen, Wiesbaden 1964, S. 23.

556) Kurt Jantz: Strukturprinzipien der sozialen Sicherung in der Gegenwart. In: Übersicht über die soziale Sicherung in der Bundesrepublik Deutschland, 5. Aufl., Bonn 1964, S. 15.

557) Vgl. Hans Freyer: Theorie des gegenwärtigen Zeitalters, Stuttgart 1955, S. 83: „Man nehme also an, eine soziale Struktur sei so gebaut, daß keine vorgefundene Ordnung in sie aufgenommen, kein eingebrachtes Eigenrecht anerkannt, auf keine vorausliegende Gültigkeit vertraut und mit keiner gerechnet wird; vielmehr soll alles, was in diese Struktur eingeht, in ihrem Bauplan vorgesehen und von ihren Antrieben in Bewegung gesetzt sein, und nur intendierte Elemente sollen in ihr mitspielen. Ein äußerstes Maß von Voraussetzungslosigkeit also, ein Nominalismus (könnte man sagen), und zwar ein praktischer Nominalismus. Diese Struktur entwirft sich in einem Raum, der nichts als ein Koordinatensystem ist, kein Kraftfeld, keine geschichtlich vorgeprägte Welt; was davon da ist, wird ignoriert oder entrümpelt. Es ist, als ob die Denkweise der exakten Naturwissenschaft modernen Stils durch eine Zauberei zur Wirklichkeit geworden wäre: nur ein Minimum von Setzungen, und nur was aus ihnen konstruierbar ist, gilt.“ (Forts. nächste Seite)

wärtige Zeitalter als ein solches sekundäres System begriffen werden muß, so muß „die Art und Weise wie die funktionelle Einkommensverteilung in die personelle übergeleitet wird“^{55a)} ebenfalls von sekundärem Typus sein. Würde man sie in einem sekundären Gesellschaftssystem jenen kleinen, natürlichen, vor aller Organisation bestehenden, nicht gemachten, sondern gewachsenen Gruppen überlassen, die im Gegensatz zu den sekundären Gebilden primär sind, insbesondere also der Familie, so würden alle, die nicht schon in der ersten Verteilung mit einem Markteinkommen bedacht worden sind, zu kurz kommen oder gar völlig vergessen. Die soziale Sicherung ist nichts anderes als die sekundäre Form der Beteiligung der Alten, Kranken und Schwachen am erwirtschafteten Produkt, die notwendig geworden ist, nachdem das sekundäre System des Industriezeitalters den primären Gruppen die Tragkraft für alle Notstände des Lebens genommen hat. Das ist die dauerhafte Rechtfertigung des sozialen Sicherungssystems.

So eindeutig und nach allen bisherigen Erfahrungen endgültig die Familie diese Funktion des Einkommensausgleichs zwischen den Aktiven und den Passiven verloren hat, so sehr muß man sich davor hüten, dies als die einzige Aussage über die Familie im Industriezeitalter und als vollständige Beschreibung ihrer Struktur und Funktion in der Gegenwart anzusehen. Jene Veränderungen, die die Begründung und Rechtfertigung des Umverteilungsprozesses, wie er durch die soziale Sicherung vollzogen wird, liefern, werden zwar durch die Formel, daß die Familie aus einer Produktionsgemeinschaft zu einer reinen Konsumgemeinschaft geworden sei, völlig richtig und auch ausreichend bezeichnet. Aber diese Formel erfaßt weder positiv noch negativ die vielen lebenswichtigen Leistungen der Familie, die eben nicht einfach Erzeugung oder Verbrauch von Unterhaltungsmitteln sind. Die Beschreibung der Aufgaben der Fürsorge, wie sie in Kapitel VI dieser Arbeit gegeben wird, vermag zugleich einen Hinweis auf einige der wesentlichsten dieser sozial unentbehrlichen Tätigkeiten zu geben, die von der Familie noch immer in einem häufig viel zu wenig beachteten und gewürdigten Maße ausgeübt werden. Von den dort genannten vier Gruppen fürsorgerischer Hilfen — Einkommenshilfe, Pflege, Erziehung und Beratung — ausgehend läßt sich sagen, daß (wie in den vorangegangenen Abschnitten im einzelnen dargestellt worden ist) die Existenzsicherung der Arbeitsunfähigen weitgehend aus der Familie in die Sicherungsapparaturen abgewandert ist; daher sind die Einkommenshilfen für die Fürsorge auch nicht mehr typisch, sondern nur noch ein Restbestand. Pflege und Erziehung werden dagegen noch überwiegend in den Familien geleistet. Auch ein

Ganz ähnlich formuliert Heidegger, wenn er Nietzsche interpretiert: „Werte sind also nicht zuvor etwas an sich, so daß sie dann gelegentlich als Gesichtspunkte genommen werden könnten. Der Wert ist Wert, insofern er gilt. Er gilt, insofern er als das gesetzt ist, worauf es ankommt.“ (Martin Heidegger: Nietzsches Wort „Gott ist tot“. In: Holzwege, 1. Aufl., Frankfurt/Main 1950, S. 210 f.)

55a) Heinrich v. Stackelberg: Grundlagen der theoretischen Volkswirtschaftslehre, 2. Aufl., Bern und Tübingen 1951, S. 260.

großer Teil jener Informations-, Belehrungs- und Anleitungstätigkeit, der in der fürsorgerischen Beratung eingeschlossen ist, spielt sich noch in der Familie ab; in ihr fallen zum Beispiel noch immer die meisten Entscheidungen über Ausbildung und Beruf und werden die Kenntnisse und Tugenden eingeübt, die zu einer guten Haushaltsführung erforderlich sind. Das bedeutet, daß in den Familien noch immer eine Fülle von Dienstleistungen erbracht wird, ohne die das soziale Gefüge, ja menschliches Leben überhaupt, nicht gedacht werden kann.

Daß die wesentlichen Aufgaben einer modernen Fürsorge in Pflege, Erziehung und Beratung gesehen werden, hängt wahrscheinlich auch mit der Leistungsfähigkeit zusammen, die die Familie sich gerade in diesen Lebensbereichen in der Regel bewahrt hat. Denn fürsorgerisches Eingreifen hat man immer da für notwendig gehalten, wo im Normalfall keine öffentliche Hilfe erforderlich ist. Von diesem Zusammenhang wird später noch ausführlicher zu sprechen sein.⁵⁵⁹⁾ Insofern ist auch Achingers Bemerkung, daß der Bereich fürsorgerischer Betätigung dort liege, wo „die Verantwortung des Einzelnen aufrecht erhalten ist“,⁵⁶⁰⁾ nach wie vor kennzeichnend für die Eigenart dieser Hilfsform. Sie bestätigt auf der anderen Seite die Formel, die Pribram regelrecht als Definition der Sozialpolitik benutzt hat, daß es sich darum handele, „die sonst grundsätzlich anerkannte Selbstverantwortlichkeit des einzelnen zu beeinflussen, zu beschränken, sei es durch Eingriffe der Staatsgewalt, sei es durch die Wirksamkeit frei gebildeter Verbände. . . . Zur Sozialpolitik in weiterem Sinne lassen sich dann alle jene Maßnahmen zählen, durch die der Auffassung Rechnung getragen wird, daß der einzelne infolge gesellschaftlicher oder wirtschaftlicher Umstände nicht mit der vollen sonst anerkannten Selbstverantwortlichkeit belastet werden kann.“⁵⁶¹⁾ Für die Begründung der sozialen Sicherung muß diese Feststellung allerdings dahingehend vervollständigt werden, daß die Gestaltung des Wirtschaftsprozesses, also die Herstellung der Unterhaltsmittel, der Familie schon längst aus der Hand genommen war und daß darin der Grund liegt, warum sie auch die Verteilung der Unterhaltsmittel nicht mehr angemessen bewerkstelligen konnte. Wenn die soziale Sicherung sie schließlich dieser Verantwortung enthebt, so wird damit nur das industrielle System von der sozialen Seite her komplettiert. Wirtschaftsordnung und Sozialordnung, die in den frühen Phasen der Industrialisierung in einem gefährlichen Spannungsverhältnis zueinander standen, weil sie aus zwei völlig unterschiedlichen Zeitaltern stammten, werden — nicht zuletzt durch die soziale Sicherung — wieder aufeinander abgestimmt.

559) Vgl. dazu außer Kap. VI auch Kap. V, Abschnitt IV 4, und Kap. VII, Abschnitt V.

560) Hans Achinger: Sozialpolitik und Fürsorge. Ein Abgrenzungsversuch, begründet aus den Ursachen der Notstände. Berlin 1939. S. 162. Vgl. dazu auch Kap. I, Abschnitt III 2 c.

561) Karl Pribram: Begriff und Aufgaben der Sozialpolitik und die Soziologie. In: Soziale Praxis und Archiv für Volkswohlfahrt. Jg. 34 (1925). Spalte 53 f.

Kapitel V:
VERSORGUNG, VERSICHERUNG UND FÜRSORGE
ALS KONSTRUKTIONSPRINZIPIEN EINES SYSTEMS SOZIALER
SICHERUNG

I. Die möglichen Lösungen

1. Die verfügbaren Techniken

Die Beschreibung des einer sozialen Sicherung zugänglichen und bedürftigen Bereiches, wie sie in den Risiko-Katalogen vor allem vom Internationalen Arbeitsamt gegeben wird, hat den unbestreitbaren Vorzug, für praktisch-politische Gestaltungen, d. h. sowohl für gesetzgeberische Programme als auch für den Verwaltungsaufbau, außerordentlich handlich zu sein. Die Fähigkeit, eine Systematisierung vorhandener Institutionen mit einer ausgeprägt pragmatischen Logik zu verbinden, zeigt deutlich eine angelsächsische Redaktion dieser internationalen Dokumente. Damit macht es zusammenhängend, daß über die Inhalte des Begriffs soziale Sicherheit heute eine weltweite Verständigung erzielt ist, wenn auch in einem weitgehend formal bleibenden Sinne.

Fügt man sich dieser internationalen Eintracht, akzeptiert man also die Definition der sozialen Sicherungspolitik durch die Liste der Grundrisiken des Lebens, so ist damit sicher keine sehr tiefgründige Beschreibung und Begründung der sozialen Sicherung gegeben, aber schon deshalb ein auch für wissenschaftliche Überlegungen brauchbarer Ansatz gefunden, weil die Übereinkunft der Praktiker die faktischen Regelungen bestimmt, von denen die Analyse ausgehen muß. Die grundsätzlich bestehenden Möglichkeiten für eine Deckung der aufgezählten Risiken ließen sich dann — wenn man im gleichen Denkstil verbleibt — folgendermaßen bezeichnen:

1. Freiwillige individuelle Vorsorge: Sparen.
2. Freiwillige kollektive Vorsorge: Privatversicherung.⁵⁶²⁾
3. Zwangsweise individuelle Vorsorge: Zwangssparen.

Eine zwangsweise Bildung individueller Ersparnisse gibt es z. Z. in der Bundesrepublik nicht. Der Vorgang ist überhaupt außerordentlich selten.

⁵⁶²⁾ Statt „kollektive Vorsorge“ könnte man auch „solidarische Vorsorge“ sagen. Der unterschiedliche affektive Wert der beiden Bezeichnungen zeigt, wie man allein durch die Wahl des Ausdrucks in einer reinen Beschreibung Wertungen unbewußt vornehmen oder auch bewußt einschmuggeln kann.

In der Regel wird auf die staatliche Anordnung, Ersparnisse zu bilden, nur in Kriegszeiten oder zumindest kriegsähnlichen Zuständen zurückgegriffen. Die Form der sogenannten Selbstbeteiligung, wie sie in dem Entwurf des Bundesarbeitsministeriums zur Neuregelung der Krankenversicherung vorgesehen war, könnte man allerdings als eine Art von — zweckgebundenem — Zwangssparen bezeichnen. Dabei sollte ein Teil der zwangsweise erhobenen Krankenkassenbeiträge — der sogenannte besondere Beitrag — einem persönlichen Konto des Versicherten gutgeschrieben werden, von dem die vorgeschriebene „Selbstbeteiligung“ für ärztliche und zahnärztliche Leistungen in Höhe von 25 % der Aufwendungen der Krankenkasse abgebucht werden sollte.⁵⁰³⁾ Wäre das Guthaben erschöpft gewesen, so hätte die Selbstbeteiligung entfallen sollen; nicht für die Abdeckung der „Selbstbeteiligung“ in Anspruch genommene Gutschriften sollten dem Versicherten nach Ablauf eines Kalenderjahres zur Verfügung stehen.⁵⁰⁴⁾

4. Zwangsweise kollektive Vorsorge: Sozialversicherung.

5. Fremde Vorfinanzierung: Kreditaufnahme.

In diesem Falle würde die endgültige Deckung des Risikos erst nachträglich vorgenommen, die Eigenart eines jeden Risikos insofern ausgeschaltet, als nur die effektiv schon getätigten Ausgaben zurückerstattet würden, die im Begriff des Risikos liegende Unsicherheit über Notwendigkeit, Zeitpunkt und Höhe der Aufwendungen also auf den Kreditgeber abgeschoben wäre. Unter der Kategorie „fremde Vorfinanzierung“ wären auch Fürsorgeunterstützungen insoweit zu rubrizieren, als sie vom Hilfeempfänger erstattet werden müssen.

6. Fremdhilfe: Versorgung und Fürsorge.

Diese grundsätzlich möglichen verschiedenen Finanzierungstechniken, um Zeiten ohne Einkommen oder mit erhöhten, außerordentlichen Ausgaben zu überstehen, existieren, mit Ausnahme des Zwangssparens, alle nebeneinander. Sie sind auch insofern keine Alternativen, als die einzelnen Individuen sich nicht auf jeweils nur eine dieser Formen beschränken. Vielmehr werden sie häufig alle zugleich und sogar für die gleichen Risiken von ein und derselben Person benutzt.

2. Die Einwände gegen private Vorkehrungen

Warum diese Wahlmöglichkeiten trotzdem nicht als gleichwertig für die Existenzsicherung angesehen werden, kann hier nicht im einzelnen disku-

⁵⁰³⁾ Die Selbstbeteiligung an den Kosten der Krankenhauspfege in Höhe von 3,— DM pro Pflage-tag, an den Kosten für Arzneien und Verbandmittel in Höhe von 1,— DM bis 3,— DM, an den Kosten für Heilmittel und Brillen in Höhe von 25 % und an den Kosten für Zahnersatz und Hilfsmittel sollte nicht dem „besonderen Beitrag“ entnommen, sondern vom Versicherten direkt gezahlt werden (§§ 187, 189, 190, 191 und 195 der Reichsversicherungsordnung in der Fassung des Entwurfs des Krankenversicherungsneuregelungsgesetzes).

⁵⁰⁴⁾ § 328 der Reichsversicherungsordnung in der Fassung des Entwurfs des Krankenversicherungsneuregelungsgesetzes, Bundestagsdrucksache IV/816.

tiert werden. Es muß genügen, das Faktum zu konstatieren, daß sie nach Meinung sowohl der Regierenden wie der Regierten durchaus unterschiedliche Qualitäten und keineswegs den gleichen Sicherungseffekt haben. Nur einige kurze, sicher mehr zufällige als systematische Bemerkungen mögen als Hinweis darauf dienen, daß diese Meinung möglicherweise gerechtfertigt sein könnte.

a) Kredit

Daß die Aufnahme eines Kredits nur bei vorübergehenden Notständen überhaupt praktikabel ist, schließt diese Möglichkeit bereits als generelles Sicherungsinstrument aus. Alle Hilfen für die auslaufende Existenz (Invalidität, Alter, Witwenschaft), die die Hauptmasse des Sicherungsaufwandes beanspruchen, sind auf diese Weise nicht zu bewerkstelligen, weil das notwendige Korrelat zur Kreditgewährung, nämlich die Gewißheit, daß in wirtschaftlich normalen Lebensphasen eine Rückzahlung möglich sein wird, gerade wegen der Ursache der Hilfsbedürftigkeit fehlen muß. — Ein zweiter Einwand läßt sich am kürzesten wohl in der Formel fassen, daß die Kreditwürdigkeit mit zunehmender Hilfsbedürftigkeit progressiv abnimmt.

b) Sparen

Das individuelle Sparen ist umgekehrt nur dann eine wirkungsvolle Sicherung, wenn der Bedarf ziemlich genau kalkulierbar ist und erst in relativ spätem Stadium des Berufslebens auftritt. Krankheiten, Unfälle, Arbeitslosigkeit, Invalidität und auch der Tod des Familienvaters können aber zu jeder Zeit im Leben eintreten, also auch dann schon, wenn selbst bei größter Sparsamkeit noch keine ausreichenden Ersparnisse angesammelt werden konnten. Außerdem ist nicht nur unberechenbar, ob überhaupt und gegebenenfalls wann Ersparnisse verfügbar sein müßten, sondern auch die erforderliche Höhe entzieht sich jeder Vorausschbarkeit. Auch in diesem Sinne ist die viel zitierte Formulierung von Schmoller zu verstehen: „Die Krankheitskosten wirken für die Familienwirtschaft wie die Kriege und ähnliches für die Staatswirtschaft. Sie kommen unregelmäßig und unerwartet; das gewöhnliche Budget ist nicht für sie eingerichtet.“⁵⁶³⁾

c) Privatversicherungen

Aber auch die privaten Versicherungen, deren Funktion in nichts anderem besteht, als die Unberechenbarkeit durch das Gesetz der großen Zahl kalkulierbar zu machen, haben nirgends die Bedrohung ausgeschaltet, gerade dann ihren Schutz zu versagen, wenn eigene Anstrengungen ohnehin aussichtslos wären. Denn kein Versicherungstarif sieht unlimitierte Leistungen vor. Überall sind Höchstsummen festgesetzt, über die hinaus jede Leistungspflicht der Versicherung entfällt. Die privaten Krankenver-

⁵⁶³⁾ Gustav Schmoller: *Die soziale Frage*. München und Leipzig 1918. S. 371.

sicherungen haben z. B. nicht nur Leistungstabellen, in denen die Erstattung für jede einzelne ärztliche Verrichtung tarifiert ist, sondern auch eine oberste Begrenzung der jährlichen Gesamtleistungen. Je kostspieliger also eine Krankheit und je dringlicher daher die Unterstützung durch die Versicherung wird, um so mehr wächst die Wahrscheinlichkeit, daß der Versicherte „ausgesteuert“ wird. Dem Risiko, von Belastungen betroffen zu werden, die zumindest für die Optik des einzelnen ins Unendliche wachsen können, steht die genau umschriebene Grenze gegenüber, jenseits derer die Versicherung ihr Mitglied im Stich läßt.

d) *Das Problem der Kapitaldeckung*

Stärker in wirtschaftstheoretische Gedankengänge führt ein Einwand, der sich am besten aus den Überlegungen herleiten läßt, die in dieser Arbeit bereits unter dem Stichwort „Verfall der primären Gruppen“ behandelt worden sind.⁵⁶⁶⁾ Die dort getroffene Feststellung, daß die Arbeitsunfähigen stets vom Ergebnis der Arbeit mitleben, die von den Arbeitsfähigen geleistet wird — gleichgültig, ob sich dieser Ausgleich wie in vorindustriellen Zeiten in Familie, Gutswirtschaft und Handwerksgilde oder wie in den heutigen Industrieländern über Sozialversicherungen oder den Staatshaushalt vollzieht —, sei hier mit einem Hinweis auf Mackenroths Rede auf der Sondertagung des Vereins für Socialpolitik 1952 in Berlin noch einmal aufgegriffen. Mackenroth hat darin mit einer bis damals ungehörten Klarheit und Entschiedenheit betont, „daß aller Sozialaufwand immer aus dem Volkseinkommen der laufenden Periode gedeckt werden muß. Es gibt gar keine andere Quelle und hat nie eine andere Quelle gegeben, aus der Sozialaufwand fließen könnte, es gibt keine Ansammlung von Fonds, keine Übertragung von Einkommensteilen von Periode zu Periode, kein ‚Sparen‘ im privatwirtschaftlichen Sinne —, es gibt einfach gar nichts anderes als das laufende Volkseinkommen als Quelle für den Sozialaufwand. Das ist auch nicht eine besondere Tücke oder Ungunst unserer Zeit, die von der Hand in den Mund lebt, sondern das ist immer so gewesen und kann nie anders sein.“⁵⁶⁷⁾ Denn es gäbe „volkswirtschaftlich gesehen keine Möglichkeit einer Versicherung gegen irgendwelche sozialen Risiken. . . . Irgendeine volkswirtschaftliche Parallele zum Vorgang der privatwirtschaftlichen Versicherung gibt es nicht. . . . Volkswirtschaftlich gibt es nämlich keine Ansammlung eines Konsumfonds, der bei Bedarf konsumiert werden kann und dann gewissermaßen zum Volkseinkommen einer späteren Periode eine willkommene Zugabe wäre.“⁵⁶⁸⁾

Mackenroth hat allerdings im selben Zusammenhang „mit allem Nachdruck“⁵⁶⁹⁾ darauf hingewiesen, daß diese volkswirtschaftlichen Über-

⁵⁶⁶⁾ Vgl. Kap. IV, Abschnitt IV 4.

⁵⁶⁷⁾ Gerhard Mackenroth: Die Reform der Sozialpolitik durch einen deutschen Sozialplan. In: Schriften des Vereins für Sozialpolitik. N. F. Bd. 4. Verhandlungen auf der Sondertagung in Berlin, hrsg. von Gerhard Albrecht. Berlin 1952. S. 41.

⁵⁶⁸⁾ Gerhard Mackenroth, a.a.O., S. 42.

⁵⁶⁹⁾ Gerhard Mackenroth, a.a.O., S. 43.

legungen zwar „der Sozialplanung zugrunde gelegt werden (müssen), sie binden uns aber keineswegs in der Einrichtung unserer Sozialverwaltung“. ⁵⁷⁰⁾ Es sei nur zu beachten, daß es „volkswirtschaftlich . . . immer nur ein Umlageverfahren (gibt). . . . Alles andere spielt sich in der monetären Sphäre ab, ist ‚Verrechnung‘, deren volkswirtschaftliche Wirkungen richtig einkalkuliert werden müssen“. ⁵⁷¹⁾

Diese Mackenroth'schen Überlegungen besagen also nichts darüber, welche Techniken für ein soziales Sicherungssystem durchführbar oder empfehlenswert sind. Sie können aber vielleicht eine Erklärung dafür geben, daß es nie und nirgends in aller bisherigen Wirtschaftsgeschichte eine befriedigende Sicherung gegen die sozialen Risiken für die Mehrheit der Mitglieder einer Volkswirtschaft gegeben hat, die nach dem Rezept neoliberaler Theoretiker funktioniert hätte, die also auf einem — möglichst konkurrenzwirtschaftlich organisierten — System von Geldinstituten beruht hätte, das von den einzelnen nach freier Entscheidung in Anspruch genommen worden wäre. Und sie können zugleich die Zweifel nähren, ob eine solche liberale Idealkonstruktion jemals für mehr als eine relativ schmale Schicht überhaupt möglich wäre.

Denn wenn auch alle Risikodeckung durch private Spar- und Versicherungstätigkeit volkswirtschaftlich gesehen „immer nur ein Umlageverfahren“ und alles andere nur „Verrechnung“ ist, ⁵⁷²⁾ so sind die privaten, in Konkurrenz miteinander stehenden Geldinstitute doch nach den Grundsätzen eines ordentlichen Kaufmanns gezwungen, in ihrem jeweiligen Geschäftsbereich mit Kapitaldeckungsverfahren zu arbeiten, da ihnen ja, im Unterschied zu den Sozialversicherungen mit Zwangsmitgliedschaft, die Garantie fehlt, daß ihr Mitgliederbestand immer wieder mit neuen, jungen Mitgliedern aufgefüllt wird. Schäffle hat das schon in der Diskussion vor der Einführung der Sozialversicherungen eindeutig und unwiderleglich nachgewiesen. „Die freiwillige Privatversicherung“, sagt er, „ist nicht ebenso wie eine gesetzliche Korporation von ewiger Dauer in der Lage annehmen zu dürfen, daß in alle Zukunft hinein annähernd gleich viele Mitglieder aus denselben Altersklassen und mit denselben Verhältnissen des Risikos und der Zahlungsfähigkeit sich bei ihr einstellen werden.“ Daraus ergebe sich für Privatversicherungen „die absolute Nothwendigkeit . . . , die Deckung langfristiger Risiken der Zukunft auf Reserven aus den wirklichen Einlagen der Vergangenheitsjahre des Versicherers zu basiren. Der jederzeitige Baarwerth aller Zukunftsverpflichtungen muß somit parat sein“. ⁵⁷³⁾ Das aber würde, sollten diese Institute die heutigen Sozialleistungen erbringen, einen Kapitalbedarf in solcher Höhe erfordern,

570) Gerhard Mackenroth, a.a.O., S. 43.

571) Gerhard Mackenroth, a.a.O., S. 43.

572) Was von neoliberalen Theoretikern allerdings schon nicht mehr eingesehen wird, wie die bei der Diskussion um die Rentenreform von 1957 vorgebrachten Klagen über die fehlende Kapitalbildung beim Übergang zu einem Umlageverfahren zeigen.

573) Albert Schäffle: *Der korporative Hilfskassenzwang*. 2. Aufl., Tübingen 1884. S. 15.

daß ernsthaft bezweifelt werden muß, ob er in unserer Wirtschaft auch nur annähernd aufgebracht werden könnte. Mangels einer ausreichenden Vermögensstatistik läßt sich das zwar nicht mit genauen Zahlen belegen, doch reichen allein Überlegungen über die in Frage stehenden Größenordnungen aus, um eindeutige Folgerungen zu begründen.

Die Reinausgaben für öffentliche Sozialleistungen beliefen sich im Jahr 1960⁵⁷⁴⁾ auf rund 39 Mrd. DM.⁵⁷⁵⁾ Sie bewegten sich damit auf einem Niveau, das nicht wesentlich von dem der gesamten in der Bundesrepublik Deutschland erzielten Vermögenserträge abweicht.⁵⁷⁶⁾ Zieht man nur die laufenden Rentenleistungen in Betracht, weil man der Meinung ist, daß nur für sie eine Kapitaldeckung erforderlich ist, während etwa die Krankenversicherungen auch im privaten Bereich nur einen kleinen Reservefonds benötigen, im übrigen aber nach dem Umlageverfahren arbeiten, so wäre mit einem Sozialaufwand von rund 25 Mrd. DM zu rechnen.⁵⁷⁷⁾ Der in privatwirtschaftlicher Kalkulation dafür erforderliche Deckungsstock müßte mit mindestens dem Zehnfachen dieser Leistungen angesetzt werden,⁵⁷⁸⁾ also mit einem Betrag von überschlägig 250 Mrd. DM. Stellt man

574) Auch alle anderen Zahlenangaben in diesem Absatz beziehen sich auf 1960.

575) Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (Hrsg.): Hauptergebnisse der Arbeits- und Sozialstatistik 1961. S. 73.

576) Nach den volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen des Statistischen Bundesamtes (Wirtschaft und Statistik 1962. Heft 9. Statistische Monatszahlen S. 558*) betrug 1960 das Einkommen aus Unternehmertätigkeit und Vermögen insgesamt 84,6 Mrd. DM. Nimmt man an, daß davon jeweils die Hälfte auf Unternehmerlöhne und auf Vermögenserträge entfiel, so ergibt sich für die Vermögenserträge ein Betrag von 42,3 Mrd. DM. Zu einem nahezu gleichen Ergebnis kommt man, wenn man die entnommenen Gewinne der privaten Haushalte in Höhe von 42,8 Mrd. DM als Unternehmerlohn ansieht; dann würden Vermögenserträge von 41,8 Mrd. DM resultieren.

Ein ganz ähnliches Ergebnis liefert eine Rechnung für das Jahr 1960, die dem Muster folgt, das Krelle in den Schriften des Vereins für Socialpolitik (N. F. Bd. 13. „Einkommensbildung und Einkommensverteilung“. Berlin 1957. S. 81) unter der Annahme, „daß das durchschnittliche Arbeitseinkommen der Selbständigen ebenso groß ist wie das durchschnittliche Arbeitseinkommen der Unselbständigen“ (S. 77) vorgeführt hat:

1. Nettosozialprodukt zu Faktorkosten (Wirtschaft und Statistik 1962. Heft 9. S. 511).	219,4 Mrd. DM
2. Bruttoeinkommen aus unselbständiger Arbeit (Wirtschaft und Statistik, a.a.O.).	133,6 Mrd. DM
3. Arbeitseinkommen der Selbständigen:	
a) Durchschnittseinkommen der Unselbständigen (Wirtschaft und Statistik, a.a.O.)	6,841 DM
b) Zahl der Selbständigen + mithelfenden Familienangehörigen (Hauptergebnisse der Arbeits- u. Sozialstatistik 1961. S. 8)	5,8 Mill.
c) Rechnerisches Arbeitseinkommen der Selbständigen (a x b) der Selbständigen (a x b)	39,7 Mrd. DM
4. Besitzeinkommen (1 - 2 - 3 c):	46,1 Mrd. DM

577) Diese Summe umfaßt die Ausgaben der drei Rentenversicherungen mit der landwirtschaftlichen Altershilfe mit der Renten aus der Unfallversicherung mit der Renten aus dem Lastenausgleich mit der Kriegspopferversorgung mit

	18.052 Mill. DM
	182 Mill. DM
	1.196 Mill. DM
	1.282 Mill. DM
	3.940 Mill. DM
	24.652 Mill. DM

(Hauptergebnisse der Arbeits- und Sozialstatistik 1961. S. 73 und 95).

578) Die deutschen Lebensversicherungsunternehmen hatten am Beginn des Jahres 1961 Vermögensanlagen von insgesamt 14,4 Mrd. DM (Wirtschaft und Statistik 1963. Heft 7. S. 432). Im Laufe des Jahres 1961 erbrachten sie Versicherungsleistungen in Höhe von

dieser Summe gegenüber, daß das gesamte Volksvermögen in der Bundesrepublik sich in der Größenordnung von 10^{11} DM bewegt⁵⁷⁹⁾ und nach vorliegenden Schätzungen etwa zwischen 600 Mrd. DM und 750 Mrd. DM anzusetzen wäre,⁵⁸⁰⁾ so hat man bereits einen ausreichenden Maßstab, um die Realisierbarkeit eines ausschließlich auf sogenannter Selbstvorsorge besierenden Systems sozialer Sicherung zu beurteilen.

Die genannten Größenverhältnisse besagen nämlich nichts anderes, als daß den Versicherungen und Banken zwischen einem Drittel und der Hälfte des (geschätzten) gesamten Volksvermögens übereignet werden müßte, sollten die heutigen Sozialleistungen auf privatwirtschaftlicher Basis erbracht werden. Eine marktwirtschaftliche Ordnung, die gerade nach liberalen Theorien die Haftung des Unternehmers voraussetzt,⁵⁸¹⁾ d. h. einen bestimmten Mindestanteil von Eigenkapital an der Finanzierung der Unternehmen, würde durch solche Vermögensumschichtung auf die Geldinstitute wahrscheinlich tödlich getroffen.⁵⁸²⁾ Das aber heißt nichts anderes, als daß die Verwirklichung des liberalen Konzepts der Selbstvorsorge die liberale Marktwirtschaft auszehren und letzten Endes deroutieren müßte. Da auch liberale Theoretiker in der Regel nicht behaupten, daß es den Rentnern zu gut geht, sondern nur die zwangsweise Finanzierung über öffentliche Haushalte verabscheuen, müßte eine drastische Verringerung der Rentnereinkommen als einzig verbleibender Ausweg ausgeschlossen bleiben.

Wilfrid Schreiber hat die Möglichkeit ausreichender privater Selbstvorsorge für mehr als eine Minderheit fast noch entschiedener bestritten. „Manchen Gesellschaftspolitikern“, schreibt er, „schwebt als Lösung dieser Frage“ (d. h. der Frage: Wovon soll der Arbeitnehmer im Alter leben?) „jene ideale Lösung vor, die der (meist selbständig erwerbstätige) Bürger realisiert hat und z. T. noch heute realisiert: Es besteht Familienvermögen, von dem jedes Kind seinen Anteil erbt. Im Lauf des Erwerbslebens wird

834 Mill. DM (Die deutsche Lebensversicherung, Jahrbuch 1962, S. 31), das sind rund 5,8 % der Vermögensanlagen. Die Vermögensanlagen beliefen sich also auf mehr als das 17-fache der Leistungen.

579) Die Untergrenze dürfte mit dem Rohvermögen nach der Vermögenssteuerstatistik 1960 in Höhe von 157 Mrd. DM (Wirtschaft und Statistik 1963, Heft 6, S. 336), die Obergrenze mit dem 10-fachen des Gesamteinkommens aus Unternehmertätigkeit und Vermögen (Wirtschaft und Statistik 1962, Heft 9, Statistische Monatszahlen S. 558 *), also mit rund 846 Mrd. DM bezeichnet sein.

580) Rechnet man zu den Schätzungen des gesamten Volksvermögens für 1954 bzw. 1955, die Krelle in den Schriften des Vereins für Socialpolitik (N. F. Bd. 13, „Einkommensbildung und Einkommensverteilung“, Berlin 1957, S. 93) und Willy Kraus in den „Wirtschaftswissenschaften“ („Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung“, Wiesbaden 1961, S. 106) veröffentlicht haben, die Nettovermögensbildung bis 1960 hinzu, die Föhl in seinem Gutachten für das Bundeswirtschaftsministerium über „Kreislaufanalytische Untersuchung der Vermögensbildung in der Bundesrepublik und der Beeinflussbarkeit ihrer Verteilung“ (Tübingen 1964, S. 57) ausweist, so ergeben sich die genannten Werte..

581) Vgl. z. B. Walter Eucken: Grundsätze der Wirtschaftspolitik. Bern und Tübingen 1952, S. 279 ff.

582) Diese Überlegung könnte übrigens auch allen Bestrebungen einer sogenannten breiten Vermögensstreuung Grenzen setzen (die heute allerdings sicher noch nicht erreicht sind).

dieses Vermögen durch Sparen gemehrt, mindestens so weit, daß sein Ertrag (Zins, Dividende o. ä.) als Alterseinkommen hinreicht und daß jedem Kind wiederum ein Vermögensgrundstock vererbt werden kann. Dieses in der Tat ideale Rezept ist jedoch als Lösung für das Problem des Alterseinkommens der Arbeitnehmer unbrauchbar, nicht nur heute, sondern für alle Zeit und prinzipiell. Seine Anwendung war immer nur einer Minderheit möglich — nicht allen Wirtschaftsbürgern zugleich. Der Anteil der Besitzeinkommen (d. h. aller Nicht-Arbeitseinkommen) am gesamten Volkseinkommen beträgt in den europäischen Industrieländern zur Zeit weniger als 15 Prozent. Dieser Anteil wird auch bei weiterer starker Vermehrung der Vermögenswerte (Kapital) nicht wachsen, sondern — nach ehernen volkswirtschaftlichen Gesetzen — in der freien Wirtschaftsordnung eher sinken. Diese 15 Prozent würden jedoch — auch bei vollständig gleichmäßiger Vermögenssteilung, die utopisch ist — nicht ausreichen, um die Bedürfnisse der alten (über 60- bzw. 65jährigen) Menschen einer Volkswirtschaft zu befriedigen. Zur Bereitstellung der Alterseinkommen müssen also immer auch Teile des gleichzeitigen Arbeitseinkommens der jüngeren Zeitgenossen herangezogen werden, und zwar um so größere Teile, je ungleichmäßiger die Vermögensverteilung ist. Im personalen Durchschnitt der Gesellschaft wird Vermögensertrag also immer nur das Alterseinkommen ergänzen können, nicht aber allein als solches ausreichen.“⁵⁸³⁾

e) Inflationen

Die deutschen Erfahrungen mit zwei Inflationen in einer Generation, in denen alle Geldvermögen verloren gingen, haben sicher dazu beigetragen, alle Spartätigkeit (auch in Form von Lebensversicherungen) als sehr dubiose Sicherungsform erscheinen zu lassen. Aber auch andere Länder, die keinen derartigen Währungszusammenbruch erlebt haben, sind von Preissteigerungen nicht verschont geblieben. Eine durchschnittliche Erhöhung der Lebenshaltungskosten von nur 1% — ganz zu schweigen von Raten von 2 oder 3%, die nicht nur als völlig unschädlich gelten, sondern auch als Zeichen einer bemerkenswerten Stabilität gewertet werden — macht es aber bereits unmöglich, über ein ganzes Berufsleben hinweg, d. h. vom Beginn der Berufstätigkeit bis zum Beginn der Altersrente, mit Geldgrößen als festen Werten zu rechnen.⁵⁸⁴⁾ Das Bewußtsein, daß

583) Wilfrid Schreiber: Sozialpolitik in einer freien Welt. Osnabrück 1961. S. 26 f.

584) Berechnet man den Lebenshaltungssindex nach der Zinseszinsformel

$$k_n = k_0 \cdot \left(1 + \frac{p}{100}\right)^n,$$

so ergibt sich bei jährlichen Preissteigerungen von

1% nach 41 Jahren ein Index von 150,4, von

2% nach 35 Jahren ein Index von 199,9, von

3% nach 37 Jahren ein Index von 298,5.

Das bedeutet, daß sich der Geldwert bei Erhöhung der Lebenshaltungskosten

um 1% im Jahr nach rund 40 Jahren um ein Drittel,

um 2% im Jahr nach rund 35 Jahren um die Hälfte,

um 3% im Jahr nach rund 37 Jahren um zwei Drittel vermindert hat.

das einzig Konstante am Geld seine ganz allmähliche, aber dafür um so beständigere Entwertung ist, ist jedenfalls allgemein geworden. Dem Verfall des Geldwertes haben aber nur öffentliche Institutionen mit ihren Leistungen zu folgen vermocht; alle privaten Sicherungsformen — abgesehen von gewissen betrieblichen Sozialleistungen, die auch mit einer Art Umlageverfahren arbeiten können — müssen zwangsläufig um so unzureichender werden, je weiter die Geldentwertung sich fortsetzt.

3. Definitionen

Die vorgetragenen Einwendungen gegen private Sicherungsvorkehrungen sind nur einige wenige Beispiele aus der langen Reihe der Argumente, deren Mehrzahl hier ungenannt bleiben muß. Ob die wenigen kurz skizzierten oder auch alle zusammen ausreichen, die Bevorzugung öffentlicher Veranstaltungen zur Daseinsicherung begründet erscheinen zu lassen, soll hier jedoch gar nicht entschieden werden. Es genügt, die allgemeine Präferenz für die zwangsweisen und staatlichen Regelungen zu registrieren und auf die Definitionen der sozialen Sicherheit zu verweisen, die nur die Instrumente Sozialversicherung, Versorgung und Fürsorge gelten lassen. Private Veranstaltungen lassen die Doktrinen der Sicherheitstheoretiker auch dann nicht zu, wenn sie imstande sein sollten, die gleichen Zwecke zu erfüllen wie öffentliche Einrichtungen. So verlangt eine Definition der sozialen Sicherheit, die von der Internationalen Arbeitsorganisation auf ihrer 34. Sitzung im Juni 1951 in Genf beschlossen worden ist und der Weisser den „Rang einer Legaldefinition“ zuspricht,⁵⁸⁵⁾ daß Einrichtungen, die als Sicherungsinstitute gelten sollen, durch eine Gesetzgebung geschaffen sein müssen, die bestimmte individuelle Rechtsansprüche gewährt oder öffentlichen, halböffentlichen oder autonomen Organisationen fest umgrenzte Verpflichtungen auferlegt, und durch eine öffentliche, halböffentliche oder autonome Körperschaft verwaltet werden müssen.

Hält man sich an diese Festsetzungen, die ja keine willkürlichen Gedankenkonstruktionen, sondern Deduktionen aus empirischen Beobachtungen sind, so bleibt für die weiteren Überlegungen festzuhalten, daß für die Konstruktion eines Systems sozialer Sicherung im Sinne der Philadelphia-Konferenz von 1944 grundsätzlich die drei Prinzipien (Sozial-)Versicherung, Versorgung und Fürsorge zur Verfügung stehen. Dabei wird von den folgenden Definitionen dieser Prinzipien ausgegangen, die zunächst zwar sehr allgemein und formal sind und über ihre Eigenarten noch nichts aussagen, die sich aber weitgehend eingebürgert haben⁵⁸⁶⁾ und den politischen ebenso wie den wissenschaftlichen Sprachgebrauch bestimmen.

⁵⁸⁵⁾ Gerhard Weisser: Soziale Sicherheit. In: Handwörterbuch der Sozialwissenschaften. Bd. 9. Stuttgart, Tübingen, Göttingen 1956. S. 396.

⁵⁸⁶⁾ So z. B. in den wesentlichen Merkmalen übereinstimmend: Hans Achinger: Soziale Sicherheit. Eine historisch-soziologische Untersuchung neuer Hilfsmethoden. Stuttgart 1953.

Das Wesen der Versicherung läßt sich umschreiben als „planmäßige und entgeltliche Deckung eines risikobedingten Eventualbedarfs“. ⁵⁸⁷⁾ In dieser Formulierung sind die drei wesentlichen Merkmale enthalten, die nicht nur das Versicherungsprinzip als solches charakterisieren, sondern auch seine Gemeinsamkeiten mit den Prinzipien der Versorgung und der Fürsorge einerseits, die Unterschiede der drei Prinzipien andererseits kennzeichnen.

Daß es um die Deckung eines risikobedingten Eventualbedarfs geht, ist allen drei Prinzipien gemeinsam. Bei der Versicherung beruht diese Deckung auf Gegenseitigkeit, auf der „Zusammenfassung zahlreicher gleichartig bedrohter Wirtschaften“, ⁵⁸⁸⁾ d. h. auf der Bildung von Gefahrengemeinschaften, von Ausgleichsgemeinschaften, die unter den Mitgliedern der Gemeinschaft einen Risikoausgleich herbeiführen. In welcher Weise, d. h. vor allem in welchem Ausmaß, der Bedarf bei Eintritt des Risikos gedeckt wird, ist bei der Versicherung im voraus genau festgelegt, entweder durch Versicherungsbedingungen und Versicherungsvertrag (so bei den Privatversicherungen) oder durch Gesetz (bei den Sozialversicherungen). Diese Eigenart der Versicherung, daß ihre Leistungen im Versicherungsfall nach im voraus fixierten Rechenregeln erbracht werden, ist in dem Merkmal der Planmäßigkeit enthalten. „Es gehört schon begrifflich zur Versicherung, daß jeder Teilnehmer einen festen Anspruch . . . hat. Ob dieser Anspruch sich auf einen privatrechtlichen Vertrag gründet oder auf staatsrechtlichen Zwang, ist für den Begriff der Versicherung unwesentlich. Wo aber kein Recht besteht, sondern etwa nur die Hoffnung auf die Betätigung der Mildtätigkeit, hört die Versicherung auf. Da beginnt das Almosen.“ ⁵⁸⁹⁾ Das dritte Merkmal schließlich, die Entgeltlichkeit, besagt, daß die Versicherungsleistungen an die vorherige Zahlung von Beiträgen oder Prämien durch den Versicherten, also den potentiellen Leistungsempfänger gebunden sind, wie immer auch die Relation zwischen Höhe und Dauer der geleisteten Beiträge einerseits und den Ansprüchen des Versicherungsnehmers bei Eintritt des Versicherungsfalles andererseits sein möge.

Bei der Versorgung ist das Merkmal der Planmäßigkeit in dem eben genannten Sinn ebenfalls erfüllt. Auch bei ihr werden bei Eintritt des Schadens Leistungen erbracht, die für jeden Einzelfall im voraus genau bestimmt sind, so daß sie zu jeder Zeit für jeden potentiellen Empfänger

S. 35 ff. — Walter Bogs: Grundfragen des Rechts der sozialen Sicherheit und seiner Reform. Berlin 1955. S. 16, 20 f., 22. — Elisabeth Liefmann-Keil: *Ökonomische Theorie der Sozialpolitik*. Berlin, Göttingen, Heidelberg 1961. S. 134 ff. — Walter Weddigen: *Grundzüge der Sozialpolitik und Wohlfahrtspflege*. Stuttgart 1957. S. 159, 200 f., 219. — Gerhard Weisser: *Soziale Sicherheit*. In: *Handwörterbuch der Sozialwissenschaften*. Bd. 9. Stuttgart, Tübingen, Göttingen 1956. S. 409. — Hans Scherpner: *Theorie der Fürsorge*, hrsg. von Hanna Scherpner. Göttingen 1962. S. 186 ff.

⁵⁸⁷⁾ Paul Braess: *Versicherung und Risiko*. Wiesbaden 1960. S. 14.

⁵⁸⁸⁾ Paul Braess: *Versicherungswesen*. In: *Handwörterbuch der Sozialwissenschaften*. Bd. 11. Stuttgart, Tübingen, Göttingen 1961. S. 240 (im Anschluß an Manes).

⁵⁸⁹⁾ Alfred Manes: *Versicherungswesen*. Leipzig 1905. S. 3 f.

eindeutig berechenbar sind. Dagegen fehlt der Versorgung das Merkmal der Entgeltlichkeit. Versorgung ist nicht wie die Versicherung eine Gegenseitigkeitsveranstaltung der Versicherten, sondern eine öffentliche Leistung, die aus allgemeinen Steuermitteln finanziert wird. Die Rechenregeln, nach denen die Ansprüche der Leistungsempfänger zu ermitteln sind, sind daher auch stets gesetzlichen Normierungen zu entnehmen.

Bei der Fürsorge bleibt schließlich nur noch die Zufälligkeit des Schadensfalles; auch sie deckt also einen „risikobedingten Eventualbedarf“, aber sie deckt ihn nach dem Grundsatz der Individualisierung und dem daraus resultierenden Subsidiaritätsprinzip. Ihre Leistungen sind also nicht aus einem im voraus festliegenden Leistungsplan zu ersehen, sondern sie werden durch Ermessensentscheidung auf Grund der Besonderheiten der jeweiligen Hilfsbedürftigkeit festgelegt. Sie werden wie die Versorgungsleistungen nicht aus Beiträgen der (potentiellen) Leistungsempfänger, sondern aus öffentlichen Haushalten finanziert.

Um möglichen Mißverständnissen vorzubeugen, sei noch einmal ausdrücklich darauf hingewiesen, daß es sich bei diesen Definitionen um die *Prinzipien* Versicherung, Versorgung und Fürsorge handelt. Sie sind daher ohne detaillierte Zusätze völlig ungeeignet, die Rechtsbegriffe (Sozial-)Versicherung, Versorgung und Fürsorge zu charakterisieren oder die faktischen Organisationsformen, die Institute zu beschreiben, die mit den drei Begriffen belegt werden. Die Vermischung der Prinzipien in der Praxis der sozialpolitischen Behörden ist durch sie naturgemäß in keiner Weise ausgeschlossen. So ist die Versorgungskomponente in den Rentenversicherungen gerade nach diesen Definitionen völlig offensichtlich. Auch in der Privatversicherung kommen Verbindungen mit anderen, letztlich versicherungsfremden Elementen keineswegs nur als Ausnahmerecheinungen vor; ein Beispiel ist die Verbindung von Versicherung und Sparen in der heutigen Lebensversicherung. Da die Frage, ob und wie die sozialpolitischen Einrichtungen von ihrem jeweiligen Prinzip abweichen, mit zum Thema dieser Arbeit gehört, wird sie in einem späteren Abschnitt noch gesondert aufgegriffen werden.

II. Die Absolutheit der drei Prinzipien

Von ihren theoretischen Idealkonstruktionen aus, wie sie in den vorstehenden definitorischen Versuchen kurz bezeichnet sind, erscheinen die drei Prinzipien Versorgung, (Sozial-)Versicherung und Fürsorge zunächst als Alternativen. Jedes der drei Prinzipien ist an sich geeignet, dem Konzept einer sozialen Sicherung als Richtmaß zu dienen. „Allen drei Prinzipien ist eigen, daß sie, jedes für sich allein, umfassend gedacht sind. Jedes glaubt sich prinzipiell imstande, den ganzen Schaden zu decken,

volle Lebenssicherung zu gewähren.“⁵⁰⁰⁾ Auch darin unterscheiden sie sich von den privaten Sicherungsformen. Aber sie sind nicht nur in dem Sinne absolut, daß jedes Alleinherrscher über das ganze Sicherungsgeschäft sein könnte, sondern jedes nimmt auch für sich in Anspruch, das beste und gerechteste zu sein. So scheint zunächst keines ein Prae vor dem anderen zu haben. Sämtliche notwendigen Hilfen können nach dem einen so gut wie nach dem anderen geleistet werden.

1. Versorgung

Das ist in Deutschland für die Versorgung deshalb nicht ganz leicht einzusehen, weil wir sie gewöhnlich von einem Entschädigungsdenken her konstruieren. In den beiden Versorgungsmustern der Kriessopferversorgung und des Lastenausgleichs ist das ganz deutlich. Die Versorgungsleistungen sind hier aus einer Art Aufopferungsanspruch hergeleitet.⁵⁰¹⁾ Sie sind ein Schadensersatz für Opfer, die im Dienste oder jedenfalls durch Verschulden der Allgemeinheit gebracht worden sind und die über das hinausgehen, was von jedem Staatsbürger verlangt wird. Diese Eigentümlichkeit der deutschen Versorgungsleistungen, die üblicherweise der sozialen Sicherung zugerechnet werden, beruht darauf, daß sie „als vorübergehende Liquidationsverpflichtungen nach Kriegszeiten betrachtet werden“.⁵⁰²⁾

Damit sind sie deutlich von den ausländischen Versorgungsregelungen abgesetzt, die gerade nicht für die außerordentlichen, vorübergehenden Unglücksfälle, sondern für die „gängigen“ Risiken Vorkehrungen treffen. Auch in Deutschland gibt es aber eine Versorgungseinrichtung, die nicht als Kriegsfolge und nicht als Entschädigung zu deuten ist, nämlich die Versorgung der Beamten und ihrer Hinterbliebenen. Die orthodoxen Sozialpolitiker — und verständlicherweise auch die Beamten selbst — pflegen sich allerdings entschieden dagegen zu wehren, die Beamtenversorgung als Sozialleistung zu deklarieren. Sie erscheint in keiner Statistik des Sozialaufwandes, und das Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung hat in einer in fünfzig Titel unterteilten Gesamtdarstellung der „Sozialpolitik in Deutschland“⁵⁰³⁾ nicht nur die Beamtenversorgung völlig ausgelassen, sondern auch keinen Versuch gemacht, ihre angebliche Sonderstellung zu begründen.

An solchen Versuchen mangelt es freilich an anderer Stelle nicht. Sie laufen alle darauf hinaus, daß das Beamtenverhältnis kein normales Arbeitsverhältnis, sondern ein Dienst- und Treueverhältnis besonderer Art sei. So zitiert etwa Spitaler⁵⁰⁴⁾ den Kommentar von Sölich zum

⁵⁰⁰⁾ Hans Achinger: Soziale Sicherheit: Stuttgart 1953. S. 35 f.

⁵⁰¹⁾ Vgl. Walter Bogs: Grundfragen des Rechts der sozialen Sicherheit und seiner Reform. Berlin 1955. S. 30.

⁵⁰²⁾ Hans Achinger: Sozialpolitik als Gesellschaftspolitik. Hamburg 1958. S. 119.

⁵⁰³⁾ Stuttgart 1961.

⁵⁰⁴⁾ Armin Spitaler: Besoldungswesen und Besoldungspolitik in der Bundesrepublik Deutschland und in einigen anderen Ländern. In: Handbuch der Finanzwissenschaft. 2. Aufl., hrsg. von Wilhelm Gerloff und Fritz Neumark. Bd. 2. Tübingen 1956. S. 96.

Reichsbesoldungsgesetz von 1927, in dem es heißt: „Die Dienstbezüge des Beamten sind keine Gegenleistung für die von ihm geleisteten amtlichen Dienste, sondern eine ihm für die Dauer seines Amts gewährte Rente, die dazu bestimmt ist, ihm die Mittel zu seinem . . . standesgemäßen Unterhalt zu geben. . . . Diese ‚Unterhaltstheorie‘ (Gegensatz: ‚Lohntheorie‘) wird gestützt durch die Tatsache, daß auch der in den . . . Ruhestand versetzte Beamte, sogar die Witwe und . . . die Kinder des Beamten eine Unterhaltsrente . . . erhalten, obwohl diesen Bezügen keine Leistungen gegenüberstehen.“ Auch Weisser⁵⁹⁵⁾ argumentiert, „der Staat (sei) nicht im eigentlichen Sinn ‚Arbeitgeber‘“. Seine Leistungen an die Beamten beruhen „vielmehr auf der Treueverpflichtung des Staates gegenüber denjenigen, die im ‚öffentlichen Dienst‘ stehen“ und ergäben sich also „nicht aus der Vorstellungswelt, in die das Postulat der Sozialen Sicherheit gehört“.

Daran ist für unseren Zusammenhang zweierlei interessant: Einmal, daß — ganz im Gegensatz zu Weissers Ansicht — die Ideen, denen sich die Verfechter einer allgemeinen Staatsbürgerversorgung verschrieben haben, kaum besser wiedergegeben werden könnten als durch die „Unterhaltstheorie“ und durch die Vorstellung von der Treueverpflichtung des Staates; und zum anderen, daß hier immer noch vom Lohnarbeitsverhältnis her definiert wird, während doch die modernen Theoretiker der sozialen Sicherheit so großen Wert darauf legen, mit dem alten Gegensatz von Kapital und Arbeit nichts zu tun zu haben und insofern keineswegs in der Nachfolge der alten Sozialpolitik zu stehen. Die Beamtenversorgung dürfte daher ein viel besseres Muster für ein nach dem Versorgungsprinzip aufgebautes Sicherungssystem sein als etwa die Kriegspopferversorgung, die zumindest ihrer Ursache nach in den Wehretat und nicht in den Sozialetat gehört.

Außerdem widerspricht die Psychologie der Versorgungsempfänger völlig der Rechtskonstruktion, die die „Alimentations- oder Unterhaltstheorie“ ihnen anbietet, wenn sie ausdrücklich jeden Zusammenhang zwischen Besoldung und Versorgung des Beamten und der von ihm erbrachten Leistung abstreitet. In den Augen der Beamten ist das Gehalt sehr wohl ein Lohn für geleistete Arbeit und ist die Pension ebenfalls durch diese Arbeitsleistung „erdient“. Denn jeder Beamte behauptet, daß ihm das, was er später an Pension erhält, während seiner aktiven Dienstzeit an Gehalt vorenthalten worden sei. Der Vergleich zwischen Besoldungsordnungen für Beamte und Tarifen für Angestellte im öffentlichen Dienst würde diese These zwar sofort widerlegen. Wenn man jedoch die historische Entwicklung betrachtet, wenn man die Herkunft der Beamtenversorgung aus — teilweise, in späteren Zeiten überwiegend vom Staat verwaltet — Pensions-

⁵⁹⁵⁾ Gerhard Weisser: Soziale Sicherheit. In: Handwörterbuch der Sozialwissenschaften. Bd. 9. Stuttgart, Tübingen, Göttingen 1956. S. 396.

kassen in Betracht zieht,⁵⁹⁶⁾ so erweist sich diese Rechtfertigung als viel besser fundiert, als den meisten Beamten selbst bewußt ist.

Aus der deutschen Beamtenversorgung, aus ihrer Entstehung, ihrer Rechtskonstruktion, ihrer Finanzierung und der Einstellung der Betroffenen zu ihr lassen sich jedenfalls die beiden für die Geltung des Versorgungsprinzips als allgemeines Sicherungsprinzip wesentlichsten Folgerungen besser ziehen als aus ausländischen Sicherungssystemen, die in der Regel trotz aller radikalen Theorien⁵⁹⁷⁾ noch mit Relikten aus der Sozialversicherung behaftet sind.

Erstens: Die Versorgung ist ein durchaus praktikables Prinzip, um alle Menschen gegen die gängigen Risiken abzusichern. Neben den Pensionen muß man allerdings auch Kinderzuschläge, Beihilfen im Krankheitsfall und ähnliche Vergünstigungen mit einrechnen. Dann aber wird um so leichter verständlich, daß der Beamtenstatus immer wieder das Vorbild für alle sozialpolitischen Forderungen gewesen ist, vom Kündigungsschutz bis zu den Renten. Die Versorgung für alle Staatsbürger nach dem Muster der Beamten ist eigentlich die sauberste und einfachste Lösung, und sie ist deshalb auch zum Ideal der Sicherheitsphilosophie geworden. Die konsequenten Theoretiker der sozialen Sicherheit kommen immer wieder zu dem Ergebnis, daß alle Versicherungs- und Fürsorgeelemente eigentlich nur noch aus sentimentalischen Rücksichten auf unzeitgemäße Traditionen erhalten bleiben, bestenfalls aus fiskalischen Erwägungen. Die Logik spricht für das allgemeine Versorgungssystem.

Zweitens: Man braucht offensichtlich eine Rechtfertigung vor sich selbst, wenn man Sicherungsleistungen unbeschwert in Empfang nehmen will. Dabei wird der Bedarf als solcher nicht als Rechtfertigung gewertet. Die patriarchalische Fürsorge, wie sie in der „Unterhaltstheorie“ zu konservieren versucht wird, drängt in eine Abhängigkeit, die als demütigend empfunden wird. Almosen werden abgelehnt, man will nicht unverdiente Geschenke, sondern man will das, was einem zusteht. Deshalb wird immer wieder so große Mühe darauf verwandt, auch die Beamtenversorgung aus Ansprüchen abzuleiten, die durch Vorleistungen erworben worden sind. Dabei geht es nicht nur, nicht einmal in erster Linie, um die rechtliche Absicherung der sozialen Hilfen, sondern um ihre moralische Fundierung. Das Gesetz, das den Rechtsanspruch technisch garantiert, ist nur die Folgerung aus der Überzeugung, daß nur mit dieser bestimmten Leistung der Gerechtigkeit Genüge getan werden kann.

2. Versicherung

Bei den Sozialversicherungen ist dieses Bewußtsein, daß Sozialleistungen eigentlich nur Rückzahlungen sind, viel leichter herzustellen, seien die

⁵⁹⁶⁾ Vgl. dazu Kap. III, Abschnitt IV 1 b.

⁵⁹⁷⁾ Vgl. dazu Kap. IV, Abschnitt III 1.

Vorleistungen in Form von Beiträgen, von unvergultenen Arbeitsleistungen oder von sonstigem Aufwand oder Opfer zugunsten der Allgemeinheit erbracht. Wenn die Hilfe die vorhergehende Zahlung von Beiträgen voraussetzt, so ist verständlich, daß man sich nicht lange damit aufhält zu beweisen, daß man nichts von anderen erhält, daß also schon das Wort Hilfe eigentlich völlig unpassend ist. Die Beweisführung wird sogar gewissermaßen umgekehrt: Es erscheint offensichtlich, daß die Allgemeinheit bereichert wäre, wenn sie etwa die Leistungen verweigern könnte, falls man sie nicht braucht. Über die Relation zwischen Beiträgen und Leistungen macht man sich dabei nicht viel Gedanken. Daß Privatversicherung und Sozialversicherung sich in dem Grade der Äquivalenz zwischen Beiträgen und Leistungen wesentlich unterscheiden, daß das Soziale an der Sozialversicherung und damit ihre Existenzberechtigung im Grunde in nichts anderem als in der Abweichung vom versicherungstechnischen Äquivalenzprinzip zu suchen ist, kann dem sozialversicherten „Mann von der Straße“ in einer ruhigen Stunde zwar als allgemeiner Grundsatz plausibel gemacht werden. Solche Einsicht wird sich aber schon deshalb nicht konkretisieren lassen, etwa gar zu einer Beschränkung der Leistungsansprüche an die Sozialversicherung, weil die Privatversicherungen ebenso nach für den Durchschnittsbürger gänzlich undurchsichtigen Rechenregeln operieren wie die Sozialversicherungen. Was verständlich ist, ist das Prinzip von Leistung und Gegenleistung und das Prinzip eines — wie auch immer gearteten — sozialen Ausgleichs, also einmal der Umstand, daß Sozialleistungen von irgend jemandem aufgebracht werden müssen und folglich derjenige, der nichts zu ihrer Finanzierung beigetragen hat, auch keinen Anspruch haben kann, zum anderen eine Differenzierung, die berücksichtigt, daß Risikoanfälligkeit und ökonomische Potenz zu Vorleistungen in keiner Weise miteinander gekoppelt sind. Aber damit wird die Überzeugung, daß die Sozialversicherungen nur erworbene Ansprüche begleichen, lediglich modifiziert, aber nicht aufgehoben. Daß sie grundsätzlich auf dem Äquivalenzprinzip beruhen, bleibt unangefochten. Die Behauptung, daß es der Staat sei, der hier Hilfe verteile, kann den Versicherten höchstens zu der empörten Reaktion veranlassen, daß der Staat zwar etwas von ihm, nicht aber er etwas vom Staat erhalte. Die Behauptung schließlich, er erhalte eine Unterstützung zu Lasten anderer, würde unweigerlich mit dem Satz pariert: „Dann würde ich es überhaupt nicht annehmen; ich will ja nichts geschenkt bekommen, sondern ich will nur mein Recht.“

Daß ein soziales Sicherungssystem, das sich ausschließlich auf das Versicherungsprinzip verlief, ebenso umfassend praktiziert werden könnte wie ein allgemeines Versorgungssystem, ergibt sich schon daraus, daß für jedes noch ungedeckte Risiko ja eine weitere Versicherungseinrichtung etabliert werden könnte. Es ist also kein Einwand gegen die Universalität des Versicherungsprinzips, daß es noch andere Unglücksfälle im Leben gibt als diejenigen, die in dem Katalog der Risiken, wie er vom Internationalen

Arbeitsamt verbreitet wird, so handlich beieinander sind. Grundsätzlich wäre auch der umgekehrte Weg denkbar, um den Absolutheitsanspruch des Versicherungsprinzips zu erfüllen: Nicht die immer weitere Aufgliederung in Spezialversicherungen, sondern die Zusammenfassung aller möglichen Existenzgefährdungen als ein einziges Risiko in einer Einheitsversicherung. Doch würde eine solche Lösung bereits zu einer Vermischung der drei Konstruktionsprinzipien führen und insofern dem Nachweis abträglich sein, daß das Versicherungsprinzip allein ein lückenloses Hilfssystem fundieren kann. Denn einerseits würde der Beitrag zu einer derartigen umfassenden Einheitsversicherung sehr stark den Charakter einer Sondersteuer, einer "social security tax" annehmen und damit das Ganze einem Versorgungssystem annähern, andererseits müßte der Versicherungsfall so allgemein und unbestimmt beschrieben werden, daß man auf den nahezu undefinierbaren und deshalb gerne gemiedenen fürsorgerischen Begriff der Hilfsbedürftigkeit zurückgreifen müßte, der seinerseits die Vorausberechenbarkeit der Leistungen, die zum Wesen der Versicherung gehört, aufheben würde.

Die Lückenhaftigkeit eines Versicherungssystems könnte sich schließlich noch an den Sonderfällen erweisen, die nie einen Anspruch erwerben können, weil sie nie imstande waren und sein werden, etwas zu arbeiten und zu verdienen, und die infolgedessen auch nie Beiträge „vorleisten“ können. Diese Fälle sind gar nicht selten; sie reichen von der Ehefrau, die nie erwerbstätig war, bis zu dem Invaliden, der bereits bei der Geburt verkrüppelt war. Aber sie sind nur ein Einwand gegen die Privatversicherung, nicht gegen die Sozialversicherung. Denn diese bezieht Familienangehörige stets in das System mit ein — eine der wesentlichen sozialen Ausgleichswirkungen, die private Versicherungen nie leisten können. Und darüber hinaus gehört der „Tod des Ernährers“ ja schon zu den acht Grundrisiken mit dazu. Bei solcher Konstruktion bleiben die Personen, die völlig aus dem Versicherungsschutz herausfallen würden, noch aufzufinden.

Es wäre nicht viel mehr als eine historische Reminiszenz, wollte man auch noch nachweisen, daß nicht nur Arbeitnehmer durch Sozialversicherungen geschützt werden können. So unverkennbar die Herkunft der Sozialversicherung aus der Arbeiterfrage des 19. Jahrhunderts ist, so hartnäckig sich auch die Vorstellung erhalten hat, die Arbeitnehmereigenschaft sei der eigentliche Rechtfertigungsgrund der sozialen Sicherung, und so brauchbar die Anknüpfung an das Arbeitsverhältnis für vielerlei technische Vollzüge sein mag, so wenig ist damit ein theoretisches Argument gegen die universelle Anwendbarkeit des Versicherungsprinzips beigebracht. Versicherungssysteme für alle Staatsbürger in einer ganzen Reihe von Staaten und deutsche Zwangsversicherungen für Selbständige liefern inzwischen auch genügend empirische Beweise.

3. Fürsorge

Um die allumfassende Konzeption der Fürsorge zu zeigen, braucht man nicht so weit auszuholen, braucht man überhaupt nicht auf theoretische Überlegungen zurückzugehen. Denn die Fürsorge hat nicht nur Leistungsprinzipien, die auf alle denkbaren Notfälle anwendbar sind, sondern sie ist sogar gesetzlich als lückenloses Hilfssystem definiert. Das war jedenfalls in der reinsten und vollkommensten Ausprägung, die das Fürsorgeprinzip bisher in einem Rechtssystem gefunden hat, der Fall, nämlich in den Reformgesetzen von 1924.⁵⁹⁸⁾

§ 1 der Reichsgrundsätze über Voraussetzung, Art und Maß der öffentlichen Fürsorge beschreibt die Aufgabe der Fürsorge mit einer Kürze und Prägnanz, die nichts zu wünschen übrig läßt: „Die Fürsorge hat die Aufgabe, dem Hilfsbedürftigen den notwendigen Lebensbedarf zu gewähren. Sie muß dabei die Eigenart der Notlage berücksichtigen.“ Die zentrale Frage, die diese Generalklausel aufwirft, wer denn hilfsbedürftig sei, wird in § 5 der Reichsgrundsätze aufgegriffen, ohne dadurch die „geniale Unbestimmtheit“ des Begriffs der Hilfsbedürftigkeit, wie sich Achinger ausgedrückt hat, aufzuheben. Es heißt dort: „Hilfsbedürftig ist, wer den notwendigen Lebensbedarf für sich und seine unterhaltsberechtigten Angehörigen nicht oder nicht ausreichend aus eigenen Kräften und Mitteln beschaffen kann und ihn auch nicht von anderer Seite, insbesondere von Angehörigen, erhält.“ Der in beiden Vorschriften auftauchende Begriff „notwendiger Lebensbedarf“ wird schließlich in § 6 der Reichsgrundsätze erläutert. Dort wird aufgezählt, daß zum notwendigen Lebensbedarf Unterkunft, Nahrung, Kleidung, Pflege, Krankenhilfe, Hilfe zur Wiederherstellung der Arbeitsfähigkeit, Hilfe für Schwangere und Wöchnerinnen, Hilfe zur Erziehung, Hilfe zur Erwerbsbefähigung oder zur Ausbildung für einen angemessenen Beruf und der Bestattungsaufwand gehören. Ergänzend wäre noch der § 1 des RJWG zu zitieren, in dem es heißt: „Jedes deutsche Kind hat ein Recht auf Erziehung zur leiblichen, seelischen und gesellschaftlichen Tüchtigkeit. . . . Insoweit der Anspruch des Kindes auf Erziehung von der Familie nicht erfüllt wird, tritt, unbeschadet der Mitarbeit freiwilliger Tätigkeit, öffentliche Jugendhilfe ein.“

Aber auch ohne diesen Zusatz, nur aus den vier angeführten Sätzen aus den Reichsgrundsätzen, ist wohl ohne jede weitere Erklärung deutlich, daß hier eine wirklich lückenlose Hilfsverpflichtung verordnet ist. Es dürfte kaum gelingen, Situationen ausfindig zu machen, die Hilfe erfordern und die nicht mit den genannten Bestimmungen umschrieben wären. Das beruht auf der sehr allgemeinen, in keiner Weise differenzierenden Ausdrucksweise, die es erlaubt, alle Notstände unter diese Regelungen zu rubrizieren.

⁵⁹⁸⁾ Verordnung über die Fürsorgepflicht vom 13. Februar 1924, Reichsgrundsätze über Voraussetzung, Art und Maß der öffentlichen Fürsorge vom 4. Dezember 1924 und Reichsgesetz für Jugendwohlfahrt vom 9. Juli 1922, das am 1. April 1924 in Kraft trat.

III. Die Übereinstimmung der drei Prinzipien

Die bereits zu Beginn der Darstellung der drei Prinzipien Versorgung, Versicherung und Fürsorge ausgesprochene Vermutung, daß ein vollständiges, geschlossenes System sozialer Sicherung mit einem einzigen von ihnen auskommen könne, scheint sich zunächst also zu bestätigen. Die bisherigen Überlegungen lassen die drei Prinzipien wirklich als Alternativen erscheinen, denn ein vernünftiger Grund dafür, daß alle drei auf die Dauer nebeneinander bestehen bleiben sollten, hat sich nicht ergeben. Freilich sind Unterscheidungsmerkmale aufgetreten, schon in den Definitionen. Daß alle drei dasselbe seien, wie Heddy Neumeister — und nicht nur sie allein — gesagt hat,⁵⁹⁹⁾ dürfte also zumindest stark vereinfacht sein. Aber sind sie nicht wenigstens, wenn schon nicht gleich, so doch gleichwertig? Das heißt, ist es nicht so, daß sie uns zwar verschiedene Wahlmöglichkeiten bieten, daß ein Sicherungssystem zwar anders aussehen wird, je nachdem ob wir uns für das eine oder das andere oder das dritte entscheiden, daß wir aber doch eine solche Entscheidung eigentlich treffen sollten? Kommt das Durcheinander in unseren öffentlichen Hilfsvorkehrungen vielleicht sogar daher, daß die mit den drei Prinzipien beschriebenen Techniken sehr zufällig, um nicht zu sagen wahllos benutzt werden? Greifen wir nur deshalb einmal auf das eine und ein anderes Mal auf ein anderes zurück, weil Inkonsequenz zum Wesen der Politik gehört, weil wir noch zu viel geschichtlichen Ballast mitschleppen und weil wir zu viele unbedachte Gewohnheiten sorgfältig weiter pflegen?

Solche Fragen werden nicht nur dadurch nahegelegt, daß nach jedem der drei Prinzipien das Netz der Hilfeleistungen so dicht geknüpft werden könnte, daß niemand mehr durch die Maschen rutschen kann. Neben der universellen Brauchbarkeit finden sich noch weitere Gemeinsamkeiten. Sieht man etwa die zugrunde liegende Programmatik an, so zeigt sich ebenfalls eine verblüffende Kongruenz. In Artikel 22 der „Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte“⁶⁰⁰⁾ heißt es z. B.: „Jedes Mitglied der menschlichen Gesellschaft hat Anspruch auf soziale Sicherheit. Sie soll die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte gewährleisten, die für die Würde und die freie Entwicklung der Einzelpersonlichkeit unentbehrlich sind.“ Zum Vergleich sei der Programmsatz aus § 1 des Bundessozialhilfegesetzes⁶⁰¹⁾ zitiert: „Aufgabe der Sozialhilfe ist es, dem Empfänger der Hilfe die Führung eines Lebens zu ermöglichen, das der Würde des Menschen entspricht.“ Nimmt man dazu die Bestimmung in § 12 des Sozialhilfegesetzes (über deren Bedeutungsgehalt und Auswirkung auf die fürsorgerische Praxis inzwischen schon viel diskutiert worden ist), daß

599) Vgl. dazu Kap. I, Abschnitt I, S. 3.

600) angenommen von der UN-Generalversammlung am 10. Dezember 1948. Zitiert aus: Arbeitsblatt Jg. 1949, Nr. 6, S. 226.

601) Bundessozialhilfegesetz vom 30. Juni 1961. Bundesgesetzblatt I. S. 815 ff.

„zu den persönlichen Bedürfnissen des täglichen Lebens . . . auch Beziehungen zur Umwelt und eine Teilnahme am kulturellen Leben“ gehören,⁶⁰²) so zeigt sich die Übereinstimmung bis in die Wortwahl hinein. Beide Formulierungen sprechen von der Menschenwürde als dem eigentlichen Ziel der Bemühungen, und in beiden wird dazu neben der Lebenssicherung, also der rein wirtschaftlichen Hilfe, die Anteilnahme des Menschen an kulturellen Dingen für erforderlich gehalten. Bedenkt man schließlich noch, daß das eine (die Erklärung der Menschenrechte) reine Deklaration, das andere (das Bundessozialhilfegesetz) aber vollzugsverbindliches Gesetz ist, so verstärkt sich der Eindruck, daß die Fürsorge das Programm der sozialen Sicherheit inzwischen vollständig erfüllt, sich teilweise sogar schon über dieses Programm hinaus entwickelt hat.

IV. Die Unterschiede zwischen den drei Prinzipien

Die bisher festgestellte Übereinstimmung von Versorgung, Versicherung und Fürsorge beschränkt sich jedoch auf den möglichen Umfang der von ihnen zu leistenden Hilfen und auf die sehr allgemein deklarierten Ziele. Sie bleibt also bei formalen, äußerlichen Merkmalen. Wenn man von zwei Staaten nur wüßte, daß sie die gleiche Fläche bedecken und daß beide ihren Bürgern ein Leben in Sicherheit und Ordnung gewährleisten wollen, so könnte man kaum sagen, in welchem es sich besser leben läßt. Man müßte das Klima kennen und die Landschaft, müßte wissen, wie reich sie sind, wie dicht besiedelt, welche Sprache in ihnen gesprochen, mit welchen Methoden Sicherheit und Ordnung garantiert werden, also wie das Verhältnis von Bürger und Staat aussieht, und eine Fülle anderer Eigentümlichkeiten mehr.

Genau um solche Charakterisierung geht es auch, wenn entschieden werden soll, welche Hilfskonstruktion in welchen Fällen die geeignetste ist, wobei in unserem Zusammenhang speziell die Frage interessiert, ob das Fürsorgeprinzip die tragende Rolle in einem umfassenden sozialen Sicherungssystem spielen könnte. Sie wird nach der ökonomischen Potenz und Rationalität, vor allem aber nach dem sozialpsychologischen Klima, das die verschiedenen Institute verbreiten, zu lösen sein, also nach dem Rechts- und Vertrauensverhältnis zwischen Klient und Sicherungseinrichtung, nach den emotionalen Affekten, die erzeugt werden, und nach den Verhaltensweisen, die für die Lebensgestaltung der Betroffenen induziert oder erzwungen werden.

1. Das Äquivalenzprinzip

Der entscheidende Gesichtspunkt für diesen Wahlakt ist bereits genannt, aber er ist deutlicher zu markieren und zu explizieren. Bei der Behandlung

⁶⁰²) Nach dem gleichen § 12 gehören persönliche Bedürfnisse des täglichen Lebens zum notwendigen Lebensunterhalt, den die Sozialhilfe zu gewähren hat.

des Versorgungs- und des Versicherungsprinzips wurde bereits beschrieben, welche Anstrengungen, ja teilweise sogar gedanklichen Kunstgriffe darauf verwendet werden, eine Äquivalenztheorie zu konstruieren, d. h. nachzuweisen, daß das Ganze nur ein Verrechnungsvorgang zwischen Einzahlungen in das System und Rückzahlungen aus dem System ist. Dabei kommt es gar nicht darauf an, ob und inwieweit diese Vorstellung gerechtfertigt ist, ob und inwieweit sie vor allem in ökonomischen Tatbeständen eine Stütze findet. Daß die „Einzahlungen“ durchaus nicht in Geld geleistet worden sein müssen, daß vielmehr auch Arbeitsleistungen, unverschuldete Zahlungsunfähigkeit wie bei Krankheit oder Arbeitslosigkeit, Schadenersatzansprüche für Opfer zugunsten der Allgemeinheit wie bei den Kriegsschäden, verlorene Lebenschancen wie bei den Kriegsbeschädigten und den Verfolgten des NS-Regimes und manches andere mehr ebenfalls als Vorleistungen verbucht werden, gehört zu den ungenauen Rechnungen, von denen bereits die Rede war.

Solche Rechnungen, die stets mit einem Debetsaldo zu Lasten der öffentlichen Hilfseinrichtung abschließen, sind natürlich logisch keineswegs zwingend. Aber sie sind psychologisch ungeheuer wirksam. Die Beteiligten — in der Regel nicht nur die „Gläubiger“, die Begünstigten, sondern auch die „Schuldner“ — glauben daran, ohne nachzurechnen. Beide Seiten sind überzeugt, daß das System, so wie es praktiziert wird, grundsätzlich gerecht angelegt ist, bei allen Ungerechtigkeiten, die im einzelnen beklagt werden. Ob das an der Konstruktion des Systems als solcher liegt oder ob nicht vielmehr eine Veränderung des Bewußtseins durch Anpassung des Denkens an die Regeln der Institute vorliegt, mag hier offen bleiben. Entscheidend ist, daß der Anspruch ökonomisch, sozial und moralisch gut fundiert erscheint. Man wird bei einem normalen Sozialversicherten nie die Meinung antreffen, daß ihm eine unverdiente Wohltat zuteil werde, sondern viel eher den Verdacht, daß er übervorteilt werde; und selbst der Versorgungsempfänger bewertet das, was er verloren oder gar nicht erst bekommen hat, meistens höher als die ihm gewährte Leistung.

— Solches Anspruchsdenken muß beim Fürsorgeprinzip grundsätzlich fehlen. Es ist geradezu dadurch zu definieren, daß dieses do-ut-des-Prinzip, diese bilanzierende Rechenhaftigkeit, die ganze Lebensschicksale in Einkommensgrößen umrechnet, weder soziologisch noch psychologisch anwendbar ist. Das wird ohne weiteres deutlich, wenn man das Fürsorgeprinzip einmal auf die allgemeinste mögliche Formulierung bringt: „Wer etwas braucht, bekommt das, was er braucht.“ Sobald von diesem Satz abgewichen wird, begibt man sich in fürsorgefremde Bereiche, in das Versicherungs- oder Versorgungsdenken. Er besagt, daß in der Fürsorge einziger Leistungsgrund der anderweitig nicht gedeckte Bedarf und einziges Leistungsmaß die Art und Größe dieses Bedarfs ist. Das Äquivalenzprinzip setzt dagegen als Leistungsgrund stets eine Vorleistung voraus, und das Leistungsmaß ist ebenfalls stets irgendwie auf diese Vorleistung bezogen.

Denn Äquivalenz heißt ja nichts anderes, als daß Leistung und Gegenleistung irgendwie verrechenbar sein müssen.

Daß solche Gegenrechnung in der Fürsorge nicht möglich ist, weil sie ein völlig einseitiges Geschäft zugunsten des Hilfsbedürftigen ist, macht ihr entscheidendes Handikap aus. Hier liegt der wesentliche Grund, der sie ungeeignet macht, Leitprinzip eines Systems sozialer Sicherung zu sein. Das wird gleich noch näher zu begründen und dabei nachzuweisen sein, daß die diffamierende Wirkung, deren man die Fürsorge seit mindestens hundert Jahren zeith, in dem fehlenden Äquivalenzdenken ihre tiefere Ursache hat. Ob man den Verlust des Wahlrechts und der Fähigkeit, öffentliche Ämter zu bekleiden, nimmt oder die Unterscheidung zwischen würdigen und unwürdigen Armen oder die Bedürftigkeitsprüfung — überall läßt sich dieser Hintergrund aufspüren.

2. Individualisierung

Zunächst aber sei der Unterschied zwischen Versorgungs- und Versicherungsprinzip einerseits, Fürsorgeprinzip andererseits noch einmal von der anderen Seite, von der positiven Charakteristik der Fürsorge her beschrieben. Schon bei der kurzen Definition des Fürsorgeprinzips⁶⁰³⁾ wurde als typisch bezeichnet, daß die Fürsorge grundsätzlich individualisierend der von ihr entdeckten Not zu steuern sucht. Alles, was aus dem Fehlen des Äquivalenzprinzips abzuleiten ist, ist umgekehrt auch aus dem Prinzip der Individualisierung zu folgern. Der Satz: „Wer etwas braucht, bekommt das, was er braucht“, der eben benutzt wurde, ist ja nur eine Kurzfassung dessen, was Individualisierung heißt. Er enthält in seinem ersten Teil („Wer etwas braucht“) auch bereits die Umschreibung des Subsidiaritätsprinzips, das recht verstanden ja nur ein Bestandteil des Individualprinzips ist. Wenn nämlich „Art, Form und Maß der Sozialhilfe . . . sich nach der Besonderheit des Einzelfalles, vor allem nach der Person des Hilfeempfängers, der Art seines Bedarfs und den örtlichen Verhältnissen“ richten,⁶⁰⁴⁾ dann ist Hilfe eben nur dann zu leisten, wenn die gegenwärtig gegebene Lebenssituation der Person eine solche erfordert. „Wer sich selbst helfen kann oder wer die erforderliche Hilfe von anderen, besonders von Angehörigen oder von Trägern anderer Sozialleistungen, erhält“,⁶⁰⁵⁾ ist dagegen bei Würdigung seiner individuellen Verhältnisse nicht hilfebedürftig. Eine Hilfe, die auf die jeweiligen speziellen Lebensumstände der einzelnen Person ausgerichtet ist, kann demnach nie anders als subsidiär sein.⁶⁰⁶⁾

⁶⁰³⁾ Vgl. Abschnitt I 3 in diesem Kapitel, S. 150.

⁶⁰⁴⁾ So die Definition des Individualprinzips in § 3 Abs. 1 BSHG.

⁶⁰⁵⁾ So die Definition des Subsidiaritätsprinzips in § 2 Abs. 1 BSHG.

⁶⁰⁶⁾ Dagegen gilt nicht auch das Umgekehrte, daß das Prinzip des Nachrangs der Hilfe, wie man das Subsidiaritätsprinzip auch genannt hat, seinerseits das Individualprinzip einschließe. Eine Hilfe, die erst dann einsetzt, wenn die Existenz des einzelnen mangels anderer Substanzmittel bedroht ist, könnte durchaus schematisch gestaltet sein. Beispiele dafür bieten die Unterhaltsrenten nach dem Lastenausgleichsgesetz und die Ausgleichsrenten in der Kriegsopterversorgung.

Individualisierung und Äquivalenzrechnung schließen sich nun aber offensichtlich gegenseitig aus. Eine öffentliche Sozialleistung kann grundsätzlich entweder an die „Besonderheit des Einzelfalles“ geknüpft werden oder an eine wie auch immer geartete Vor- oder Gegenleistung. So läßt sich der Unterschied zwischen Versorgung und Versicherung einerseits, Fürsorge andererseits auch durch die Feststellung beschreiben: Individualisierung der Leistung ist mit den Grundsätzen von Versorgung und Versicherung unvereinbar. Wenn — was schon per definitionem gelten muß — bei Versorgung und Versicherung im voraus durch Gesetz festgelegt ist, in welchen Fällen welche Leistungen erbracht werden sollen, dann kann die Hilfe nicht außerdem noch nach der Eigenart der jeweiligen Notlage bemessen werden. Das sind zwei einander ausschließende Rechenregeln.

Versorgung und Versicherung müssen daher schematische Leistungskataloge haben. Das besagt nun aber nicht, daß sie ihrem Wesen nach völlig blind für die Art der Bedürfnisse sein müßten, die zu decken sie ja gerade geschaffen worden sind. Es besagt nur, daß ebenso wie die Leistungen auch die Tatbestände, die Hilfe erfordern, schematisiert sein müssen. Alle die Fälle, die nach der Erfahrung einer Unterstützung bedürfen, lassen sich gewissermaßen vorab entscheiden, ohne daß eine genaue Analyse der individuellen Situation erforderlich wäre. Daher wird im voraus festgelegt, bei welchen — möglichst einfachen — äußeren Tatbeständen jemand als hilfsbedürftig gelten soll und welche Leistungen bei diesen gegebenen Merkmalen als angemessene Hilfe gelten sollen. Beides steht eindeutig im Gesetz. Grundsätzlich kann also jeder in ein Versorgungs- oder Versicherungssystem Einbezogene genau ausrechnen, was er in welcher Lage von seinem Sicherungsinstitut bekommt.

Diese saubere Rechnung, diese Voraussehbarkeit, müssen Versorgung und Versicherung damit erkaufen, daß sie die Notstände nie genau treffen können. Wenn sie im Durchschnitt adäquat sind, so werden sie dennoch in einem Teil der Fälle unzureichend bleiben (und dann von der Fürsorge aufgestockt werden müssen) und auf der anderen Seite viele bedenken, die nicht oder in einem geringeren Maße bedürftig sind. Sollen sie nicht nur ein Unterbau von Fürsorgeleistungen sein, so werden sie im Durchschnitt über den Minimalaufwand hinausgehen müssen, der in einem Fürsorgesystem ausreichte. Die sehr genau auf alle individuellen Besonder-

3. Freiheitsgrade und Präferenzen oder: Die Liste der Paradoxa

a) Individualisierung bewirkt Egalisierung

In einer kürzlich erschienenen Aufsatzsammlung „Unsere Freiheit morgen“ hat Achinger einige Widersprüche vorgeführt, die im Verhältnis gezielten Fürsorgeleistungen würden insoweit sparsamer sein, darüber hinaus aber auch bedarfsgerechter.

von Wohlfahrtsstaat und Person stecken: 1. Die soziale Sicherheit mindere die Verantwortung des einzelnen und bedeute doch zugleich Befreiung von der Not und garantiere damit erst persönliche Bewegungsfreiheit; 2. Freiheit und Gleichheit vertragen sich ebenso wenig wie Freiheit und Ungleichheit; 3. Freiheit werde durch Staatstätigkeit einerseits bedroht, andererseits überhaupt erst ermöglicht.⁶⁰⁸⁾ Es mag zunächst wie eine Fortsetzung der Reihe dieser Paradoxien erscheinen, wenn behauptet wird, die Fürsorge wirke — nicht trotz, sondern gerade wegen ihrer individualisierenden Methode — viel egalisierender als die Versorgung und die Versicherung, die doch gerade durch den Schematismus ihrer Leistungsbemessung definiert werden. In der Regel wird auch seit langem der Vorwurf genau anders herum formuliert. Der Wohlfahrtsstaat (den man in Versicherung und Versorgung ja viel besser repräsentiert sieht als in der Fürsorge) wird, wie Achinger an der gleichen Stelle sagt, der „öden Gleichmacherei“ beschuldigt, was ja nichts anderes besage, „als daß hier Ungleiches für gleich gehalten oder behandelt wird, daß dabei die natürlichen Unterschiede mißachtet und die Individualität vergewaltigt werde“.⁶⁰⁹⁾ Sicher ist richtig, daß gesetzliche Normen, wie sie das Recht der Versorgung und der Versicherung kennzeichnen, immer schematisieren und die Betroffenen nicht nach persönlichen Eigenarten behandeln, sondern einheitlichen Regeln unterwerfen. Sicher ist auch, daß dem ganzen Sicherungssystem eine Ausgleichstendenz innewohnt, wengleich sofort hinzugesetzt werden muß, daß das Maß der Umverteilung nur sehr vage bekannt ist und daher ebenso oft überschätzt wie für unzureichend gehalten wird.

Aber das Äquivalenzprinzip verhindert, daß die völlige Gleichartigkeit der Maßstäbe entscheidend auf die Bedingungen der Einzelexistenz durchschlägt. Wo das Äquivalenzprinzip in einer der Privatversicherung näheren, reineren Form angewendet wird, wo also die Höhe der Vorleistungen mit der Höhe der Leistungen verknüpft wird, setzen sich die Differenzierungen der Einkommensverhältnisse in das Rentnerleben hinein fort. Die Beamtenversorgung und die Sozialversicherungen sind in Deutschland viel stärker, als es ausländischer — etwa angelsächsischer, französischer oder skandinavischer — Theorie und Praxis entspricht, auf solche konservative Wirkung angelegt. Aber auch dort, wo Äquivalenz nur noch in der sehr abgeschwächten Form praktiziert wird, daß die Vorleistung zwar Voraussetzung, aber nicht Maß für die Sicherungsleistung ist, wo also etwa jeder Anspruchsberechtigte die gleiche Leistung erhält, sind individuelle Unterschiede in den Lebensverhältnissen viel weniger gefährdet als durch die Fürsorge. Versorgung und Versicherung stellen solche Variationen dann zwar nicht selbst her, aber sie beeinträchtigen sie auch nicht. Denn der Schematismus der Leistungsbemessung fragt ja nicht danach, wie und

⁶⁰⁸⁾ Hans Achinger: Wohlfahrtsstaat und Person. Ein Beitrag zur Paradoxie der Freiheit. In: Unsere Freiheit morgen. Hrsg. von Georg Böse. Düsseldorf und Köln 1963. S. 64, 65 und 68.

⁶⁰⁹⁾ Hans Achinger, a.a.O., S. 65.

wovon der einzelne etwa sonst noch lebt, welche Unterhaltungsmittel ihm neben der Rente oder dem Krankengeld zur Verfügung stehen. Wenn der Leistungsfall eintritt, wird geleistet, unabhängig von allen Reserven und sonstigen Hilfen.

Genau das ist bei der Fürsorge völlig anders. Was bei ihr einheitlich ist, ist nicht die zu gewährende Unterstützung (bzw. die Rechenregel, nach der sie bemessen wird), sondern die Vorstellung von dem herzustellenden Endzustand. Individualisierung der Leistung heißt nämlich nicht, daß der Reiche im Wohlstand gehalten und der Arme nur vor noch größerer Armut bewahrt werden müßte. Was in der Fürsorge individuell dosiert wird, ist nicht der Lebenszuschnitt der Klienten, sondern die Hilfen, die jeweils nötig sind, um einen bestimmten Mindeststandard zu garantieren. Während also Versorgung und Versicherung grundsätzlich schematisch leisten, ohne zu fragen, was dadurch oder daneben an Verschiedenheiten entsteht oder erhalten bleibt, leistet die Fürsorge individuell fein abgestuft und ausgewählt gerade mit dem Ziel, eine grundsätzlich einheitlich vorgestellte, nicht allzu weit vom Durchschnitt entfernt liegende Situation herzustellen.

Die Fürsorge hat daher trotz individualisierender Leistung einen ausgeprägten egalisierenden Effekt, weil sie als individualisierende Hilfe subsidiär ist. Versorgung und Versicherung lassen Unterschiede in der wirtschaftlichen Lage einzelner Personen unangetastet; sie honorieren sie sogar teilweise in ihren eigenen Leistungen. Nur sie „machen es möglich, einen über dem Minimum liegenden Lebensstandard aufrechtzuerhalten“. ⁶¹⁰⁾ Die Fürsorge dagegen gewährt nicht das Gleiche, sondern strebt das Gleiche an. Das Subsidiaritätsprinzip gebietet ihr, ihre Hilfen so zu individualisieren, daß jeder möglichst auf den gleichen Status gebracht wird.

b) Schematisierung begünstigt Eigeninitiative

Solche persönlich differenzierende Hilfe mit einheitlicher Zielsetzung erscheint der Verwirklichung der sozialen Gerechtigkeit viel förderlicher als die Äquivalenzkonstruktionen, jedenfalls solange die Vorstellung davon, was als sozial gerecht gilt, etwas damit zu tun hat, „daß die Gesamtheorie der Gesellschaft auf die Minderung der Ungleichheit einen hohen Wert legt“. ⁶¹¹⁾ Von der Lebensgestaltung des einzelnen her sieht sie sich jedoch ganz anders an. Und zwar nicht nur deshalb, weil man es in der Regel nicht als unangenehm empfindet, wenn man selbst begünstigt wird, während Gerechtigkeit sehr hart sein kann, sondern vielmehr auch und vor allem, weil die unpersönliche Schematisierung den persönlichen Ambitionen viel mehr Spielraum läßt. Das scheint erneut ein klarer

⁶¹⁰⁾ Eveline M. Burns: *The American Social Security System*. Boston 1949. S. 30: „... the fact that the social insurance payment makes possible the maintenance of a higher-than-minimum standard of living ...“

⁶¹¹⁾ Hans Adhinger: *Sozialpolitik und Wissenschaft*. Stuttgart 1963. S. 109.

Widerspruch zu sein, doch läßt er sich aus der beschriebenen Egalisierungstendenz der Fürsorge leicht auflösen. Sie ist eben aus dem Nachrangprinzip abgeleitet worden, das heißt aus dem Umstand, daß die Fürsorge stets verlangt, zunächst die eigenen Mittel, eigenes Einkommen und eigenes Vermögen aufzubrauchen, ehe sie eingreift. Ein Lebenszuschnitt, der über dem von der Fürsorge anvisierten Mindeststandard liegt, dispensiert die Fürsorge also von jeder Leistung. Er läßt sich daher nur aufrechterhalten, wenn die eigenen Vorkehrungen ausreichen, jede Krise unangefochten zu überstehen.

Versorgung und Versicherung fragen dagegen grundsätzlich überhaupt nicht nach den individuellen Reserven. Wenn die Anspruchsvoraussetzungen erfüllt sind und der Versicherungsfall eintritt, ist die gesetzlich genau definierte Leistung zu erbringen. Sie ist also nicht nur vorhersehbar und vorausberechenbar, sondern sie ist vor allem auch in ihrer Höhe nur von objektiven Kriterien abhängig, nicht von der subjektiven Lage. Sie läßt sich daher in die eigene Lebensplanung mit einkalkulieren. Man „kann für den Haushaltsplan der Familie fest damit rechnen“. ⁶¹²⁾

Eigene Vorsorge wird also nicht damit bestraft, daß man in Notfällen im Stich gelassen wird und Hilfe erst dann einsetzt, wenn man trotz aller individuellen Bemühungen an der Armutsschwelle angelangt ist, an der dann schließlich die Fürsorge in Aktion tritt, sondern sie wird belohnt, indem sie einem auch in Krisenfällen belassen wird und damit die gewohnte Lebensführung bis zu einem gewissen Grade zu sichern erlaubt, anstatt nur dazu zu dienen, Hilfsgelder einzusparen. Vereinfacht ließe sich sagen, daß Selbstvorsorge in einem Fürsorgesystem nur dem öffentlichen Haushalt zugute kommt, bei Versorgung und Versicherung dagegen dem Hausvater selbst und seiner Familie.

Das Äquivalenzdenken, das verhindert, daß in schwierigen Lebenslagen der Betroffene auf einen Zustand wirtschaftlicher Bedrängnis hinabgedrückt wird, ehe er auf Unterstützung rechnen kann, ist von daher eigener Vorsorge und eigener Verantwortlichkeit viel günstiger als ein auf dem Fürsorgeprinzip aufgebautes Sicherungssystem. Denn auf dieser Grundlage kann man nach eigenen Vorstellungen planen, bleibt Spielraum für eigene Entscheidungen. Darauf hat vor allem Eveline M. Burns hingewiesen: „Die Gewißheit, daß mit einer bestimmten Summe, und sei sie auch nur klein, in Notfällen fest gerechnet werden kann, macht es möglich vorauszuplanen, ohne die Furcht, alle Ersparnisse und Hilfsmittel erschöpfen zu müssen, sollte das Einkommen vorübergehend ausfallen. In diesem Sinne ist die Sozialversicherung für die Eigeninitiative weniger schädlich als die öffentliche Fürsorge.“ ⁶¹³⁾ Achinger hat ihre Ansicht in der Bemerkung

⁶¹²⁾ Eveline M. Burns, a.a.O., S. 31: „... can count upon it for purposes of family budgeting.“

⁶¹³⁾ Eveline M. Burns, a.a.O., S. 37: „Knowledge that a certain sum, even though small, can be counted on in emergencies, makes it possible to plan ahead without the fear of having to exhaust all savings and resources, should income temporarily cease. In this sense social insurance is less detrimental to initiative than public assistance.“

zusammengefaßt, „fest gegebene und voraussehbare Einkünfte“, wie sie Versorgung und Versicherung gewähren, „beließen dem einzelnen die Freiheit, sein Lebensbudget selber aufzustellen, sie erhielten ihm die Fähigkeit, selbstverantwortlich zu wirtschaften, in einem weit höheren Grade, als es die öffentliche Fürsorgeleistung täte.“⁶¹⁴⁾ Für England hat de Schweinitz denselben Zusammenhang sehr klar beschrieben: „Der Empfänger von Armenhilfe war auf einen Höchstsatz der Unterstützung beschränkt. Welche sonstigen Mittel er auch immer hatte, sie wurden von diesem Maximum abgezogen. Armenhilfe wirkte so als eine Obergrenze, und insofern war die Freiheit des Individuums eingeschränkt. Die Versicherung setzte dagegen eine Untergrenze, ein Minimum, zu dem der Empfänger sonstige Einkünfte hinzufügen konnte, die Erträge seiner Ersparnisse und ähnliches. Die Versicherung beschränkte seine Freiheit nicht, wie es die Armenhilfe tat.“⁶¹⁵⁾ Daß solche Feststellungen nicht nur weltfremde Spekulationen sind, hat schon Schmoller aus praktischer Erfahrung bestätigt: „Die weitgehende deutsche Zwangsarbeiterversicherung hat nicht gehindert, daß Deutschland zugleich das entwickeltste Sparkassenwesen hat; die geringere und spätere Entwicklung der französischen Hilfskassen hat dort die Sparkasseneinlagen nicht besonders gesteigert.“⁶¹⁶⁾

Im Grunde ist der gleiche Zusammenhang gemeint, wenn der Sozialversicherung gegenüber der Fürsorge der Vorzug nachgerühmt wurde, sie warte nicht ab, bis Hilfsbedürftigkeit eingetreten sei, sondern greife vorbeugend ein, um Notstände möglichst zu verhüten. Roscher hatte bereits am Ende des vorigen Jahrhunderts zwischen den „Heil- und Linderungsmitteln der Armuth“, die er im „therapeutischen Teil“, und den „Anstalten, die Armuth zu verhüten“, die er im „diätetischen Teil“ abhandelt, unterschieden.⁶¹⁷⁾ Das ist nun freilich mißverständlich formuliert und daher auch auf teilweise entschiedenen Widerspruch gestoßen bis hin zu der Behauptung, es sei gerade umgekehrt: Die Fürsorge kenne vorbeugende Hilfen, die Sozialversicherung aber rege sich erst, wenn sich der Versicherungsfall ereignet habe. Das Unklare an solchen Formulierungen ist offensichtlich der Begriff Vorbeugung. Die einen meinen die Ausschaltung des Risikos, die anderen die wirtschaftlichen Folgeerscheinungen. Selbstverständlich läßt sich weder durch Versicherung noch durch Fürsorge noch durch irgendeinen anderen Kunstgriff verhindern, daß der Mensch alt wird oder daß ein Familienvater stirbt. Auch läßt sich nicht durch

614) Hans Achinger: *Soziale Sicherheit. Eine historisch-soziologische Untersuchung neuer Hilfsmethoden.* Stuttgart 1953. S. 47 f.

615) de Schweinitz: *England's Road to Social Security.* Oxford 1943. S. 209: „With relief, the beneficiary was restricted to a maximum allowance. Whatever resources he had were deducted from this maximum. Relief acted as a ceiling, and in this respect the freedom of the individual was restricted. Insurance, on the other hand, was a floor to which the beneficiary could add other available income, the proceeds of his savings and the like. Insurance did not limit his freedom as did relief.“ Zitiert nach Gabriele Bremme: *Freiheit und soziale Sicherheit.* Stuttgart 1961. S. 29.

616) Gustav Schmoller: *Die soziale Frage.* München und Leipzig 1918. S. 370.

617) Vgl. Wilhelm Roscher: *System der Armenpflege und Armenpolitik.* Stuttgart 1894. Siehe auch Kap. I, Abschnitt III 2a.

soziale Sicherungsinstitute, sondern allenfalls durch Konjunkturpolitik vermeiden, daß Arbeitslosigkeit auftritt. Bei manchen Risiken, wie etwa der Mutterschaft, gewinnt der Begriff Vorbeugung überhaupt einen ganz anderen Sinngehalt. Bei dem Teil der Risiken, die prophylaktischen Bemühungen zugänglich sind, wie z. B. die Gesundheit, läßt sich dagegen durchaus eine Konkurrenz von Versorgung, Versicherung und Fürsorge um die besseren Verhütungsmaßnahmen denken.

Aber darum geht es bei der These von der präventiven Wirkung der Sozialversicherung gar nicht. Was mit ihr behauptet wird, ist vielmehr, daß die ökonomischen Ausfallerscheinungen, die mit den Lebensrisiken verbunden zu sein pflegen und die überhaupt erst die Sozialpolitiker auf den Plan gerufen haben, im voraus einkalkuliert und abgefangen werden, ehe sie den Familienhaushalt völlig deroutieren. Dieser Zusammenhang ist bereits bei der Einführung der Krankenversicherung mit aller wünschenswerten Klarheit formuliert worden. „Die Verarmung zahlreicher Arbeiterfamilien“, so ist in den Reichstagsdrucksachen zu lesen,⁶¹⁸⁾ „hat ihren Grund darin, daß sie in Zeiten der Krankheit ihrer Ernährer eine ausreichende Unterstützung nicht erhalten. Sind diese, weil gegen Krankheit nicht versichert, lediglich auf die öffentliche Armenpflege angewiesen, so erhalten sie eine Unterstützung in der Regel erst dann, wenn alles, was sie an Ersparnissen, an häuslicher Einrichtung, Arbeitsgerät und Kleidung besitzen, für die Krankenpflege und den notdürftigsten Unterhalt der Familie geopfert ist. Und selbst dann, wenn die öffentliche Hilfe früher eintritt, oder der Erkrankte einer Krankenkasse angehört, ist die Unterstützung meist so ungenügend, daß sie eine ausreichende Pflege des Kranken nicht ermöglicht und den Ruin seiner Wirtschaft nicht zu verhindern vermag. Bei vielen Arbeitern ist daher eine ernstliche Krankheit die Quelle einer Minderung der Erwerbsfähigkeit, wenn nicht völliger Erwerbsunfähigkeit für die ganze Lebenszeit; und selbst diejenigen, welche ihre völlige Erwerbsfähigkeit wieder erlangen, können meist nur durch jahrelange Anstrengung und Entbehrung das während der Krankheit Verlorene so weit ersetzen, daß sie wieder zu einem geordneten Haushalt gelangen.“

Die Folgerung, daß sich sparsames und vorsorgendes Wirtschaften nicht lohne, liegt von solcher Erkenntnis nicht weit ab. Wenn man schließlich doch auf einem Elendsniveau anlangt, ob man sich etwas zurückgelegt hat oder nicht, dann kommt es auf die kurze Spanne, die man noch aus Eigenem durchhalten kann, auch nicht mehr an. Dann kann man nur noch darauf hoffen, daß das Schicksal einem härtere Schläge erspart.

c) Schematisierung ist menschenwürdiger als Individualisierung

Daß schematische Menschenbehandlung der Einmaligkeit der Person nicht gerecht werde, daß die Würde des Individuums vielmehr einen indi-

⁶¹⁸⁾ Anlagen zu den Verhandlungen des Reichstages, 5. Legislaturperiode, 2. Session 1882/83. 5. Bd., S. 140. Zitiert nach Heinrich Braun: Motive sozialer Hilfeleistungen. Frankfurt am Main 1955. S. 13.

viduellen Umgang forcere, klingt so einleuchtend und ist in dieser Allgemeinheit auch so unbestreitbar richtig, daß die Aussage fast zum a priori geglaubten Bestand an sozialen Regeln gehört. Wird sie aber auf die hier diskutierten sozialen Einrichtungen übertragen, so verkehrt sie die Attitüden der einzelnen zu diesen Einrichtungen so völlig, daß vermutet werden muß, sie erscheine nicht wegen ihrer Logik, sondern mehr durch die Wortwahl so selbstverständlich und einsichtig. Pierre Laroque, damals Generaldirektor der Sozialen Sicherheit in Frankreich, hat in dem bereits mehrfach zitierten, 1952 geschriebenen Aufsatz deutlich gemacht, daß sie nur richtig ist, wenn man sich eine Elite vorstellt. „Man sagt, daß diese Ungewißheit“ (nämlich — wie es vorher heißt — die Ungewißheit „zu wissen, wo er am nächsten Tag sein wird, wie und wovon er leben wird“) „für wagemutige Personen oft ein Ansporn zur unerschrockenen Tat sein kann. Dies trifft allerdings zu, aber nur für eine verschwindende Minderheit. Für die große Masse ist die Unsicherheit zweifellos ein Hindernis für die volle Entfaltung der Persönlichkeit, ein Hindernis für jede eigene Initiative.“⁶¹⁹⁾

Die eben besprochene Eigentümlichkeit, daß schematische Hilfszuweisungen die eigene Initiative viel weniger abschrecken als individualisierende Unterstützungen, mag einen ersten Hinweis darauf geben, wie der Zusammenhang zwischen Menschenwürde und Sicherungseinrichtungen empfunden wird. Der Freiheitsgrad, hier vor allem in der Form wirtschaftlicher Dispositionsfreiheit, erscheint in einem Sicherungssystem, das nicht nach spezifischen Umständen der Einzelexistenz fragt, eindeutig größer. Denn hier wird dem Menschen die Fähigkeit zugetraut, mit einem bestimmten Standardsatz an Unterhaltungsmitteln selbst vernünftig umzugehen. Daß darin eine besondere Art von Gleichheitsvorstellung steckt, nämlich die Vermutung, daß ein im wesentlichen einheitliches Bedürfnisschema bei allen Menschen vorausgesetzt werden könne, ist unverkennbar. Das wird aber schon deshalb nicht als ungerecht empfunden, weil es die durchgängig akzeptierte Gesellschaftsvorstellung und also in keiner Weise eine Besonderheit des Sicherheitsdenkens ist.

Die Autonomie des Menschen, mit der im Rentenwesen gerechnet wird, ist aber nicht nur Voraussetzung dieser rechtlichen Gestaltungen, sondern auch deren Folge. Es hat sich hier gewissermaßen ein Erziehungsprozeß zu wirtschaftlicher Selbständigkeit vollzogen, dessen Prinzip jedem, der mit Kindererziehung zu tun hat, geläufig ist. Es gehört geradezu zu den pädagogischen Volksweisheiten, daß man Kindern den Umgang mit Geld und überhaupt jedes Einteilen, Planen und sorgsame Haushalten am besten beibringe, wenn man ihnen nicht von Fall zu Fall die kleinen Dinge, die sie brauchen oder sich wünschen, kaufe oder ihnen den jeweils

⁶¹⁹⁾ Pierre Laroque: Die Soziale Sicherheit und die anderen sozialen Einrichtungen. In: Bulletin der Internationalen Vereinigung für Soziale Sicherheit. Jg. V. Nr. 10/11 (Oktober/November 1952). S. 149 f.

gerade benötigten Betrag in die Hand drücke, sondern ihnen ein festes Taschengeld gebe, das sie selbst verwalten und mit dem sie auf jeden Fall auskommen müssen. Auch und gerade bei schwierigeren erzicherischen Konstellationen, nämlich in den Erziehungsheimen, wird die gleiche Methode benutzt, so daß sie also als von der Fachpädagogik anerkannt gelten kann.

Das umgekehrte Verfahren, jeweils nur das zu gewähren, was der einzeln geprüfte Bedarf erfordert, hat der Fürsorge ihren diskriminierenden Charakter verliehen und die Abwehr gegen sie mobilisiert. Der Kampf gegen die Fürsorge hat sich daher immer an der Bedürftigkeitsprüfung entzündet. Eveline M. Burns sieht darin, daß man sich in der Sozialversicherung keinem "test of means or need" unterziehen müsse, einen der beiden wesentlichen und markanten Unterschiede zur Fürsorge — neben der Vorhersehbarkeit der Leistungen.⁶²⁰⁾ Daß es sich bei der Bedürftigkeitsprüfung um einen Unterwerfungsvorgang handelt, ist so offensichtlich und seit rund hundert Jahren so dauerhaft wiederholt beschworen worden, daß es hier mit einem Referieren der Stichworte sein Bewenden haben kann.

Was durch die fürsorgerische Untersuchungstätigkeit an Freiheit entbehrt und an Herrschaft erduldet werden muß, wird an einer Kurzformel wie Dostojewskis Satz „Geld ist geprägte Freiheit“ schlagartig deutlich. Nun werden zwar laufende Fürsorgeleistungen seit langem ebenfalls in Geld ausgezahlt, aber sie sind weder vom Fürsorgeamt als frei disponibles Einkommen gedacht noch werden sie vom Empfänger als Bestätigung seiner Selbständigkeit und Unabhängigkeit gewertet. Denn „obwohl für jeden ein individuelles Budget gemacht wird und obwohl die Zahlung in einer Gesamtsumme gewährt wird, von der kein Teil für irgendeinen ganz bestimmten Zweck ausgegeben werden muß, entscheidet letztlich doch viel eher die Fürsorgestelle als der einzelne, welche Bedürfnisse bei der Festsetzung des zu zahlenden Betrags in Rechnung gestellt werden sollen und wieviel für die verschiedenen Rechnungsposten erlaubt sein soll. Und da der Vertreter der Fürsorgestelle, die die Unterstützung bewilligt, sich weigert, bestimmte Positionen in das Budget aufzunehmen, und den Betrag für andere Positionen begrenzt, ist es verständlich, wenn der Empfänger den Eindruck gewinnt, daß die Zahlungen dazu bestimmt sind, bestimmte in dem ‚genehmigten‘ Budget enthaltene Ausgaben zu decken“. ⁶²¹⁾ Es kommt hinzu, daß die deutschen Fürsorgegesetze bis

⁶²⁰⁾ Eveline M. Burns, a.a.O., S. 31.

⁶²¹⁾ George E. Bigge: Looking Ahead in Public Assistance. In: Social Security Bulletin. Dezember 1944. S. 5: „Although a budget is made for each individual, and although the payment granted is an over-all amount, no part of which is required to be spent for any specified purpose, in the last analysis it is the agency rather than the individual who decides which wants shall be taken into account in fixing the amount of the payment and how much shall be allowed for several items. And since the representative of the agency which approves the grant refuses to put certain items into the budget and limits the amount for other items, the recipient may be pardoned if he gets the impression that the payment is intended to cover expenditures represented by the ‚approved‘ budget.“ Zitiert nach Eveline M. Burns, a.a.O., S. 35.

heute alle größeren Ausgaben nicht in die laufende Unterstützung einbeziehen, sondern dafür spezielle Beihilfen, z. B. für Miete, Kleidung, Brennmaterial und Winterkartoffeln, gewähren und daß alle außerordentlichen Ausgaben, z. B. in Krankheitsfällen oder für Schulbesuche der Kinder, ohnehin ein besonderes Prüfungsverfahren auslösen.

Das alles wird noch hingenommen, wenn es sich um Leute handelt, die effektiv nicht selbständig wirtschaften können oder die durch Faulheit, Verschwendung, Kriminalität, wegen sonstiger anormaler oder abnormer Verhaltensweisen oder irgendwelcher als Untugenden geltenden Liebhabereien außerstande sind, für sich selbst aufzukommen. Kurz: Die Überwachung der persönlichen Lebensverhältnisse ist sicher bei den Asozialen angängig; aber „jedermann hat das Recht auf einen Lebensstandard, der ihm selbst und seiner Familie Gesundheit und Wohlbefinden sichert“⁶²²) wenn er durch „circumstances beyond his control“⁶²³) in Not geraten ist. Wer an seiner Hilfsbedürftigkeit unschuldig ist, verdient etwas Besseres als solches Büttelwesen. Er hat einen Anspruch darauf, daß ihm die „Freiheit durch das Gesetz“ garantiert wird, daß er ebenso wie jeder andere Staatsbürger frei und selbständig und ohne Einmischung in seine Privatangelegenheiten leben kann. Das aber ist nur möglich, wo kein „means test“ gefordert wird, sondern das Recht eindeutige Ansprüche zuerkennt. Das moderne Schlagwort vom „Schutz der Intimsphäre“ zeigt, wo heute die Grenze zwischen der Freiheit und Würde der Person und dem polizeistaatlichen Eingriff gesehen wird. Wenn auch „Millionen von Renten unserer Sozialversicherung . . . mit Hilfe komplizierter Buchungs- und Rechenmaschinen nach generell festgelegten Gesichtspunkten errechnet“ werden und wenn auch „eine solche massenweise Ausschüttung von Leistungen nach generell festgelegten Maßstäben ohne ‚Ansehen‘, d. h. hier ohne Anblicken des Empfängers, notwendig eine gewisse Nichtachtung seiner Persönlichkeit einschließt“⁶²⁴) so wird doch die Unabhängigkeit so viel höher geschätzt, daß geradezu von einem „Schutzwall der Anonymität“⁶²⁵) gesprochen werden konnte. Darin kommt sicher eine Lebenshaltung zum Ausdruck, die in der modernen Gesellschaft durchgängig festzustellen ist.

Daß es sich dabei nicht einfach um modernistischen Materialismus und sozialistische Gleichmacherei handelt, mag eine Bemerkung Nell-Breunings über den Zusammenhang zwischen Subsidiaritätsprinzip und Bedürftigkeitsprüfung belegen, die zugleich auch zeigt, daß das Subsidiaritäts-

622) Artikel 25 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte: „Everyone has the right to a standard of living adequate for the health and well-being of himself and of his family . . .“

623) Vgl. S. 113, Fußnote 459.

624) Walter Bogs: Das Problem der Freiheit im sozialen Rechtsstaat. In: Gesellschaft in Geschichte und Gegenwart. Beiträge zu sozialwissenschaftlichen Problemen. Festschrift für Friedrich Lenz, hrsg. von Siegfried Wendt. Berlin 1961. S. 310.

625) Hans Achinger: Die Neuordnung des Fürsorgerechts als Teil einer Sozialreform. Zweiter Vortrag auf dem Deutschen Fürsorgetag 1957. In: Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge. Jg. 1958. Nr. 1 (Januar). S. 9.

prinzip, das die Fürsorge für sich in Anspruch nimmt, etwas anderes ist als das der katholischen Soziallehre, nämlich ein formales Nachrangprinzip im Gegensatz zu einem gesellschaftspolitischen Ordnungsprinzip. „Wenn irgend etwas gegen das Subsidiaritätsprinzip verstößt“, so heißt es bei Nell-Breuning, „dann sind es vermeidbare Bedürftigkeitsprüfungen, denn sie sind wirklich nicht dazu angetan, den Menschen in seiner Personwürde zu heben und die Entfaltung seiner Personwerte zu fördern. Bedürftigkeitsprüfungen werden nicht nur als drückend und hemmend empfunden, sondern sie sind es; sie machen den Menschen vom Ermessen irgendwelcher Amtsstellen abhängig, und dies im Bereich seines ganz persönlich-privaten Lebens. Bedürftigkeitsprüfung kann daher nur insoweit hingenommen werden, als sie ein nachweislich unvermeidliches Übel ist. Das gebietet das Subsidiaritätsprinzip, demzufolge die Gesellschaft ihr Glied fördern, nicht drücken und hemmen soll. Daraus folgt: Soweit nur irgend möglich sind die auf Grund eines Rechtsanspruchs — unabhängig von der Bedürftigkeit des Empfängers — zu beziehenden Sozialleistungen in solcher Höhe zu bemessen, daß sie in der Regel, in der ganz überwiegenden Mehrzahl der Fälle, ausreichen und nur ausnahmsweise einmal einer Ergänzung bedürfen, die dann allerdings nur auf Grund einer Bedürftigkeitsprüfung, mit anderen Worten, nach Fürsorgegrundsätzen, gewährt werden kann (die Ausnahme muß als solche festgestellt werden).“⁶²⁶⁾

Das Paradoxon, das in dem allem steckt, ist nicht ganz aufzulösen: Die schematische Geldleistung ist Achtung vor und Mißachtung der individuellen Persönlichkeit zugleich. Sie mißachtet die Menschlichkeit des einzelnen völlig, denn sie kennt keine hilfsbedürftigen Menschen, sondern nur Rentenfälle. Die individuelle Lage und die spezifischen Bedürfnisse, das Denken und Fühlen der Betroffenen haben die sozialen Institutionen völlig kalt zu lassen; das schreibt das Gesetz vor. Aber gerade das schützt den Menschen vor der Abhängigkeit von anderen Menschen, bewahrt ihn vor Schnüffelei und Bevormundung. Schon aus dem Begriff des Risikos ergibt sich, daß nicht mehr der ganze Mensch gemeint ist, sondern nur ein Teilaspekt, eine abstrakte Rolle. Diese Inhumanität ist aber gerade das, was so beliebt ist, weil der einzelne sich dadurch der Behörde entziehen kann. Aber die Befreiung reicht weit über das Verhältnis zum Staat hinaus. „Aus Not von anderen Menschen im alltäglichen Umgang abhängig zu sein, ist eine der bittersten Arten persönlicher Unfreiheit, die es gibt, und je enger die Blutsbande das Zusammenleben in einer Stube aneinanderketten, um so größer kann diese Unfreiheit sein.“⁶²⁷⁾

Vielleicht ist der Widerspruch in der These, daß Anonymität und schematisches Rechtsdenken die Freiheit der Person und die Würde des

⁶²⁶⁾ Oswald von Nell-Breuning: *Bedürftigkeitsprüfung oder Bedürfnis?* In: *Wirtschaft und Gesellschaft heute*. Band III: *Zeitfragen*. Freiburg 1960. S. 369 f.

⁶²⁷⁾ Hans Adinger: *Wohlfahrtsstaat und Person. Ein Beitrag zur Paradoxie der Freiheit*. In: *Unsere Freiheit morgen*. Hrsg. von Georg Böse. Düsseldorf und Köln 1963. S. 73.

Individuums schützen und nicht beeinträchtigen, doch nicht so fundamental, wie es zunächst den Anschein hat. Die menschlichen Beziehungen verlieren nämlich ihre Dignität, wenn sie zu Abhängigkeit und Unterordnung führen und nicht mehr auf Achtung und freier Zuneigung beruhen. So gilt wahrscheinlich für die modernen Sicherungsapparaturen, daß der Mensch sich unter ihnen gerade deshalb freier fühlt, weil sein Leben, sein Lebensunterhalt nicht von der Rücksicht auf seine Besonderheiten abhängt, denn solche Rücksicht ist immer zugleich auch eine Kontrolle dessen, was er ist und was er tut. Daß der Mensch in Risiken aufgelöst wird, ist so vielleicht gerade der Kunstgriff, der das System humanisiert. Denn er verwehrt dem Staat, den Menschen in seiner Totalität zu erfassen, und hindert ihn dadurch, totalitär zu werden.

d) Individualisierung gibt keine Sicherheit

„Diese von der Achtung der Persönlichkeit des Leistungsempfängers getragene Rechtsgestaltung würde durch eine gelegentlich festzustellende Entwicklung gefährdet werden, die etwa auch in der Sozialversicherung sog. ‚gezielte Leistungen‘ gewähren will, also Leistungen, die nur dem wirklich Bedürftigen nach Prüfung seiner Notlage als Ermessensleistung der Verwaltung zukommen sollen. Das ist eine bei den Gesprächen über die Sozialreform mit Vorliebe von Finanzministerien vertretene, fiskalisch verständliche Meinung, ihre Befolgung würde jedoch den Freiheitsbereich der Sozialleistungsempfänger wesentlich einschränken, — man müßte trotz Beitragszahlung ‚danke schön‘ sagen und könnte sein Recht nur in beschränkter Weise vor den Gerichten verfolgen.“⁶²⁸⁾

Diese Aussage ist nicht nur eine zusammenfassende Bestätigung der These von der freiheitsfördernden Wirkung anonymer, schematischer Konstruktionen, sondern sie enthält darüber hinaus zwei Begriffe, die die Präferenz für Versorgung und Versicherung in anderer Richtung weiter begründen: den Begriff des Ermessens und den der rechtlichen Nachprüfbarkeit bei Entscheidungen der Sozialverwaltung. Beide hängen aufs innigste mit den Prinzipien der Äquivalenz einerseits, der Individualisierung andererseits zusammen und von daher wieder mit moralischen Vorzügen, die den verschiedenen Systemen beigelegt werden. Das ist noch ein wenig zu verdeutlichen.

✓ Wenn die These richtig ist, die Pierre Laroque vertreten hat, daß „die soziale Sicherheit . . . vor allem bei jedermann ein Gefühl der Sicherheit erwecken, alle Bedrohungen, die diese Sicherheit in Frage stellen können, ausschalten und wirksame Maßnahmen gegen diese Bedrohung gewährleisten“ will,⁶²⁹⁾ dann genügt es nicht, wenn die notwendigen Vorkehrungen getroffen werden, um niemanden hungern und frieren zu lassen.

⁶²⁸⁾ Walter Bogs: Das Problem der Freiheit im sozialen Rechtsstaat, a.a.O., S. 315.

⁶²⁹⁾ Pierre Laroque: Die Soziale Sicherheit und die anderen sozialen Einrichtungen. In: Bulletin der Internationalen Vereinigung für Soziale Sicherheit. Jg. V, Nr. 10/11 (Oktober/November 1952), S. 150.

Dann müssen vielmehr darüber hinaus diese Maßnahmen jedermann bekannt und so geläufig sein, daß sie gewissermaßen zur dauerhaft gegebenen Umwelt des Lebens gehören, und sie müssen mindestens das gleiche Maß von Gewißheit und Verlässlichkeit haben wie die Unterhaltsquellen, deren Versiegen durch die Sicherungseinrichtungen kompensiert werden soll. Denn dann geht es nicht allein um eine objektiv vorhandene und gewährleistete Sicherheit, also nicht allein um die faktisch vorgesehenen und ausgeteilten Hilfen, sondern vielmehr auch um eine psychische Komponente, um das Bewußtsein der potentiellen Empfänger, eben um das Gefühl der Sicherheit. Soziale Sicherheit besteht daher — so könnte man formelhaft sagen — nur zur Hälfte aus dem, was geleistet wird, zur anderen Hälfte aus der Kenntnis dieser Leistungen und daraus, wie sicher sie eingeschätzt werden.

Solcher Zuverlässigkeit im Urteil der von Unsicherheit Bedrohten kann das Äquivalenzprinzip nur förderlich, das Individualisierungsprinzip nur abträglich sein. Denn nur die Äquivalenzkonstruktion ermöglicht es, im voraus zu wissen, was man im Notfall bekommen wird. Die individualisierende Hilfe ist dagegen ein sehr vages Versprechen, das im voraus inhaltlich völlig unbestimmt bleibt und sich erst bei Eintritt des Notfalles so weit konkretisiert, daß man weiß, was es hält.

Es kommt hinzu, daß man sich nur dann gesichert fühlen kann, wenn man nicht argwöhnt, es könne einem womöglich jemand den Hilfsanspruch bestreiten. Jede Ermessensfreiheit aber muß solchen Argwohn hervorrufen, und Fürsorge kann nichts anderes als Ermessenssache sein, weil sie individualisierend helfen will. Wo das Ermessen aufhört, hört auch die Fürsorge auf und beginnt die Versorgung. Ermessen aber ist ein verwaltungsrechtlicher Ausdruck. In die Sprache des Fürsorgeklienten übersetzt heißt er Willkür. Deshalb kann die Fürsorge ein Gefühl der Sicherheit nicht erzeugen. In einem Fürsorgesystem ist zwar die Ungesicherheit nicht mehr sicher, aber auch die Sicherheit ist noch nicht sicher. Es ist ein unentschiedener Zwischenzustand etabliert, der offen und also unsicher läßt — d. h. der Entscheidung des zuständigen Beamten überläßt —, ob im entscheidenden Falle eine Sicherung gewährt wird oder nicht.

Von daher ist es verständlich, daß feste Renten mit Rechtsanspruch sich so großer Wertschätzung erfreuen. Das liegt sicher nicht daran, daß sie den Bedürfnissen angemessener oder gar auf jeden Fall höher wären als Fürsorgeleistungen. Aber sie sind wenigstens in der gesetzlich genau festgelegten Höhe sicher. Sie und damit auch der Anspruchsberechtigte sind der Beamtenwillkür entzogen. Man kommt nicht als Bittsteller, sondern als Kunde, der sein Guthaben abhebt. An dessen Höhe kann kein Ermessen etwas ändern, und sollte bei der Berechnung doch ein Fehler auftreten, dann geht man zum Sozialgericht. Versorgungs- und Versicherungssysteme sind justiziabel, die Fürsorge ist es grundsätzlich nicht. Denn wenn es nicht gerade um grobe und wissentliche Verletzung der Amtspflichten geht,

könnte richterliche Überprüfung von fürsorgerischen Entscheidungen nur bedeuten, daß das Ermessen eines sachverständigen Beamten durch das Ermessen eines im Zweifel weniger sachverständigen Richters korrigiert werden soll.

Das wird auch dadurch nicht anders, daß man neuerdings einen Rechtsanspruch auf Fürsorge zugestehen will, zunächst durch Urteil des Bundesverwaltungsgerichts aus dem Jahre 1954⁶³⁰⁾ und seit 1962 durch das Bundessozialhilfegesetz.⁶³¹⁾ Denn dieser Rechtsanspruch ist nur ein Anspruch „dem Grunde nach“, bleibt also inhaltlich genauso unbestimmt wie die Fürsorgeleistung selbst. Er bleibt „dem Einfluß des Grundsatzes der individuellen Gestaltung und Bemessung der Hilfe unterworfen. Denn auch dort, wo der Hilfesuchende einen Anspruch auf Hilfe hat, verbleibt die Bestimmung von Form und Maß der Hilfe im einzelnen dem Träger der Sozialhilfe, der hierüber nach pflichtmäßigem Ermessen entsprechend den Besonderheiten des Einzelfalles entscheidet.“⁶³²⁾ Was aber bleibt dann noch von dem Rechtsanspruch übrig? Doch kaum mehr als der Anspruch, daß die Lage des Hilfesuchenden überprüft werden muß. Nur wenn solche Recherchen unterlassen werden, können sie durch Klage erzwungen werden. Kommt der Fürsorgebeamte bei seinen Untersuchungen zu dem Ergebnis, daß nur eine bestimmte Art und eine bestimmte Höhe der Hilfe oder gar keine Hilfe erforderlich ist, so kann eine bessere Leistung auch nicht durch gerichtliches Urteil errungen werden.

c) Äquivalenzdenken ist moralisch überlegen

Schon insofern ist nur bedingt richtig, daß sich, „soweit ein Rechtsanspruch auf Hilfe besteht, . . . die Rechtsstellung des Hilfesuchenden der eines Anspruchsberechtigten auf Leistungen der Sozialversicherung oder der Versorgung“ nähere.⁶³³⁾ In vollem Umfang gilt diese Gleichstellung wohl nur insoweit, als sich die Sozialhilfe von der Fürsorge entfernt und Elemente der Versorgung aufnimmt. Wir werden später noch sehen, inwieweit das der Fall ist.⁶³⁴⁾ Vor allem aber ist dieser Vergleich im ganzen rein formaljuristisch gedacht und nicht rechtspolitisch oder gar sozialpsychologisch. In der Gefühlswelt der Betroffenen ist der Rechtsanspruch auf Fürsorge eindeutig ein Anspruch minderen Rechts gegenüber dem auf Versorgung oder Versicherung, und das kann sich eigentlich auch nur insoweit ändern, als es gelingt, den Rechtsanspruch in einen gesellschaftlich und sittlich begründeten Anspruch umzudenken oder umzudeuten. Weil das bis heute beim Kindergeld noch nicht in vollem Maße und bei

630) Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts Bd. I, S. 159.

631) § 4 Abs. 1 Satz 1 BSHG: „Auf Sozialhilfe besteht ein Anspruch, soweit dieses Gesetz bestimmt, daß die Hilfe zu gewähren ist.“

632) Hermann Gottschick: Ziele und Grundbestimmungen des Bundessozialhilfegesetzes. In: Blätter der Wohlfahrtspflege, Jg. 108, Nr. 8/9 (August/September 1961), S. 6.

633) Johannes Duntze: Das Bundessozialhilfegesetz im System der sozialen Leistungen. In: Blätter der Wohlfahrtspflege, Jg. 108, Nr. 8/9 (August/September 1961) S. 3.

634) Vgl. Kap. VII, Abschnitt III.

den Mietbeihilfen überhaupt noch nicht gelungen ist, haben diese Leistungen den etwas anrühigen Fürsorgecharakter auch noch nicht ganz verloren, so oft auch beteuert wird, beides seien ganz gewiß keine Fürsorgeleistungen.

Diese sozusagen moralische Qualität des Anspruchs hängt wiederum mit den Äquivalenzvorstellungen zusammen, insofern als diese nur als ein rechnerischer Ausdruck für Gerechtigkeit gesehen werden. Es ist deutlich, daß solche Äquivalenz nicht identisch ist mit Rechtsanspruch. Es gibt durchaus Rechtsansprüche, die nicht auf jenem kausalen Denken beruhen, das herrschen muß, wo das Äquivalenzprinzip gelten soll. Solche Ansprüche, die nicht in Vorleistungen irgendwelcher Art begründet sind, werden nicht immer — wie die Fürsorgeansprüche — als minderwertig empfunden. Sie können auch — wie etwa die Unterhaltsansprüche des Kindes gegen seine Eltern — einen sittlichen Untergrund haben, der weit über dem der Rentenansprüche liegt.

Im Zusammenhang der Sozialleistungen bleibt aber bestehen, daß das Sicherheitsgefühl um so größer ist, je besser der Anspruch nicht nur juristisch, sondern vor allem moralisch und gesellschaftlich fundiert ist. Daß man im Äquivalenzprinzip einen solchen Unterbau sieht, spricht einerseits für die Rechenhaftigkeit auch menschlicher Bezüge in der modernen Gesellschaft, andererseits aber auch dafür, daß man die Leistung und Gegenleistung abwägende Gerechtigkeit für einen dauerhafteren Grundsatz der Staatsordnung hält als die Wohltätigkeit. Darüber hinaus ist es eine an sich sehr ehrenwerte Haltung, sich nichts schenken lassen zu wollen; vielleicht ist von daher gesehen die Möglichkeit, den Versicherten Staatsgeschenke machen zu können, ohne daß sie sich beschenkt fühlen, eine durchaus willkommene Nebenwirkung der Sozialversicherungsstrukturen. Nächstenliebe zu üben, den Armen zu helfen, ist im Abendland, seit es sich christlich nennt, ein hoher ethischer Grundsatz. Sich helfen zu lassen, Almosen anzunehmen aber wurde immer als bedrückend, erniedrigend, entwürdigend empfunden. Sich gar auf fremde Hilfe zu verlassen, seine Zukunft darauf aufzubauen, daß einem schon geholfen werde, wenn es nötig ist, galt und gilt als moralisch minderwertig und verwerflich. Das bedeutet aber nichts anderes, als daß für kalkulierbare Risiken nicht auf die Fürsorge verwiesen werden darf. Wohltätigkeit ist immer nur dem Geber als sittliches Verdienst angerechnet worden. Vom Nehmer aus gesehen wird sie keineswegs moralisch positiv gewertet. Er kann Achtung und Würde nur dann erringen, wenn er sich in der Tugend der Demut übt. Das aber setzt eine Lebenshaltung voraus, die völlig jenseits des gesamten Sicherheitsdenkens und seiner Anspruchskonstruktionen liegt.

f) Der Widerwille gegen die Fürsorge

Alles, was hier an — freilich mit Bedacht einseitig ausgewählten, aber für die Emotionen der Bürger in eben dieser Einseitigkeit bestimmenden

— Argumenten gegen die Fürsorge zusammengetragen worden ist, wird nur zum kleineren Teil zum bewußten und formulierbaren Repertoire des normalen Staatsbürgers gehören. Das besagt aber nichts über die Wirksamkeit. Wie in der gesamten Psychologie gilt wohl auch für diese sozialpsychologischen Zusammenhänge, daß die Komponenten, die die Struktur der Person am nachhaltigsten und durchschlagendsten bestimmen, dem einzelnen oft nicht bewußt sind.

Der Effekt im ganzen, sei er nun durch die vorstehenden Bemerkungen ausreichend gedeutet oder nicht, ist jedenfalls eine entschiedene Abscheu vor der Fürsorge. Gegenbeweise, die von den Praktikern in Ämtern und Verbänden in großer Zahl angeboten werden, sind in der Regel nicht stichhaltig. Denn sie stammen durchweg aus solchen fürsorgerischen Arbeitsbereichen, die schon längst das reine Fürsorgeprinzip verlassen haben und standardisierte Hilfen anbieten, oder es erweist sich, daß die einzelnen sich eine private, individuelle Äquivalenztheorie zurechtlegen, durch die sie sich als leistungsberechtigt legitimieren. Alle Versuche, der Fürsorge ihren disqualifizierenden Charakter zu nehmen, gehen daher auch in diese Richtung, eine Annäherung an die Versorgungsschemata zu vollziehen. Wird das Ganze dann unter einem neuen Namen präsentiert, wie es bei der Umbenennung der Fürsorge in Sozialhilfe 1961 geschehen ist, so mag das mit dazu beitragen, den Widerwillen gegen die Fürsorge abzubauen. Das andere Wort allein würde freilich wenig bewirken, wenn es nicht für derartige Abweichungen vom Individualprinzip stünde.

Daß die Sozialhilfe von den anti-fürsorgerischen Affekten noch keineswegs frei geworden ist, hat die Empörung darüber bewiesen, daß man für die durch in der Schwangerschaft eingenommene thalidomidhaltige Präparate (Contergan) verkrüppelten Kinder nichts Besseres als das Sozialhilfegesetz bieten wolle. Dem Argument, daß solche unverschuldeten Schicksalsschläge etwas anderes als Fürsorge verdienen, wurde noch immer die gleiche Brauchbarkeit wie schon im vorigen Jahrhundert zuerkannt. Dabei scheint dem Fachmann das fürsorgerische Verfahren nirgends so angebracht wie bei derartigen außerordentlichen, unvorhersehbaren und sehr spezieller Therapie bedürftigen Unglücksfällen.

Umgekehrt zeigen die Unterhaltsrenten nach dem Lastenausgleichsgesetz und die Ausgleichsrenten in der Kriegsopferversorgung, wie solche mit Äquivalenzkonstruktionen zu begründende Leistungen höher als Fürsorgeunterstützungen bewertet werden. In der Berechnung und im wirtschaftlichen Effekt unterscheiden sie sich nur wenig von den weitgehend vereinheitlichten Richtsatzunterstützungen der Fürsorge.

Die Ressentiments gegen die Fürsorge, die durchaus nicht nur sich allmählich verflüchtigende Restbestände sind, kommen in aller wünschenswerten Deutlichkeit in einem Kommentar zum Ausdruck, der vor einiger Zeit in einer illustrierten Zeitschrift zu lesen war. Er wird deshalb hier zitiert, weil man den deutschen Illustrierten eines bestimmt nicht ab-

sprechen kann: Daß sie ein Gespür für die Stimmungen des Volkes haben und wissen, was „ankommt“. Es wurde dort der Fall einer 75jährigen Witwe geschildert, die nach dem Tod ihres Mannes Witwenrente bei der Angestelltenversicherung beantragte, von der ihr Mann schon seit Jahren seine Rente bezog. Fast 9 Monate habe es gedauert, bis sie die erste Zahlung aus Berlin erhielt. In der Zwischenzeit habe sie sich an eine Landesversicherungsanstalt gewandt und gefragt, wovon sie denn leben solle, wenn ihr niemand solange etwas leihe. Dann heißt es: „Die Auskunft, die nun folgte, ist so unerhört,⁶³⁵⁾ daß alle Versicherten bei der Bundesversicherungsanstalt laut protestieren müßten. Der Frau wurde geantwortet: Dann gehen sie halt zur Fürsorge!⁶³⁶⁾ Das heißt, man zahlt ein Leben lang, zwangsweise oder freiwillig, seine Beiträge in diese öffentliche Versicherungskasse, um dann schließlich doch wie ein lästiger Almosenempfänger abgewimmelt zu werden. Weil die Bürokratie nicht in der Lage ist, Anträge zügig zu bearbeiten, wird man dorthin abgeschoben, wo für gewöhnlich die hoffnungslosen Fälle landen, die Asozialen, die Gestrauchelten, die Habenichtse — zur Fürsorge.“⁶³⁷⁾ So berechtigt die hier geübte Kritik an den Rentenverfahren wahrscheinlich ist, so aufschlußreich ist der erbitterte Protest gegen die Zumutung, sich mit der Fürsorge einlassen zu sollen. Sollte man wirklich berechtigt sein anzunehmen, daß die zitierte Illustrierte ausgerechnet in diesem Falle die vox populi nicht aufgespürt haben sollte?

4. Funktionsteilung nach den Armutstheorien

Solche leidenschaftliche Abwehr gegen alles, was Fürsorge ist und Fürsorge heißt, ist durch die beschriebenen Wertungen, die sie im Publikum erfährt, und die psychologischen Mechanismen, die sie auslöst, gewiß nicht erschöpfend, aber doch wohl hinreichend erklärt. Sieht man nur diese Widerstände, so liegt nichts näher, als sich mit ganzer Kraft daran zu machen, die Fürsorge endgültig und vollständig zu beseitigen und sie gänzlich durch Versorgung und Versicherung zu ersetzen. Aber haben wir nicht gerade nachzuweisen versucht, daß der ganze Affront aus dem Individualisierungsprinzip stammt, also daher, daß die Fürsorge zwar sehr weit in die persönlichen Lebensumstände eindringt, aber doch nur zu dem Zweck, ihre Hilfen so weitgehend wie möglich den spezifischen Erfordernissen der individuellen Lage anzupassen? Und ist solche als Impertinenz empfundene Erkundung der Situation des einzelnen nicht einfach unumgänglich, wenn wirksam Abhilfe geschaffen werden soll? Gewiß ist es vor allem die „vornehme Zurückhaltung“, die den modernen Sicherungsapparaturen ihren durchschlagenden Erfolg eingebracht hat; Versorgung und Versicherung werden eben deshalb so eindeutig gegenüber der Für-

⁶³⁵⁾ Sperrung vom Verfasser.

⁶³⁶⁾ Im Original kursiv.

⁶³⁷⁾ REVUE Nr. 32 vom 11. August 1963. S. 5.

sorge bevorzugt, weil sie nicht so aufdringlich sind. Aber steckt darin nicht zugleich eine große Gleichgültigkeit gegenüber dem Schicksal des einzelnen und seinen Nöten, um die es doch bei all diesen sozialen Erfindungen gehen sollte? Hindert das rücksichtsvolle und zurückhaltende Auftreten die Versorgungs- und Versicherungsinstitute nicht letzten Endes, die Sorgen, die eigentlich behoben werden sollen, überhaupt noch zu Gesicht zu bekommen, und operieren sie daher nicht vor lauter Feingefühligkeit an ihrem eigenen Ziel vorbei? Ist die Rücksichtnahme auf menschliche Empfindlichkeiten in diesem Verfahren nicht so weit getrieben, daß die Menschlichkeit dabei abhanden kommt, die hier doch nicht in dezenten Umgangsformen, sondern darin zu bestehen hätte, ein menschliches Einzelleben zu fördern, zu unterstützen oder überhaupt zu erhalten? Was nützt alle Diskretion, wenn sie den Blick auf den Menschen, um den es sich zu sorgen gilt, verstellt?

Wäre solch pointiertes Urteil gerechtfertigt, dann müßte alle Rücksicht auf Aversionen gegen die Fürsorge fallen gelassen werden. Wäre es so, daß nur das Individualprinzip der Fürsorge die gemeinte Notlage treffen könnte, Versorgung und Versicherung dagegen blind Leistungen austreuen, ohne zu wissen oder gar zu kontrollieren, was sie bewirken, dann wären sie so vollständig wie nur möglich durch Fürsorge zu ersetzen, was auch immer sie sonst an Vorteilen zu bieten haben mögen. Denn dann wäre alle Schnüffelei und Beamtenwillkür der Fürsorge das weitaus geringere Übel gegenüber der organisierten Willkür des Sicherungsapparates.

Das alles sind nicht rein rhetorische Fragen, sondern Argumente, die sich nicht auf die politische Agitation beschränken, sondern bis in wissenschaftliche Debatten vordringen. Gewiß liegt das auch daran, daß wirklich verschiedene Lösungen möglich sind. Aber vor allem scheinen sprachliche Tücken eine Rolle zu spielen: „Individualisieren“ klingt so nach Menschlichkeit und „schematisieren“ nach gefühlloser Bürokratie.

Zwar ist richtig, daß Versorgung und Versicherung auf individuelle Sonderlagen keine Rücksicht nehmen. Das ginge in dem Rechtsdenken, dem sie sich verschrieben haben, auch gar nicht. Aber „der Unterschied kann nicht durch die Feststellung ausgedrückt werden, daß die Sozialversicherung, anders als die öffentliche Fürsorge, nichts mit Not zu tun hat. Die Sozialversicherung wäre offensichtlich niemals entstanden, wenn es das Problem der Not durch Verlust des Einkommens nicht gegeben hätte. . . . Aber die Sozialversicherung befaßt sich mehr mit m u t m a ß l i c h e r als mit b e w i e s e n e r Not, und sie ist eine soziale Einrichtung, die viel mehr von der Vorstellung einer durchschnittlichen als einer individuellen Not beherrscht wird. Diese Charakteristik der Sozialversicherung begrenzt den Bereich, in dem diese Form sozialer Sicherheit mit dem Gesamtproblem wirtschaftlicher Unsicherheit der Familie fertig werden kann. Ein Programm, das sich mit

durchschnittlichen Zuständen und Nöten abgibt, wird immer durch ein System öffentlicher Fürsorge ergänzt werden müssen, um für unvorhergesehene und außergewöhnliche Notstände Vorsorge zu treffen“.⁶³⁸⁾

Das ist zwar nicht viel mehr als eine kurze Beschreibung des Wesens einer Versicherung, aber dennoch ist damit eigentlich alles gesagt. Wenn im voraus bestimmt werden soll, unter welchen Bedingungen welche Leistungen zu erbringen sind, dann müssen sowohl die Anspruchsvoraussetzungen als auch Art und Höhe der Ansprüche kalkulierbar sein. Beides steckt im Begriff des Risikos. Die Wahrscheinlichkeitsrechnung, die nicht nur die Versicherungsmathematiker, sondern auch die Haushaltsexperten, die sich mit Versorgungsgesetzen befassen, anwenden, berücksichtigt natürlich keine exzeptionellen Verhältnisse, sondern nur Erfahrungswerte aus einer großen Zahl von Fällen. Das ist im Durchschnitt nicht nur ausreichend, sondern hat — worauf ebenfalls Eveline Burns hingewiesen hat — zudem den Vorteil der ökonomischen Rationalität für sich. Die Sozialversicherung „ist eine Methode, eine große Zahl von Fällen in relativ automatischer Weise zu erledigen. Wo das Bedürfnis nach Sozialeinkommen nicht nur von einigen Tausend, sondern von Millionen von Menschen empfunden wird, ist ein System, das genaue Einzeluntersuchungen jedes individuellen Falles erfordert, nicht nur in der Verwaltung teuer, sondern wahrscheinlich auch undurchführbar. Solange die gezahlten Versicherungsleistungen die überwiegende Mehrheit der Bewerber befähigen durchzukommen, ohne auf zusätzliche Hilfe zurückzugreifen, hat die Sozialversicherung den Vorteil, die Zahl derer, die diese kostspielige individualisierende Behandlung erfordern, erheblich zu verringern“.⁶³⁹⁾

Die Vermutungen des Gesetzgebers, wer Hilfe braucht und was er in ganz bestimmten Lebenslagen an Hilfe braucht, sind natürlich recht vage. Sowohl der Leistungsfall als auch die Leistungsbemessung beruhen auf sehr verallgemeinernden und vereinfachenden Annahmen. Welche wirtschaftlichen Ausfallerscheinungen auftreten können, ist im großen und ganzen als bekannt vorausgesetzt, und daher läßt sich dann auch im voraus fixieren, wie die Lücken einigermaßen zugestopft werden können.

638) Eveline M. Burns: *The American Social Security System*. Boston 1949. S. 35 f.: „The distinction cannot be expressed by the statement that social insurance, unlike public assistance, has no concern with need. Obviously, had there been no problem of need due to income loss, social insurance would never have come into existence... But social insurance deals with presumptive rather than demonstrated need, and is a social institution dominated by a concept of average rather than individual need. (Gesperrtes im Original kursiv.) This characteristic of social insurance limits the extent to which this form of social security can deal with the total problem of family income insecurity. A program dealing with average conditions and needs will always have to be supplemented by a system of public assistance to provide for emergencies and special needs.“

639) Eveline M. Burns, a.a.O., S. 37: „It is a method of dealing with large numbers in a relatively automatic manner. Where the need for socially provided income is experienced not by a few thousands but by millions of people, a system which involves detailed investigation of each individual case is not only costly administratively, but is probably also impractical. So long as the benefits paid enable the vast majority of claimants to get by without recourse to supplementary aid, social insurance has the advantage of greatly reducing the numbers of those who require this costly individualized treatment.“

Ausführliche Einzelbeweise zu erheben, wird dann überflüssig; das Verfahren kann vielmehr endgültig entschieden werden, wenn die Beweisaufnahme diejenigen Indizien (wie Alter oder Todesfall) erbringt, die laut Gesetz den Tatbestand der Bedürftigkeit hinreichend dartun. Die groben Mutmaßungen, wie sie in den gesetzlichen Anordnungen festgelegt sind, stimmen nun aber im allgemeinen erstaunlich gut — und erst das ist die eigentliche Rechtfertigung der Versorgungs- und Versicherungsinstitute. Ihre anonymen Apparaturen funktionieren trotz ihres Schematismus, weil sie sich im wesentlichen mit den Notständen abgeben, die in großer Zahl und in weitgehender Gleichförmigkeit auftreten. Seit die Primärgruppen ihre Sorgeskraft weitgehend verloren haben, ist so gut wie jeder von den Risiken, die in den Sicherungskatalogen aufgezählt sind, in nahezu gleichem Maße bedroht. Das bedeutet, daß es um die Bewältigung von massenhaft und gleichartig auftretenden Lebenslagen geht, die in Leistungen, die nach schematischen Bedingungen und einheitlicher Berechnung gewährt werden, eine völlig angemessene Antwort finden.

Es bedeutet andererseits, daß individuelle Eigentümlichkeiten unberücksichtigt bleiben müssen. Wo Notstände nicht voraussehbar sind, weil sie nur vereinzelt und nicht massenhaft auftreten, und wo sie in sehr differenzierten Erscheinungsformen, also nicht gleichartig auftreten und deshalb auch sehr spezifische Abwehrmaßnahmen erfordern, ist mit schematischer Geldzuweisung nichts mehr auszurichten; dort müssen andere, subtilere Vorkehrungen getroffen werden.

Versorgung und Versicherung sind also gut und unentbehrlich, um in einem einigermaßen normalen Lebenslauf mit einigermaßen normalen Risiken eine einigermaßen normale Lebensführung zu sichern. Was vom einigermaßen Normalen abweicht, ist nur durch Fürsorge zu bewältigen. In der Terminologie der Armutstheorien heißt das, daß Armut, die durch ein besonders schweres Einzelschicksal oder durch mangelnde Anpassungsfähigkeit des einzelnen hervorgerufen wird, das legitime Arbeitsfeld der Fürsorge in einem ausgebauten sozialen Sicherungssystem ist.⁶⁴⁰⁾ Etwas ausführlicher hat Marianne Morave diesen Personenkreis, der gerade auf eine moderne, von der Einkommenssicherung entlastete Fürsorge angewiesen bleibt, in einer kleinen Schrift zum sechzigjährigen Bestehen der Frankfurter „Centrale für private Fürsorge“ gekennzeichnet. Sie bleibt bei dem alten Begriff der Armut, aber stellt fest, daß er sich verschoben hat. „Das hungernde Kind mit zerrissenen Strümpfen und blaugefrorenen Händen, mit ein bißchen Malzkaffee und einer Scheibe trockenem Brot im Magen, existiert nicht mehr und wenn es existierte, so würde ein Gang zum Fürsorgeamt oder zu den karitativen Einrichtungen diesen Zustand ändern. Wer ist heute arm? Arm sind die, die mit dieser komplizierten

⁶⁴⁰⁾ Die These, daß es vor allem Anpassungsschwierigkeiten seien, die fürsorgerische Hilfsbedürftigkeit hervorbringen, hat in neuerer Zeit insbesondere Klumker vertreten. Vgl. dazu die Zitate auf S. 241.

schnellebigen Zeit nicht mehr fertig werden, denen auch die schematische öffentliche Hilfe in Geld nicht ausreichend helfen kann, weil die Beträge zu klein sind, weil sich gar nicht mit Geld allein helfen läßt. Bei der Ratlosigkeit des Alters, bei dem Bedarf an Betreuung und Pflege, bei dieser ungeheueren Altersbevölkerung, die wir heute haben, könnte man fast von einem neuen Stand der Hilflosen sprechen. Zerrüttung der Familien ist ein neuer und wachsender Tatbestand des sozialen Lebens, da gibt es neue Ursachen für psychologisches und psychisches Kinderelend. . . . Die Not hat heute keine summarische und äußerlich zutage liegende, sondern höchst persönliche Ursachen. Und so wird auch eine neue Art von Hilfe erfordert, eine Hilfe, die ganz auf die persönlichen Umstände des Einzelnen eingeht, der dieser Zeit nicht mehr gewachsen ist; eine persönliche Hilfe, die, ergänzend zu den öffentlichen sozialen Leistungen, da helfen kann, wo schematische Regelungen versagen oder wo gar kein Anspruch besteht, denn auch das kommt noch vor; eine persönliche Hilfe aber auch weit über die Geldfrage hinaus: Beratung, Betreuung, Ermutigung, Vermittlung von Pflege, von Erziehungshilfe, Hilfe zur Beschaffung geeigneter Wohnung, zur Gestaltung des Lebens, so daß es wieder wert und würdig ist gelebt zu werden.“⁶⁴¹⁾

Faßt man diese Beschreibung in einige große Gruppen der praktischen Arbeit zusammen, so besagt sie, daß Pflege, Erziehung und Beratung, alle in vielfältiger Variation je nach den persönlichen Eigentümlichkeiten, abgestimmt auf die Einmaligkeit eines jeden Menschen, die großen Aufgaben der Fürsorge sein werden. Wie das im einzelnen in Abhängigkeit von den sonstigen Sicherungseinrichtungen, in Ergänzung zu ihnen und im Wechselspiel mit ihnen aussieht, soll im nächsten Kapitel etwas näher untersucht werden.

V. Die Vermischung der Prinzipien in der Praxis der Institute

Was in den Überlegungen dieses Kapitels bisher als Versorgung, Versicherung und Fürsorge bezeichnet worden ist, sind idealtypische Formen. Die Behörden und Bürokratien, die heute unter diesen Namen laufen, sehen offensichtlich anders, vor allem weniger eindeutig aus. Die Gestaltungen der Sicherungsinstitute, wie sie heute vorgefunden werden, sind zwar von den drei Prinzipien abgeleitet und haben daher auch von ihnen ihren Titel erhalten. Aber die drei Konstruktionselemente Versorgung, Versicherung und Fürsorge sind in den geltenden Gesetzen und in der

⁶⁴¹⁾ Marianne Morave: *Wandlung der Armut*. In: *Centrale für private Fürsorge e. V. Frankfurt a. M. 1899—1959*. Frankfurt 1959. S. 48.

sozialen Praxis so vielfältig und teilweise kaum unterscheidbar ineinander verflochten, daß nicht nur reine Formen fast gar nicht mehr vorkommen, sondern es auch sehr diffizil ist, die Komposition und das Mischungsverhältnis der einzelnen Hilfsarten aufzudecken. Wenn im folgenden versucht wird, etwas über die Vermischung der Prinzipien in der Praxis der Institute zu sagen, so können daher nur Hinweise und Beispiele für die möglichen Kompromißlösungen gegeben werden. Eine vollständige Beschreibung verbietet sich nicht nur deshalb, weil es eine Fülle von nicht klar zu definierenden Übergangs- und Zwischenformen gibt, sondern auch deshalb, weil das eine so genaue Untersuchung der kleinsten gesetzgeberischen und administrativen Details erfordern würde, daß der Umfang eines ausführlichen Kommentars zum gesamten Versorgungs-, Versicherungs- und Fürsorgerecht weit überschritten werden müßte.

1. Klare Abgrenzung gegen das Versicherungsprinzip

Am eindeutigsten ist die Abgrenzung von Versorgung und Fürsorge gegenüber dem Versicherungsprinzip. In der Fürsorge kommen versicherungsähnliche Gestaltungen überhaupt nicht vor. Die Versorgung hat in ihrer Ahnenreihe zwar versicherungsartige Kassen,⁶⁴²⁾ aber sie hat dieses Erbgut inzwischen völlig verloren. Die „Versorgungsanstalt des Bundes und der Länder“ in Karlsruhe und ähnliche Einrichtungen von Gemeinden, die meistens als „Zusatzversorgungskassen“ firmieren, sind entgegen ihren Namen keine Versorgungs-, sondern klare Versicherungsinstitute. Völlig analog zu den Sozialversicherungen ist hier eine ergänzende Versicherung für die Arbeiter und Angestellten im öffentlichen Dienst aufgezogen worden mit in den Tarifverträgen für den öffentlichen Dienst verordneten Zwangsbeiträgen, die teilweise vom Arbeitgeber und teilweise vom Arbeitnehmer aufzubringen sind und ebenso vom Lohn einbehalten werden wie die Sozialversicherungsbeiträge. Ebenso ist die „Zusatzversorgung“ bei Bundesbahn und Bundespost konstruiert.

2. Fürsorgeelemente in der Versorgung

Die Scheidung zwischen Versorgung und Fürsorge ist nur bei den Beamten noch relativ klar. Zwar gibt es im Beamtenrecht eine Leistungsgruppe, die „Unfallfürsorge“ heißt;⁶⁴³⁾ da sie jedoch überwiegend aus eindeutig fixierten und standardisierten Leistungen besteht, gehört sie sachlich zur Versorgung. Ein Grenzfall wird bei den Heilverfahren im Rahmen der Unfallfürsorge⁶⁴⁴⁾ sichtbar, denn hier kommen Ermessensfragen und damit fürsorgerische Gesichtspunkte ins Spiel. Das beruht auf Besonder-

⁶⁴²⁾ Vgl. Kap. III, Abschnitt IV 1b.

⁶⁴³⁾ Z. B. in den §§ 136 ff. des Bundesbeamtengesetzes vom 18. September 1957. BGBl. I Nr. 51/1957. S. 1337 ff.

⁶⁴⁴⁾ §§ 137 und 138 des Bundesbeamtengesetzes.

heiten, die für den gesamten medizinischen Bereich gelten. Auch die Beihilfen, die Beamten in Krankheits-, Geburts- und Todesfällen gewährt werden, sind inzwischen so genau geregelt, daß sie nicht mehr als Verstoß gegen die Versorgungskonstruktion gewertet werden können. ⁶⁴⁵⁾

In der Kriegsoffiziersversorgung und im Lastenausgleich finden sich eigenartige Mischformen zwischen Versorgung und Fürsorge, die für die Gesamtentwicklung, auch im internationalen Vergleich, typisch sind. Sowohl die Ausgleichsrenten nach dem Bundesversorgungsgesetz als auch die Kriegsschadenrenten nach dem Lastenausgleichsgesetz sind von bestimmten Einkommensgrenzen abhängig. Sie werden also — was an sich für Fürsorgeleistungen kennzeichnend ist — nur nach einer Bedürftigkeitsprüfung gewährt. Aber die Untersuchung der persönlichen Verhältnisse der Geschädigten ist auf ein einziges, einfaches und leicht feststellbares Merkmal eingeschränkt, nämlich auf das Einkommen, und zudem ist genau festgelegt, wie dieser Maßstab anzuwenden ist. Da also alles Ermessen ausgeschlossen ist, bleibt die Zuordnung zur Versorgung wohl richtig. Nur handelt es sich um eine Versorgung, in deren gesetzliche Normen gewisse fürsorgerische Überlegungen mit eingegangen sind. Die fürsorgeähnliche Differenzierung nach dem Einkommen ist aber wiederum so schematisiert, daß letzten Endes doch eine Versorgungsregelung dabei herauskommt. Wir werden später sehen, daß die Fürsorge von der anderen Seite her sich ebenfalls auf solche Zwischenformen zubewegt. ⁶⁴⁶⁾

Eine besondere Merkwürdigkeit weist die Entschädigungsrente nach dem Lastenausgleich auf. Sie wird nur gezahlt, wenn ein bestimmtes Einkommen nicht überschritten wird, ⁶⁴⁷⁾ das, gemessen an den Bedürftigkeitsgrenzen der Fürsorge, allerdings relativ hoch werden kann. Aber sie hat in ihrer Höhe keineswegs, wie man danach vermuten würde, etwas mit Bedürfnissen zu tun, die aus sonstigen Einkommen nicht gedeckt werden können, sondern wird als Bruchteil der Schadenssumme errechnet. ⁶⁴⁸⁾ Sie ist also einerseits eine reine „Abgeltung von Schäden“ ⁶⁴⁹⁾ in Rentenform, die andererseits nicht wegen des Schadens, sondern wegen geringeren Einkommen geleistet wird.

Von echtem fürsorgerischem Denken beherrscht ist die „Kriegsoffiziersfürsorge“ nach dem Bundesversorgungsgesetz, ⁶⁵⁰⁾ abgesehen davon, daß sie nur für die Gruppe der Kriegsoffiziere gilt, während der Fürsorge an sich nur die Frage nach der Situation des einzelnen, nicht nach den Ursachen dieser Situation gemäß ist. Die Aufgabe der Kriegsoffiziersfürsorge ist jedoch so allgemein und weitherzig formuliert, daß hier ohne weiteres ein Muster für Fürsorgegesetze entnommen werden könnte: „Die Kriegsoffiziersfürsorge

⁶⁴⁵⁾ Vgl. z. B. die Beihilfevorschriften des Bundes vom 17. März 1959. Gemeinsames Ministerialblatt 1959. Nr. 12. S. 168 ff.

⁶⁴⁶⁾ Vgl. Kap. VII, Abschnitt III 3.

⁶⁴⁷⁾ § 279 LAG.

⁶⁴⁸⁾ § 280 LAG.

⁶⁴⁹⁾ § 261 Abs. 1 LAG.

⁶⁵⁰⁾ §§ 25 ff. BVG.

hat sich der Beschädigten und Hinterbliebenen in allen Lebenslagen anzunehmen und ihnen behilflich zu sein, die Folgen der erlittenen Schädigung oder des Verlustes des Ernährers nach Möglichkeit zu überwinden oder zu mildern.“⁶⁵¹⁾

3. Fürsorgeelemente in der Versicherung

Überall, wo Sachleistungen erbracht werden, lassen sich Ermessensentscheidungen und Abstufungen nach den individuellen Gegebenheiten in ganz ausschalten, ob man das für zweckmäßig halten mag oder nicht. Dabei ist weniger entscheidend, ob es sich formal um Pflichtleistungen, wie bei der Krankenpflege und Krankenhauspflege in der Krankenversicherung⁶⁵²⁾ und bei der Heilbehandlung und der Berufshilfe in der Unfallversicherung,⁶⁵³⁾ oder um Kannleistungen, wie bei den „Maßnahmen zur Erhaltung, Besserung und Wiederherstellung der Erwerbsfähigkeit“ in der Rentenversicherung⁶⁵⁴⁾ handelt. In beiden Fällen kann das Gesetz Art und Maß der Sachleistungen kaum im voraus genau festlegen, sondern muß einen Spielraum lassen, wie er z. B. in den Formulierungen, daß „die Krankenhilfe . . . ausreichend und zweckmäßig sein“ muß⁶⁵⁵⁾ und daß bei Heilbehandlung und Berufshilfe „mit allen geeigneten Mitteln“⁶⁵⁶⁾ geholfen werden soll, beschrieben wird.

Bei aller medizinischen Behandlung stehen allerdings die Differenzierungen nach den persönlichen Eigentümlichkeiten eigentlich nur dem Arzt zu. Er ist zwar nicht völlig ungebunden in seinen Entscheidungen. Die Versicherung kann zum Beispiel bestimmte Grundsätze und Begrenzungen für ihre Leistungen aufstellen. Aber innerhalb dieser selbst gesetzten Richtlinien hat sie dann grundsätzlich allen Versicherten gegenüber einheitlich zu verfahren. Wenn also der Arzt eine Krankheit diagnostiziert hat, die nach den Regeln der Versicherung ein Versicherungsfall ist, so hat die Versicherung nicht darüber zu befinden, inwieweit Patienten unterschiedlich zu behandeln sind. Bei den Rehabilitationsmaßnahmen muß dagegen die Versicherung selbst einen Ermessensspielraum beanspruchen, denn sie sind überhaupt nur dann möglich, wenn nicht nur der ärztliche Befund genau bekannt ist, sondern wenn auch die Familien- und Wohnungsverhältnisse, die Chancen auf dem Arbeitsmarkt, die Verkehrsverbindungen zu eventuell in Frage kommenden Arbeitsstätten (und zu den Schulen), die intellektuellen und manuellen Fähigkeiten des Rehabilitanden und damit die Umschulungsmöglichkeiten für ihn und noch vieles andere untersucht werden. Ein sinnvoller Rehabilitationsplan kann nur

651) § 25 Abs. 1 BVG.

652) §§ 182 ff. RVO.

653) §§ 556 ff. RVO.

654) §§ 1236 ff. RVO und § 13 ff. AnVG.

655) § 182 Abs. 2 RVO.

656) § 556 Abs. 1 RVO.

aufgestellt werden, wenn über alle diese Faktoren und vor allem über ihren wechselseitigen Zusammenhang genügend Informationen zusammengetragen worden sind. Solche gründliche Erforschung der gesamten Lebenslage einer einzelnen Person und ihrer Familie ist aber das, was eigentlich fürsorgerische Methode heißt.

In der Arbeitslosenversicherung finden sich verschiedene Leistungen, die Anklänge an fürsorgerische Begriffe zeigen. Von der Bedürftigkeit abhängig sind die Familienzuschläge zum Arbeitslosengeld und die gesamte Arbeitslosenhilfe. Für letztere bestehen dabei genau beschriebene Einkommensgrenzen, die jedoch kein Maßstab für Bedürftigkeit sind, sondern mit dem vor Eintritt der Arbeitslosigkeit verdienten Lohn variieren.⁶⁵⁷⁾ Streng genommen handelt es sich hier also — entgegen dem Wortlaut des Gesetzes — gar nicht um eine Bedürftigkeitsprüfung, da trotz Einkommensprüfung das Subsidiaritätsprinzip und damit die Egalisierungstendenz der Fürsorge durchbrochen ist. Für den Familienzuschlag gibt es dagegen keine feste Einkommensgrenze, sondern es ist lediglich festgelegt, daß er nicht zu zahlen ist, „wenn der Angehörige seinen Lebensunterhalt aus eigenen Kräften und Mitteln beschaffen kann“.⁶⁵⁸⁾ Die Höhe ist wiederum bei beiden Leistungen (für den Fall, daß sie zu gewähren sind) genau normiert, bei den Familienzuschlägen in festen Beträgen, bei der Arbeitslosenhilfe in Abhängigkeit vom zuvor verdienten Lohn. Das ist nun wieder völlig unfürsorgerisch. Eigentümlich ist auch, daß die an die Bedürftigkeit geknüpfte Arbeitslosenhilfe Beitragszahlungen an die Arbeitslosenversicherung voraussetzt. Sie wird nämlich nur dem zugebilligt, der versichert ist und nur deshalb noch keinen Anspruch auf Arbeitslosengeld bzw. keinen Anspruch mehr hat, weil er nicht lange genug versichert ist.⁶⁵⁹⁾

Der Fürsorge viel näher stehen die Maßnahmen zur „Förderung der Arbeitsaufnahme und der Berufsausbildung sowie berufliche Bildungsmaßnahmen“.⁶⁶⁰⁾ Unter dieser Überschrift ist ein sehr buntes Bukett zusammengebunden: Reisekosten zur Vorstellung an einem neuen Arbeitsplatz, Umzugs- oder Trennungsbeihilfen bei Arbeitsaufnahme an einem anderen Ort, Kosten für die Arbeitsausrüstung, Überbrückungsbeihilfen bis zur ersten Lohnzahlung, Beihilfen für berufliche Fortbildung und sogar Überbrückungsbeihilfen für solche Arbeitslose, die sich selbständig machen wollen. Das alles und noch einiges mehr sind Unterstützungen, die nur Minderbemittelten zugute kommen dürfen, die darüber hinaus aber nach Art und Umfang völlig im Ermessen der Arbeitsverwaltung stehen. Hier ist also sehr genau jene Anpassung an die einzelne Person und ihre soziale Gesamtsituation gefordert, die das Wesen der Fürsorge charakterisiert.

657) § 145 Abs. 1 Nr. 3 in Verbindung mit §§ 149 und 150 AVAVG.

658) § 89 Abs. 6 Nr. 1 AVAVG.

659) § 145 Abs. 1 Nr. 2 AVAVG.

660) §§ 130 ff. AVAVG.

4. Versorgungselemente in der Versicherung

Die von Bund und Ländern durchgeführte sogenannte Eigenunfallversicherung⁶⁶¹⁾ ist nur dem Namen nach eine Versicherung, praktisch jedoch ebenso eindeutig ein Versorgungssystem wie die „Unfallfürsorge“ für Beamte. Sie ist wohl nur deshalb im dritten Buch der Reichsversicherungsordnung unter der Überschrift „Unfallversicherung“ mit behandelt, weil sie dem gleichen Leistungsrecht unterworfen ist wie die sonstigen Unfallversicherungsträger. Sie erhebt aber keine Beiträge,⁶⁶²⁾ sondern ihre Leistungen bei Unfällen werden aus den jeweiligen Etats finanziert. Von dieser Regelung sind die Arbeitnehmer (außer Beamten) bei „Eigenunfallversicherungsträgern“ betroffen und außerdem alle diejenigen, die nicht bei der Berufsausübung, sondern bei Dienst- und Hilfeleistungen für andere oder für die Allgemeinheit Unfälle erleiden, wie z. B. Blutspender, Luftschutzhelfer und solche Personen, die bei Unglücksfällen Hilfe leisten oder jemanden aus Lebensgefahr retten.⁶⁶³⁾

Bei den anderen Sozialversicherungen gilt grundsätzlich der strenge Versicherungsgrundsatz, daß keine Leistung ohne vorangegangene Beitragszahlung gewährt wird. Das gilt auch für die Krankenversicherung der Rentner und der Arbeitslosen, für die von den Rentenversicherungen und von der Arbeitslosenversicherung Beiträge an die Krankenkassen abgeführt werden.⁶⁶⁴⁾ Die Krankenversicherung ist auch im übrigen so gut wie völlig frei von Versorgungselementen. Zwar besteht zugunsten der Krankenkassen eine Garantieverpflichtung für den Fall, daß sie ihre gesetzlich vorgeschriebenen Leistungen nicht aus Beiträgen finanzieren können.⁶⁶⁵⁾ Aber in der achtzigjährigen Geschichte der sozialen Krankenversicherung haben öffentliche Zuschüsse niemals eine überhaupt erwähnenswerte Rolle gespielt — außer bei der knappschaftlichen Krankenversicherung.⁶⁶⁶⁾ Insofern ist die Krankenversicherung eine reine Versicherungseinrichtung, die vollständig aus Beiträgen der Versicherten finanziert wird.

Trotzdem wird den Krankenversicherungen manchmal nachgesagt, daß sie sehr stark mit Versorgungselementen durchsetzt seien. In der aktuellen Diskussion um die Krankenversicherungsreform ist diese These vor allem

661) §§ 653 und 655 RVO in der Fassung des Unfallversicherungsneuregelungsgesetzes vom 30. April 1963.

662) § 767 Abs. 2 Nr. 6 RVO in der Fassung des Unfallversicherungsneuregelungsgesetzes vom 30. April 1963.

663) §§ 653 und 655 in Verbindung mit § 539 Abs. 1 Nr. 9—14 RVO in der Fassung des Unfallversicherungsneuregelungsgesetzes vom 30. April 1963.

664) § 381 Abs. 2 RVO und § 112 AVAVG.

665) Für Orts- und Landkrankenkassen hat der Gemeindeverband, für Betriebskrankenkassen der Arbeitgeber und für Innungskrankenkassen die Innung einzutreten (§§ 389 Abs. 2 und 390 RVO).

666) 1960 erhielten die Krankenversicherungen (einschließlich der knappschaftlichen) von Bund, Ländern und Gemeinden insgesamt 107 Mill. DM bei 9 524 Mill. DM Gesamteinnahmen (Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (Hrsg.): Hauptergebnisse der Arbeits- und Sozialstatistik 1962, S. 78). Die öffentlichen Mittel beliefen sich also auf rund 1 % der Gesamteinnahmen. Mit diesen Subventionen wurden vor allem die Berliner und die knappschaftlichen Krankenversicherungen bedacht.

von Wilfrid Schreiber vertreten worden.⁶⁶⁷⁾ Für ihn ist offensichtlich jede Abweichung von der Beitrags- oder Leistungsbemessung, wie sie von den Privatkrankenkassen gepflogen wird, Versorgung.⁶⁶⁸⁾ Solange die Krankenversicherung „nicht den Normen des Marktes und dem Äquivalenzprinzip“⁶⁶⁹⁾ unterliegt, und zwar einem Äquivalenzprinzip, das nicht wie hier in der allgemeinen Form „keine Leistung ohne Gegenleistung“ verstanden wird, sondern „für gleiche Leistung gleiche Gegenleistung“⁶⁷⁰⁾ heißt, sei sie mit „Fürsorge-Effekten“⁶⁷¹⁾ behaftet. Vor allem ist ihm „ein soziales Ärgernis“,⁶⁷²⁾ daß „die Pflichtversicherten höheren Einkommens . . . mit an den Lasten (tragen), die die Minder-Verdienenden verursachen.“⁶⁷³⁾ Es soll hier nicht diskutiert werden, ob es richtig oder falsch, gerecht oder ungerecht, notwendig oder unsinnig ist, daß die Krankenversicherung „in ihrer heutigen Ordnung . . . dem Prinzip des sogenannten ‚sozialen Ausgleichs‘ (huldigt)“.⁶⁷³⁾ Für unsere Frage nach den Konstruktionsprinzipien eines sozialen Sicherungssystems und ihrer Vermischung in der sozialpolitischen Praxis kommt es nur darauf an festzustellen, daß eine Sozialversicherung sich deshalb jedenfalls noch nicht zu einer Fürsorge- oder Versorgungseinrichtung wandelt. Das, was sie erst zur Sozialversicherung macht, sind ganz bestimmte Ausgleichswirkungen, auf die man aus sozialen Gründen — was immer das im Einzelfall auch heißen möge — nicht glaubt verzichten zu können. So hat auch Bogs in seiner Studie über „Grundfragen des Rechts der sozialen Sicherheit und seiner Reform“, in der er die Begriffe Versicherung, Versorgung und Fürsorge sehr genau und ausführlich untersucht hat, die Schlußfolgerung gezogen, es liege „gerade im Wesen der Sozialversicherung, daß sie neben dem auch der Privatversicherung eigenen . . . Risikoausgleich (mit seinen dem Risiko grundsätzlich entsprechenden ‚mathematisch-gerechten Prämien‘) den sozialen Ausgleich innerhalb der Versicherungsgemeinschaft (mit nach sozialen Gesichtspunkten gestaffelten Beiträgen und Leistungen) kennt und dadurch erst ihre wesentliche Gestalt erhält“.⁶⁷⁴⁾ Ginge es nur um den einfachen Zufallsausgleich, also um das versicherungstechnische Risiko, dann könnte man das Geschäft den Privatversicherungen uneingeschränkt überlassen; das erledigen sie völlig ausreichend. Und ginge es nur darum, daß „ein großer Teil der Bevölkerung durch Gesetz dazu gezwungen wird,

667) Vgl. z. B. Wilfrid Schreiber: Prolegomena zu einer Reform der gesetzlichen Krankenversicherung. In: Zeitschrift für Sozialreform. Jg. 8. Heft 8 und 9 (August und September 1962). S. 445 ff. und 509 ff. Schreiber spricht zwar von Fürsorge-Effekten; nachdem aber seit mindestens 40 Jahren anerkannt ist, daß Fürsorge durch die beiden Grundsätze der Individualisierung und der Subsidiarität charakterisiert ist, ist nach der hier benutzten und allgemein gebräuchlichen Terminologie der Ausdruck Versorgung wohl angebrachter.

668) Vgl. vor allem die Argumentation in den Abschnitten IV und V des genannten Aufsatzes, a.a.O., S. 449 ff.

669) Wilfrid Schreiber, a.a.O., S. 456.

670) Wilfrid Schreiber, a.a.O., S. 458.

671) Wilfrid Schreiber, a.a.O., S. 455 und an anderen Stellen.

672) Wilfrid Schreiber, a.a.O., S. 453.

673) Wilfrid Schreiber, a.a.O., S. 454.

674) Walter Bogs: Grundfragen des Rechts der sozialen Sicherheit und seiner Reform. Berlin 1955. S. 25.

einen Teil seines Einkommens zur Abwendung der wirtschaftlichen Risiken des Krankseins . . . zu verwenden“, ⁶⁷⁵⁾ dann genügte eine Pflichtversicherung bei einer privaten Krankenkasse analog der Kraftfahrzeug-Haftpflichtversicherung oder auch der Lebensversicherung, die der versicherungspflichtige Handwerker früher an Stelle einer Mitgliedschaft in der Angestelltenversicherung abschließen konnte. Jeder Zweck, dem die Sozialversicherungen dienen könnten, muß also ein Abweichen von der Äquivalenzrechnung, wie sie die Privatversicherungen praktizieren, bewirken, so „daß das Modell einer streng versicherungsmäßigen Gestaltung der Sozialversicherung weitgehend einen Verzicht auf eine sozialpolitische Wirkung bedeuten würde, wie sie seit jeher von der Sozialversicherung erstrebt wurde“. ⁶⁷⁶⁾ Soziale Ausgleichswirkungen sind also gerade kein Kennzeichen dafür, daß das (Sozial-)Versicherungsprinzip verlassen worden wäre, sondern sie gehören zu den Wesensmerkmalen der Sozialversicherung. „Dagegen erscheint es wohl möglich, den sozialen Ausgleich innerhalb der Sozialversicherung stärker zum Ausdruck zu bringen.“ ⁶⁷⁷⁾

Im Gegensatz zu Kranken-, Unfall- und Arbeitslosenversicherung weisen die Invaliditäts- und Altersversicherungen einen sehr massiven Versorgungseinschlag auf. Bei der Arbeiterrentenversicherung und der Angestelltenversicherung leistet der Bund Zuschüsse für die Ausgaben, „die nicht Leistungen der Alterssicherung sind“. Die Höhe dieser Zuschüsse ist im Gesetz festgelegt und verändert sich mit der allgemeinen Bemessungsgrundlage. ⁶⁷⁸⁾ Wenn die Mittel einschließlich dieser Zuschüsse nicht ausreichen, garantiert der Bund die Zahlungsfähigkeit der Versicherungen. ⁶⁷⁹⁾ Bei der knappschaftlichen Rentenversicherung übernimmt der Bund jedes Jahr die Differenz zwischen Gesamtausgaben und Gesamteinnahmen; ⁶⁸⁰⁾ ebenso ist bei der Altershilfe für Landwirte festgelegt, daß der Bund „in Höhe des Unterschiedsbetrags zwischen dem Beitragsaufkommen aus den gesetzlich festgelegten Beiträgen und den Gesamtaufwendungen der landwirtschaftlichen Alterskassen“ ⁶⁸¹⁾ einen Zuschuß zahlt.

Im Jahre 1963 erhielten nach diesen Vorschriften ⁶⁸²⁾

die Arbeiterrentenversicherung	4 255 Mill. DM = rd. 25 % der Gesamteinnahmen
die Angestelltenversicherung	1 029 Mill. DM = rd. 12 % der Gesamteinnahmen

⁶⁷⁵⁾ Wilfrid Schreiber, a.a.O., S. 511.

⁶⁷⁶⁾ Walter Bogs, a.a.O., S. 110 f.

⁶⁷⁷⁾ Walter Bogs, a.a.O., S. 112.

⁶⁷⁸⁾ § 1389 RVO und § 116 AnVG.

⁶⁷⁹⁾ § 1384 RVO und § 111 AnVG.

⁶⁸⁰⁾ § 128 des Reichsknappschaftsgesetzes.

⁶⁸¹⁾ Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (Hrsg.): *Übersicht über die soziale Sicherung in der Bundesrepublik Deutschland*. 4. Aufl. (Stand Januar 1962). S. 67. — Vgl. § 8 des Gesetzes über eine Altershilfe für Landwirte in der Fassung des Gesetzes zur Neuregelung der Altershilfe für Landwirte vom 3. Juli 1961 (BGBl. I. S. 845 ff.).

⁶⁸²⁾ Arbeits- und sozialstatistische Mitteilungen. Jg. 15. Nr. 6 (Juni 1964). S. 201.

Versorgung, Versicherung und Fürsorge als Konstruktionsprinzipien

die knappschaftliche Rentenversicherung	1 715 Mill. DM = rd. 51 % der Gesamteinnahmen
die landwirtschaftliche Altershilfe	145 Mill. DM = rd. 55 % der Gesamteinnahmen
<hr/>	
die Alters- und Invaliditätsversicherungen zusammen	7 144 Mill. DM = rd. 24 % der Gesamteinnahmen

Dieser Prozentsatz ist gewissermaßen der zahlenmäßige Ausdruck für das Eindringen der Versorgung in die Sozialversicherung. Demgegenüber belief sich die Staatsfinanzierung bei Krankenversicherung, Unfallversicherung und Arbeitslosenversicherung einschließlich Arbeitslosenhilfe im gleichen Jahr auf zusammen 188 Mill. DM, das sind 1 % der Gesamteinnahmen dieser Versicherungszweige, wobei die eigentliche Arbeitslosenversicherung völlig ohne öffentliche Zuschüsse blieb,⁶⁸³⁾ während die Arbeitslosenhilfe gänzlich aus Bundesmitteln finanziert wird.⁶⁸⁴⁾

5. Versorgungselemente in der Fürsorge

Dieser letzte Abschnitt der Darstellung der Mischformen zwischen Versicherung, Versorgung und Fürsorge ist nur der systematischen Vollständigkeit halber angefügt. Was an Versorgungsdanken und Versorgungsregelungen in die Fürsorge eingedrungen ist oder welche Versorgungselemente sie noch nicht hat abstoßen können, wird nämlich durch die beiden folgenden Kapitel hindurch unter verschiedenen Gesichtspunkten zu erörtern sein. Das Ergebnis soll deshalb nicht vorweggenommen werden. Als Hinweis darauf, an welchem Maßstab sich diese Prüfung zu orientieren haben wird, sei hier nur an den Satz erinnert, mit dem früher⁶⁸⁵⁾ das Fürsorgeprinzip zu kennzeichnen versucht worden ist: „Wer etwas braucht, bekommt das, was er braucht.“ Daß es Fürsorgegesetze gibt, die — abgesehen von finanziellen und verwaltungsorganisatorischen Anweisungen — sehr viel mehr an detaillierten Vorschriften enthalten als diesen einen Satz, ist bereits ein schwerwiegendes Indiz dafür, daß die Fürsorgeämter mehr oder jedenfalls auch anderes betreiben als reine Fürsorge.

⁶⁸³⁾ Arbeits- und sozialstatistische Mitteilungen. Jg. 15. Nr. 6 (Juni 1964). S. 201 und 203.

⁶⁸⁴⁾ § 1 Abs. 1 Satz 2 AVAVG.

⁶⁸⁵⁾ Vgl. S. 159.

Kapitel VI:

DIE STELLUNG DER FÜRSORGE IN EINEM AUSGEBAUTEN SICHERUNGSSYSTEM

I. Die finanziellen Dimensionen

In den bisherigen Überlegungen ist versucht worden, unter historischen und logisch-systematischen Gesichtspunkten zu begründen, welchen legitimen Platz die Fürsorge heute neben Versicherung und/oder Versorgung hat. Im folgenden soll etwas genauer dargelegt werden, wie die Fürsorge in einem System sozialer Sicherung, wie wir es heute haben, das heißt in einem von den Prinzipien und Formen der Versicherung und der Versorgung dominierten System, beschaffen ist und welche Forderungen an und welche Chancen für die Fürsorge sich in einem solchen System auftun.

Diese Stellung der Fürsorge soll zunächst an dem vielleicht äußerlichsten und über das Wesen am wenigsten aussagenden, aber in der Praxis doch sehr gewichtigen Merkmal nachgeprüft werden: Dem Anteil, den die Fürsorge am Gesamtaufwand hat, der für Einkommenssicherung und medizinische Versorgung über irgendwelche Umverteilungsinstitute läuft. In Tabelle 1 ist zunächst dargestellt, wie sich der Anteil der Fürsorge am gesamten Sicherungsaufwand in der Zeit vor und nach dem zweiten Weltkrieg entwickelt hat. Es ist auffällig, in welchem außerordentlichen Maße sich das Gewicht der Fürsorge heute gegenüber der Vorkriegszeit verringert hat. Zwischen 1927 und 1936 hatte die Fürsorge⁶⁸⁶⁾ zwischen einem Fünftel und einem Drittel des Gesamtaufwandes zu bestreiten, zwischen 1950 und 1964 begnügte sie sich mit 7,3 % bis 3,5 %. In der Nachkriegszeit ist der ohnehin gegenüber den Vorkriegsjahren wesentlich geringere Anteil ständig weiter zurückgegangen. Der bisherige Tiefstand in 1964 macht kaum noch mehr als ein Zehntel des Höchststandes in 1933 aus (3,5 % gegenüber 32,2 % aller Sozialausgaben.⁶⁸⁷⁾

Diese Entwicklung ist jedoch begleitet von einem Anstieg aller absoluten Zahlen in den 14 angeführten Nachkriegsjahren,⁶⁸⁸⁾ wie für die Fürsorge in Tabelle 3⁶⁸⁹⁾ noch einmal gesondert nachgewiesen wird. Der Sicherungsaufwand insgesamt steigt aber viel stärker als die Fürsorgeausgaben. Von 1950 bis 1964 sind die Reinausgaben des gesamten Sicherungsapparates um 335 %, die der Fürsorge nur um 108 % gestiegen.⁶⁹⁰⁾

⁶⁸⁶⁾ ohne Jugendhilfe.

⁶⁸⁷⁾ Vgl. Spalte 6 der Tabelle 1, S. 190.

⁶⁸⁸⁾ Ein direkter Vergleich mit der Zeit vor dem zweiten Weltkrieg ist nicht möglich, da nicht nur die Kaufkraftveränderungen zu berücksichtigen wären, sondern auch die unterschiedlichen Bevölkerungszahlen im damaligen Deutschen Reich und in der heutigen Bundesrepublik.

⁶⁸⁹⁾ Siehe S. 194.

⁶⁹⁰⁾ Vgl. Spalte 2 und 5 der Tabelle 1, S. 190.

Tabelle 1

Der Anteil der Fürsorge
am Gesamtaufwand der sozialen Sicherung

1927—1964

Jahr	Reinausgaben ¹⁾ der sozialen Sicherung (ohne Jugendhilfe und Beamtenversorgung, einschließlich Sozialhilfe)			Ausgaben der Fürsorge ²⁾ (ohne Jugendhilfe)		
	in Mill. RM bzw. DM	Index	in % des Volks- ein- kommens	in Mill. RM bzw. DM	Index	in % des Gesamt- auf- wandes
	1	2	3	4	5	6
1927	7 360		10,4	1 474		20,0
1930	10 525		15,0	2 299		21,8
1933	8 565		18,4	2 760		32,2
1936	7 541		11,4	1 821		24,1
1950	12 786	100,0	16,5	936	100,0	7,3
1954	19 927	155,9	16,7	1 189	127,0	5,9
1956	23 832	186,4	15,0	1 280	136,8	5,4
1958	33 593	262,7	18,9	1 467	156,7	4,4
1961	43 091	337,0	17,2	1 651	176,3	3,8
1962	47 400	370,7	17,3	1 749	186,8	3,7
1963	50 499	394,6	17,5	1 860	198,7	3,7
1964	55 620	435,0	17,6	1 943	207,6	3,5

¹⁾ Ohne Verrechnungen der sozialen Einrichtungen untereinander.

²⁾ Über die Vergleichbarkeit der Fürsorgeausgaben ab 1963 mit denen früherer Jahre vgl. Anmerkung 1 bei Tabelle 3, S. 194.

Die Zuwachsrate der Gesamtausgaben war also mehr als dreimal so hoch wie die des Fürsorgeaufwandes. Nimmt man nur die zweite Hälfte des genannten Zeitraums, so ist das Bild kaum anders: In den 6 Jahren von 1958 bis 1964 (also ohne den einmaligen Sprung durch die Rentenreform von 1957) erhöhte sich die Summe aller Sicherungsleistungen um 65 %, die der Fürsorgeausgaben nur um 32 %. Da der Anteil der Gesamtausgaben der sozialen Sicherung am Volkseinkommen relativ konstant bleibt, ⁶⁹¹⁾ bedeutet das, daß die Fürsorge einen immer kleiner werdenden Prozentsatz des Volkseinkommens beansprucht. Das Gewicht der Fürsorge nimmt also nicht nur im Rahmen des gesamten sozialen Sicherungssystems, sondern auch im Rahmen der gesamten Einkommensverwendung laufend ab.

⁶⁹¹⁾ Vgl. Spalte 3 der Tabelle 1.

Wie sich der Sicherungsaufwand auf die einzelnen Leistungsarten aufteilt, ist in Tabelle 2 ⁶⁹²⁾ dargestellt. Den weitaus größten Teil brauchen die Rentenversicherungen; es folgen Krankenversicherung, Beamtenversorgung und Kriegsopferversorgung. Von diesen vier Einrichtungen werden rund 83 % aller Sozialleistungen ausgezahlt. ⁶⁹³⁾ Die Fürsorge spielt im Rahmen des Gesamtsystems nur eine recht bescheidene Rolle. Bezieht man die Jugendhilfe mit ein, so verteilt sie 4,1 % des gesamten Sozialhaushalts, rechnet man die Jugendhilfe gesondert, so sind es nur 3,1 %. Immerhin erreicht die öffentliche Fürsorge damit auch heute noch eine Ausgabenhöhe, die der aller gesetzlichen Unfallversicherungen, die 3,9 % der Finanzmasse verbrauchen, ⁶⁹³⁾ vergleichbar ist.

Noch geringer wird die Bedeutung der Fürsorge, wenn man nur die laufenden Barzahlungen, also die reinen Einkommenshilfen für den laufenden Lebensunterhalt, miteinander vergleicht. Sie beliefen sich 1963 auf rund 43,5 Milliarden DM. ⁶⁹⁴⁾ Davon machten die laufenden Fürsorgeunterstützungen 530 Millionen DM aus, ⁶⁹⁵⁾ das sind nicht mehr als 1,2 %.

Es ist nicht zu erwarten, daß sich an diesen Tendenzen so schnell etwas ändern wird. Alle bisherigen Erfahrungen, wie sie sich in den genannten Wachstumsraten manifestieren, sprechen dafür, daß die übrigen Sozialleistungen schneller zunehmen als die Fürsorge. Davon bilden beim Übergang zu einer längerfristig vollbeschäftigten Volkswirtschaft lediglich die Zahlungen an Arbeitslose eine Ausnahme. Auf die Dauer könnte auch einmal der finanzielle Umfang der Kriegsopferversorgung zurückgehen, falls es gelingt, den Frieden zu bewahren und also auch zu verhindern, daß neue Kriegsopfer versorgt werden müssen. Auch dann wird noch lange ein hoher Aufwand für diese Sparte erforderlich sein. Heute haben wir ja immer noch mit den Resten der Auswirkungen des ersten Weltkrieges zu tun.

Im übrigen gilt für die Fürsorge wie für alle anderen Sozialleistungen, daß sich das Leistungsniveau ständig erhöht. Wie Tabelle 3 ausweist, ist der Fürsorgeaufwand von 1950 bis 1962 um 87 % gestiegen, ⁶⁹⁶⁾ während die Zahl der unterstützten Personen um 37 % zurückging. ⁶⁹⁷⁾ 1950 betrug der durchschnittliche Aufwand je unterstützte Person 573 DM, 1962 dagegen 1 695 DM; ⁶⁹⁸⁾ das ist eine Erhöhung um fast 200 %. Dabei wird die geschlossene Fürsorge auch relativ immer aufwendiger. Die Anstalts-

⁶⁹²⁾ Siehe S. 192 f.

⁶⁹³⁾ Vgl. Spalte 4 der Tabelle 2, S. 192 f.

⁶⁹⁴⁾ Darin sind enthalten: Die Barleistungen der Krankenversicherung, der Arbeitslosenversicherung, der Arbeitslosenhilfe und der Sozialhilfe, die Renten aus der Unfallversicherung, den Rentenversicherungen und der Kriegsopferversorgung und der Gesamtaufwand für landwirtschaftliche Altershilfe, Beamtenversorgung, Kindergeld und Lastenausgleichsrenten (vgl. Spalte 2 und 3 der Tabelle 2, S. 192 f.)

⁶⁹⁵⁾ Vgl. Spalte 2 der Tabelle 2, S. 192 f.

⁶⁹⁶⁾ Vgl. Spalte 6, Tabelle 3, S. 194.

⁶⁹⁷⁾ Vgl. Spalte 12, Tabelle 3, S. 194.

⁶⁹⁸⁾ Aus Spalte 5 und 11 der Tabelle 3, S. 194, errechnet.

Tabelle 2

Öffentliche Sozialleistungen
1963 ¹⁾

Leistungsart	Zahl der Renten	Reinausgaben ²⁾		Anteil am Gesamtaufwand
	in 1 000	in Mill. DM		in %
	1	2	3	4
Krankenversicherung			12 972	21,9
davon Krankengeld		3 417		
Sachleistungen (Ärztliche und zahn- ärztliche Behandlung, Arzneien, Heilmittel, Zahnersatz, Krankenhaus- pflege)		7 623		
Unfallversicherung			2 310	3,9
davon Renten	986	1 567		(2,6)
Heilbehandlung		500		
Unfallverhütung		55		
Rentenversicherungen (Arbeiter-, Angestellten- und knappschaftliche Renten- versicherung)			23 442	39,5
davon Renten	8 273	20 987		(35,4)
Altershilfe für Landwirte	336		270	0,5
Beamtenversorgung ³⁾			8 831	14,9
Kindergeld nach den Kindergeldgesetzen	3 581		1 565	2,7
Arbeitslosenversicherung			1 685	2,8
davon Arbeitslosengeld	126 ⁴⁾	398		(0,7)
sonstige Barleistungen (Schlechtwettergeld, Lohnausfallvergütung)		787		
Arbeitslosenhilfe			37	0,1
davon Barunterstützungen	16 ⁴⁾	30		(0,1)

Fortsetzung S. 193

Fortsetzung der Tabelle 2

Leistungsart	Zahl der Renten	Reinausgaben ²⁾		Anteil am Gesamtaufwand
	in 1 000	in Mill. DM		in %
	1	2	3	4
Kriegsopferversorgung davon Renten Heilbehandlung	2 893	3 461 267	4 125	6,9 (5,8)
Lastenausgleich (Entschädigungsrente, Unterhalts- hilfe)	737		1 671	2,8
Soziale Sicherung ohne Fürsorge	16 948 ⁵⁾		56 908	95,9
Öffentliche Fürsorge			2 455	4,1
a) Sozialhilfe		1 860		(3,1)
davon laufende Barleistungen zum Lebensunterhalt	761	(531)		(0,9)
Leistungen für Anstaltsinsassen		(894)		
b) öffentliche Jugendhilfe		595		(1,0)
Soziale Sicherung insgesamt	17 709 ⁵⁾		59 363	100,0

Anmerkungen zu Tabelle 2:

- 1) Spätere Statistiken lagen bei Drucklegung nur für 1964 vor, doch waren diese Zahlen alle nur vorläufig, überwiegend sogar nur geschätzt (Vgl. z. B. Arbeits- und sozialstatistische Mitteilungen. Jg. 16 / 1965. Nr. 12 S. 277).
- 2) Ohne Verrechnungen der sozialen Einrichtungen untereinander.
- 3) Versorgungsbezüge, die von Bund, Ländern und Gemeinden gezahlt werden, einschließlich deren Erwerbsvermögen, insbesondere einschließlich Bundesbahn und Bundespost, und einschließlich der Versorgungsausgaben nach Art. 131 des Grundgesetzes, jedoch ohne Beihilfen, Unterstützungen und dergleichen an aktive Beamte.
- 4) Jahresdurchschnitt.
- 5) Die angegebene Gesamtzahl von baren Rentenzahlungen umfaßt nicht die Krankengelder aus der Krankenversicherung und die Versorgungsbezüge von Beamten.

Tabelle 3

**Die Leistungen der Fürsorge
1950—1962 ¹⁾**

Rechnungs- jahr	Ausgaben						Unterstützte Personen						
	Bar- leistungen (offene Fürsorge)		Anstalts- unter- bringung (geschlossene Fürsorge)		insgesamt		laufend unterstützte Personen (offene Fürsorge)		in Anstalten untergebrachte Personen (geschlossene Fürsorge)		insgesamt		
	in Mill. DM	Index	in Mill. DM	Index	in Mill. DM	Index	in 1 000 ³⁾	Index	in 1 000 ³⁾	Index	in 1 000 ³⁾	Index	in % der Gesamt- bevöl- kerung ⁴⁾
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
1950	611,3	100,0	324,8	100,0	936,1	100,0	1 297,8	100,0	335,3	100,0	1 633,1	100,0	3,3
1952	577,8	94,5	427,2	131,5	1 005,0	107,4	964,9	74,4	345,2	102,9	1 310,1	80,2	2,6
1954	660,4	108,0	528,5	162,7	1 188,9	127,0	977,7	75,3	347,0	103,5	1 324,7	81,1	2,5
1956	691,2	113,1	589,1	181,4	1 280,3	136,8	954,7	73,6	330,7	98,6	1 285,4	78,7	2,4
1958	781,5	127,8	685,6	211,1	1 467,1	156,7	927,3	71,5	311,2	92,8	1 238,5	75,8	2,3
1959	777,4	127,2	729,4	224,6	1 506,8	160,9	878,6	67,7	299,6	89,4	1 178,2	72,1	2,1
1960 ²⁾	604,0	—	584,6	—	1 188,5	—	844,5	65,1	289,1	86,2	1 133,6	69,4	2,0
1961	816,1	133,5	834,4	256,9	1 650,5	176,3	771,9	59,5	285,6	85,2	1 057,5	64,8	1,9
1962	871,1	142,5	877,9	270,3	1 749,0	186,8	750,4	57,8	281,4	83,9	1 031,8	63,2	1,8

¹⁾ Zahlen für 1963 und 1964 sind in die Tabelle nicht aufgenommen worden, weil sie mit denen für die vorhergehenden Jahre kaum vergleichbar wären. Nachdem am 1. Juni 1962 das Bundessozialhilfegesetz in Kraft getreten ist, ist nämlich ab 1963 die Fürsorgestatistik völlig auf die Systematik dieses neuen Gesetzes umgestellt und gleichzeitig ein anderes Erhebungsverfahren eingeführt worden. (Vgl. dazu auch Anmerkung 702 Seite 195). Seitdem ist auch die Kriegsopterfürsorge nicht mehr in der allgemeinen Fürsorgestatistik enthalten. Vgl. dazu Wirtschaft und Statistik, Jg. 1964 Heft 8 (August), S. 473 ff., und Jg. 1965 Heft 5 (Mai), S. 336 ff.

²⁾ Das Rechnungsjahr 1960 umfaßt nur die Zeit vom 1. April bis 31. Dezember. Deshalb ist für dieses Jahr kein Ausgabenindex berechnet worden.

³⁾ Bestand am Ende des Rechnungsjahres.

⁴⁾ Gesamtbevölkerung des Bundesgebietes einschließlich Berlin (West) jeweils am Jahresende (weil auch die Zahl der unterstützten Personen jeweils für das Jahresende angegeben ist).

unterbringung hatte 1950 pro Person im Durchschnitt noch 969 DM gekostet, 1962 erforderte jeder Anstaltsinsasse bereits durchschnittlich 3 120 DM,⁶⁹⁹⁾ das sind rund 225 % mehr. Die von der offenen Fürsorge laufend Unterstützten erhielten 1950 im Durchschnitt 471 DM, 1962 dagegen 1 161 DM;⁷⁰⁰⁾ das bedeutet einen Steigerungssatz von nicht ganz 150 %. Dadurch sind 1961 erstmals die Ausgaben für die Anstaltsunterbringung höher gewesen als für die Barunterstützungen, während 1950 die geschlossene Fürsorge noch kaum mehr als die Hälfte des Aufwandes der offenen erfordert hatte.^{701/702)}

II. Einkommenshilfen

1. Der Rückschlag durch die Weltwirtschaftskrise

Da schon die Bismarcksche Sozialversicherungsgesetzgebung nicht zuletzt den Zweck verfolgte, die Armenpflege aus der laufenden Existenzsicherung

⁶⁹⁹⁾ Aus Spalte 3 und 9 der Tabelle 3, S. 194, errechnet.

⁷⁰⁰⁾ Aus Spalte 1 und 7 der Tabelle 3, S. 194, errechnet.

⁷⁰¹⁾ Vgl. Spalte 1 und 3 der Tabelle 3, S. 194.

⁷⁰²⁾ Die zwischen dem Abschluß des Manuskripts dieser Arbeit und der Drucklegung erschienene Untersuchung über „Empfänger von Sozialhilfe“ (Wirtschaft und Statistik 1965 Heft 5, S. 336 ff.) ist bei den Zahlenangaben und Überlegungen in diesem Absatz nicht berücksichtigt, weil die Umstellung der Statistik einen Vergleich mit früheren Jahren kaum zuläßt (vgl. dazu Anmerkung 1 zu Tabelle 3, S. 194), hier jedoch vor allem Entwicklungstendenzen dargestellt werden sollten, die sich nur aus einem längerfristigen Vergleich erschließen lassen. So ist z. B. in der neuen Statistik für 1963 ein durchschnittlicher Aufwand je Sozialhilfe-Empfänger von 981 DM, je Anstaltsinsasse von 2296 DM und je laufend Unterstützten in der offenen Fürsorge von 697 DM ausgewiesen (a.a.O., S. 338, Tabelle 2). Diese scheinbare beträchtliche Verringerung der Durchschnittsleistungen von 1962 auf 1963 ist vor allem dadurch zu erklären, daß „in der früheren Fürsorgestatistik . . . lediglich die Bestände und Bestandsveränderungen der in der offenen Fürsorge laufenden unterstützten Parteien und Personen . . . sowie die der in Anstalten untergebrachten Personen . . . nachgewiesen (wurden)“, während „in der neuen Jahresstatistik alle im Laufe des Jahres Hilfe empfangenden Personen . . . erfaßt (werden). . . . Der jetzige Nachweis der Hilfeempfänger ist also beträchtlich umfangreicher als der frühere.“ (a.a.O., S. 336 f.) Außerdem werden in der neuen, entsprechend dem Leistungskatalog des BSHG wesentlich stärker gegliederten Statistik „Personen, die Hilfe verschiedener Art erhielten, . . . mehrfach gezählt“. (a.a.O., S. 337, Anmerkung 1 zu Tabelle 1) Schließlich ist zu berücksichtigen, daß auch deshalb eine Verminderung des Durchschnittsaufwandes je Unterstützten zu erwarten war, weil durch die großzügigeren Bestimmungen des BSHG über die Anrechnung von Einkommen und Vermögen und durch die Erhöhung der Regelsätze insbesondere die Zahl derjenigen Hilfeempfänger erheblich zugenommen haben dürfte, die nicht vollständig von der Sozialhilfe versorgt werden, sondern zu ihren eigenen Mitteln nur eine „Spitzenfinanzierung“ als Fürsorgeleistung erhalten.

Auch für das Verhältnis zwischen den Ausgabensummen für die offene Fürsorge und für die Anstaltsfürsorge ist es nicht sinnvoll, eine Entwicklungsreihe aufzustellen, die „Die neue Jahresstatistik über die Sozialhilfe“ (Wirtschaft und Statistik 1964 Heft 8, S. 473 ff.) für 1963 und 1964 mit berücksichtigen würde; denn diese neue Statistik hat insbesondere durch die Einzelnachweise der Hilfen in besonderen Lebenslagen außerhalb von Anstalten eine völlig andere Gliederung als das früher publizierte Material. Ohne daraus bereits Schlüsse auf eine längerfristige Tendenz ziehen zu wollen, sei hier nur ergänzend mitgeteilt, daß von 1963 auf 1964 die Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Anstalten geringfügig zurückgegangen ist (um 1 %), während die Hilfe in besonderen Lebenslagen außerhalb von Anstalten (um 10 %) und die Hilfen in Anstalten (um 6 %) nicht unwesentlich zugenommen haben, wie sich aus folgenden Zahlen ergibt (vgl. Wirtschaft und Statistik 1965 Heft 9, S. 605, Tabelle 2):

	1963	1964
Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Anstalten	645 Mill. DM	639 Mill. DM
Hilfe in besonderen Lebenslagen außerhalb von Anstalten	321 Mill. DM	354 Mill. DM
Hilfen in Anstalten	894 Mill. DM	950 Mill. DM

herauszudrängen und dem ohne eigenes Verschulden Einkommenslosen eine bessere, sicherere und würdigere Unterstützung zu verschaffen, entspricht die Entwicklung, die sich inzwischen vollzogen hat, durchaus den Intentionen der Erfinder der Sozialversicherung. „Die Einführung der obligatorischen Alters- und Invalidenversicherung muß zugleich auf das gesamte bisherige System der Armenpflege zurückwirken. . . . Die Alters- und Invalidenversicherung wird in zahlreichen Fällen den bisherigen Notbehelf der Armenunterstützung überflüssig machen.“ So hatte es in der amtlichen Begründung zum Invalidenversicherungsgesetz geheißen.⁷⁰³⁾ Aber es hat doch sehr lange gedauert, bis sich die schon vor 80 Jahren angelegten Vorstellungen über die Arbeitsteilung zwischen den sozialen Hilfseinrichtungen durchgesetzt haben. Dabei hat eigentlich niemand die Konzeption zu behindern versucht, die die Einkommenshilfen der Sozialversicherung zuteilen und der Fürsorge die individuellen, persönlichen Hilfen vorbehalten wollte. Gerade die Fürsorge selbst hat diese Tendenz am entschiedensten gefördert. Aber als nach dem ersten Weltkrieg der konsequente Versuch gemacht wurde, diese systematische Aufteilung der Aufgaben auch für die Fürsorge zu kodifizieren, brach kurz danach in der Weltwirtschaftskrise das gerade noch durch die Arbeitslosenversicherung vervollständigte soziale Sicherungssystem so weitgehend zusammen, daß die Fürsorge nahezu vollständig davon absorbiert wurde, Millionen von Arbeitslosen vor dem schieren Hunger zu retten. Schon vorher war durch die Inflation der Mittelstand so stark ausgezehrt und private Vorsorge so gründlich zunichte gemacht worden, daß die Fürsorge mit voller Wucht wieder in die Einkommenshilfe zurückgedrängt worden war, aus der sie sich gerade zaghafte ein wenig zurückziehen begonnen hatte.

Die Arbeitslosenversicherung, die schon am Ende des vorigen Jahrhunderts gefordert worden war, um „das große Werk der Sozialversicherung . . . abzuschließen“,⁷⁰⁴⁾ aber erst 1927 eingeführt wurde, hatte keine Anlaufzeit, um sich in Ruhe zu etablieren und zu konsolidieren. Aber auch wenn ihr eine solche Pause, für die die Verfassung des Arbeitsmarktes nach dem ersten Weltkrieg ohnehin sehr ungünstig war, vergönnt gewesen wäre, wäre sie doch von der Massenarbeitslosigkeit der Weltwirtschaftskrise überrannt worden. Im Januar 1931 zahlte die Arbeitslosenversicherung immerhin an über 2,5 Millionen Arbeitslose Unterstützungen, also an mehr als die Hälfte der rund 4,9 Millionen, die damals insgesamt arbeitslos waren. Aber damit war ihre Kraft auch erschöpft. Vom März 1931 an sinkt die Zahl der von ihr versorgten Arbeitslosen — bis Mitte 1934 ein gutes Zehntel des Höchststandes vom Februar 1931 erreicht war —, während die Zahl der Arbeitslosen noch kräftig weiter steigt und erst ein Jahr später, im Februar 1932, mit 6 128 000 ihr Maximum er-

703) Zitiert nach Heinrich Braun: *Industrialisierung und Sozialpolitik in Deutschland*. Köln und Berlin 1956. S. 92.

704) Heinrich Braun, *a.a.O.*, S. 88.

reicht. Mitte 1933 und 1934 konnte die Arbeitslosenversicherung nur noch rund 10 % der Arbeitslosen Unterstützungen gewähren.⁷⁰⁵⁾

Die Fürsorge mußte notgedrungen diese Lücke ausfüllen und dafür alle hochfliegenden Pläne, die sie sich mit den Reformgesetzen der Jahre 1922 und 1924 vorgenommen hatte, fahren lassen. Ihre Arbeit wurde zunehmend von der reinen Lebenssicherung von Millionen Arbeitslosen beherrscht. Der Höhepunkt dieser Nothilfe lag am Anfang des Jahres 1933.⁷⁰⁶⁾ Am 31. März wurden 2,9 Millionen „Wohlfahrtserwerbslose“ unterstützt. Außerdem erhielten rund 250 000 Arbeitslose eine Zusatzunterstützung aus der Fürsorge. Damit hatte die Fürsorge auch das Maximum der von ihr laufend Unterstützten überhaupt erreicht: 4,7 Millionen Parteien, das sind 7,2 % der Gesamtbevölkerung, erhielten regelmäßige Unterhaltszahlungen aus der Fürsorge. Davon waren genau zwei Drittel Arbeitslose. „Damals wurde das ironische Wort: ‚Adrematisierung statt Individualisierung‘ geprägt.“ Die „Schalterabfertigung“ der Millionen Erwerbslosen „vernichtete für lange Zeit die faktische Möglichkeit zur individualisierenden, persönlichen Betreuung von Menschen.“⁷⁰⁷⁾ Ja, die Fürsorge mußte sogar eine deutliche Rückentwicklung in Kauf nehmen, wie aus der folgenden Schilderung Klumkers zu entnehmen ist: „Unter dem Druck der allgemeinen Krisis sinkt die Fürsorge von ihrer früheren Höhe zurück und alte vergessene Formen erscheinen, weil die Mißstände wieder Formen älterer Zeit angenommen haben. Nachdem die Fürsorge im letzten Jahrhundert mühsam den Schuldbegriff, den Malthus wieder so stark betonte, überwunden hatte, nicht Strafe oder Belohnung, sondern Hilfe als ihr Wesen erkannte, erscheint schon während der Kriegszeit der Gedanke des unwürdigen, schuldigen Armen wieder, und spätere Gesetze drücken die Armenpflege z. T. wieder zur polizeilichen Behandlung bestimmter Gruppen herunter. Die Massenhaftigkeit der Not läßt in der Erwerbslosenfürsorge eine fast mittelalterliche Almosenwirtschaft wiedererstehen, das Bettlerzeichen erscheint neu als die Stempelkarte des Arbeitslosen.“⁷⁰⁸⁾

Es ist höchst aufschlußreich, die zeitliche Entwicklung noch einmal zu charakterisieren: Die Arbeitslosenversicherung überschreitet ihr Leistungsmaximum bereits im Februar 1931; erst ein Jahr später ist die Arbeitslosigkeit auf ihrem Gipfelpunkt angekommen; und wieder ein Jahr später, im März 1933, haben sich die Menschen, deren sonstige Hilfsmöglichkeiten alle erschöpft sind, in nie zuvor und nie danach erreichter Zahl bei der Fürsorge versammelt. Die Zahl der unterstützten Parteien, ihr Anteil an der Gesamtbevölkerung, die Zahl der unterstützten Arbeitslosen und ihr Anteil an der Gesamtzahl der Fürsorgeempfänger — alle diese Werte erreichen ihr Maximum.

705) Zu den Zahlen dieses Absatzes vgl. Tabelle 4, S. 198.

706) Zu den Zahlen dieses Absatzes vgl. Tabelle 5, S. 199.

707) Hans Adhinger: Sozialpolitik als Gesellschaftspolitik. Hamburg 1958. S. 111.

708) Christian Jasper Klumker: Fürsorgewesen. In: Handwörterbuch der Staatswissenschaften. 4. Aufl., Bd. 4. Jena 1927. S. 536.

Tabelle 4

Arbeitslose und die für sie gezahlten Unterstützungen
in der Weltwirtschaftskrise

1929—1934

Zeit	Haupt- unterstützungs- empfänger		Wohl- fahrts- erwerbs- lose	Nicht unter- stützte Arbeits- lose	Arbeits- lose insge- samt
	der Arbeits- losenver- sicherung	der Krisen- unter- stützung			
	in 1 000				
	1	2	3	4	5
Januar 1929					2 850
Juni 1929					1 260
Januar 1930					3 218
Juni 1930					2 641
Januar 1931	2 554	811	798	676	4 887 ²⁾
Februar 1931	2 589 ¹⁾				
Juni 1931	1 412	941	962	583	3 954 ²⁾
Januar 1932	1 885	1 596	1 713	847	6 042
Februar 1932					6 128 ¹⁾
März 1932		1 744 ¹⁾			
Juni 1932	940	1 544	2 164	827	5 476
Dezember 1932				1 325 ¹⁾	
Januar 1933	953	1 419	2 366	1 275	6 014
März 1933			2 870 ¹⁾		
Juni 1933	416	1 310	1 958	1 172	4 857
Januar 1934	549	1 162	1 317	744	3 773
Juni 1934	265	814	797	606	2 481

1) Höchststand.

2) Für 1931 ergibt die Addition der vier aufgeführten Zahlen etwas weniger als die Gesamtzahl der Arbeitslosen, weil bei den nicht unterstützten Arbeitslosen die Fürsorge- und gemeindlichen Notstandsarbeiter noch nicht vollständig erfaßt waren (vgl. Fußnote 2 zur Tabelle auf S. 19 in *Wirtschaft und Statistik*, Jg. 12/1932).

Tabelle 5

**Fürsorgeunterstützungen in der Weltwirtschaftskrise
1928—1934**

Zeitpunkt ¹⁾	Von den Bezirksfürsorgeverbänden laufend Unterstützte					
	Wohlfahrts- erwerbslose		Arbeitslose mit Zusatzunterstützung		Parteien insgesamt	
	in 1 000	in % aller Hilfsbe- dürftigen	in 1 000	in % aller Hilfsbe- dürftigen	in 1 000	in % der Gesamt- bevölgerg.
	1	2	3	4	5	6
31. 3. 1928					1 683	2,7
31. 3. 1929	209	11,7	32	1,8	1 781	2,9
31. 3. 1930	388	19,5	67	3,4	1 986	3,2
31. 12. 1930	830	33,5	98	4,0	2 476	4,0
31. 3. 1932	2 139	55,5	216	5,6	3 855	6,2
31. 3. 1933	2 870	61,4	252	5,4	4 671	7,2
31. 3. 1934	1 532	46,0	276	8,3	3 328	5,1
31. 12. 1934	1 113	39,2	229	8,1	2 839	4,4

1) Für 1931 sind entsprechende Zahlen nicht nachgewiesen.

Die Stellung der Fürsorge

Da die Fürsorge kommunale Angelegenheit war, mußte das auch zu einer völligen Zerrüttung der Gemeindefinanzen führen. Die Ausgaben der Gemeinden und Gemeindeverbände für wirtschaftliche Fürsorge und Krisenfürsorge stiegen vom Rechnungsjahr 1927/28 bis zum Rechnungsjahr 1932/33 auf 242 %. ⁷⁰⁹⁾ Das ließ sich schließlich nur noch durch umfangreiche Zuschüsse des Reiches zu den Fürsorgekosten bewältigen. Aber obwohl im Rechnungsjahr 1932/33 ein Drittel der Ausgaben für wirtschaftliche Fürsorge vom Reich ersetzt wurde, ⁷⁰⁹⁾ beanspruchte die Eigenleistung der Gemeinden dennoch 38 % ihrer Gesamtetats! ⁷⁰⁹⁾ Rechnet man den Reichszuschuß für die Fürsorge bei Einnahmen und Ausgaben hinzu, so absorbierte die Fürsorge nahezu die Hälfte (48 %) des gesamten Finanzvolumens aller Gemeinden. „Die Ausgabensteigerung durch die Erwerbslosen und die Einnahmenminderung bei den Steuern“ ⁷¹⁰⁾ bewirkten seit 1930, daß alle anderen Gemeindeaufgaben gegenüber der Wirtschaftsfürsorge vernachlässigt werden mußten. „Die Ausgaben für die wirtschaftliche Fürsorge und die Krisenfürsorge wachsen ständig, die Ausgaben für alle übrigen Gebiete kommunaler Betätigung werden eingeschränkt.“ ⁷¹¹⁾ Vom Rechnungsjahr 1927/28 bis zum Rechnungsjahr 1932/33 sanken die Gemeindeausgaben ⁷¹²⁾

für das Bildungswesen	um 24 %
für das Wohnungswesen	um 90 %
für Wirtschaft und Verkehr	um 34 %
für Gesundheitswesen, Leibesübungen und Jugendhilfe	um 34 %
für allgemeine Verwaltung und Polizei	um 12 %
für Sonstiges (Anstalten, Schuldendienst)	um 11 %.

Nur die Fürsorge mußte ihren Aufwand um rund 70 % erhöhen, ⁷¹³⁾ während die allgemeinen Deckungsmittel aller deutschen Gemeinden und Gemeindeverbände um 14 % abnahmen. ⁷¹⁴⁾

So war völlig wirkungslos geblieben, daß der Gesetzgeber in der Fürsorgerechtsreform der zwanziger Jahre eigentlich die Vorstellung schon verabschiedet hatte, die Fürsorge müsse sich ihre Arbeit von der Mangelhaftigkeit der Rentensysteme vorschreiben lassen. Die „Hilfen in besonderen Lebenslagen“, vielfach für eine Erfindung des Sozialhilfegesetzes von 1961 gehalten und ausgegeben, und die ganze Idee von der Fürsorge als einer die Person fördernden Lebenshilfe sind ja in der revolutionären Konzeption, die die Fürsorgepflichtverordnung, die Reichsgrundsätze und das Jugendwohlfahrtsgesetz geprägt hat, mindestens ebenso vollständig

⁷⁰⁹⁾ Vgl. Wirtschaft und Statistik, Jg. 13 (1933), S. 548.

⁷¹⁰⁾ Wirtschaft und Statistik, Jg. 13 (1933), S. 547.

⁷¹¹⁾ Wirtschaft und Statistik, Jg. 13 (1933), S. 548.

⁷¹²⁾ Aus allgemeinen Deckungsmitteln, das sind Steuern und Erträge des Erwerbvermögens. Vgl. Fußnote 1 in Wirtschaft und Statistik, Jg. 13 (1933), S. 547.

⁷¹³⁾ Das ist die Erhöhung des Fürsorgeaufwandes aus eigenen Mitteln der Gemeinden. Die im Vorstehenden angegebene Erhöhung um 142 % bezieht den Reichszuschuß mit ein.

⁷¹⁴⁾ Vgl. Wirtschaft und Statistik, Jg. 13 (1933), S. 548.

enthalten wie in den gesetzgeberischen Thesen der letzten Jahre. Daher wäre ein neues Gesetz sicher nicht notwendig gewesen, wenn nicht damals die Weltwirtschaftskrise radikal unterbunden hätte, daß der neue Geist sich auch in der Praxis entfaltete. „Es liegt etwas Tragisches darin, daß die Fürsorge ihre lauterste und konsequenteste Ausbildung, die eine Rechtsreform geben kann, in einem Augenblick gefunden hat, als die Voraussetzungen dafür, dieses neue Bild zu verwirklichen, schon wieder verschwanden.“⁷¹⁵⁾

2. Gründe für den Fortbestand der Einkommenshilfen

a) Die Lücken des Rentensystems

Die finanziellen Größenverhältnisse des gesamten Sicherungssystems und die Zahlen der aus der öffentlichen Fürsorge unterstützten Personen, die in diesem Kapitel für die Zeit nach dem zweiten Weltkrieg genannt worden sind, zeigen deutlich, daß die Fürsorge für die Sicherung des laufenden Lebensunterhalts der einkommenslosen Bevölkerungsteile heute nur eine unerhebliche Rolle spielt. In der Gesamtmasse der reinen Einkommenshilfen überwiegen so eindeutig die Versicherungs- und Versorgungsleistungen, daß die Fürsorge zunächst fast nur als eine Unvollkommenheit des Gesamtsystems erscheint, als eines jener unlogischen Überbleibsel, die man abzuschaffen vergessen oder nicht gewagt hat und die, je länger sie mitgeschleppt werden, um so mehr die Verwirrung im Bereich der sozialen Hilfen verbreiten. Aber die ursächliche Verknüpfung ist wahrscheinlich gerade umgekehrt. Es ist nicht die unzeitgemäße Beharrungstendenz der Fürsorge, die verhinderte, daß die Klarheit und Einfachheit der schematischen Sicherungseinrichtungen zur unbestrittenen Herrschaft gelangte, sondern es sind gerade Insuffizienzen der Rentensysteme, die bewirken, daß es noch immer so viele Kandidaten auf laufende Fürsorgeunterstützungen gibt. Die Fürsorge hat sich seit Jahrzehnten dagegen gewehrt, sich von den Mängeln der Versicherungs- und Versorgungsinstitute ihre Arbeit vorschreiben zu lassen. Aber sie hat sich diesem Diktat doch immer wieder fügen müssen; sie hat sich nie der Aufgabe entziehen können, die Lücken zu stopfen, die die Rentengesetze trotz aller Reformen — die zumeist höhere Leistungen an einen größeren Personenkreis bedeuteten — gelassen haben. Denn wovon sollten diejenigen leben, deren Rente zum Leben nicht ausreicht oder die überhaupt nichts aus dem normalen Sicherungsapparat erhalten, weil sie angesteuert sind oder weil sie die Anspruchsvoraussetzungen (z. B. die Wartezeit) nicht erfüllen oder weil sie überhaupt nicht versichert waren (z. B. Selb-

⁷¹⁵⁾ Hans Achinger: Die Neuordnung des Fürsorgerechts als Teil einer Sozialreform. Zweiter Vortrag auf dem Deutschen Fürsorgetag 1957. In: Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge, Jg. 1958, Nr. 1 (Januar), S. 8.

ständige), wenn ihnen die Fürsorge nicht beispränge? Solche Lückenbüßerrolle mag als illegitim empfunden werden, sie mag auch im Gesamtrahmen der sozialen Sicherung sehr nebensächlich sein. Das ändert jedoch nichts daran, daß sie für die Fürsorge unausweichlich ist, wenn die Aufgabe, diejenigen irgendwie aufzufangen, die in allen sonstigen gesellschaftlichen Ordnungen und Regelungen keinen Halt finden, gelöst werden soll. Liefße die Fürsorge wiederum irgendwelche ausfüllungsbedürftigen Lücken, so wäre sie nicht mehr der letzte Garant der Existenz, als der sie üblicherweise verstanden wird, so daß schließlich noch eine weitere fürsorgerische Instanz unterhalb der Fürsorge, nur mit anderem Namen, errichtet werden müßte.

Da schon seit langem die Statistik der Armutsursachen keine genauen Aufschlüsse über die eigentlichen Gründe der Bedürftigkeit und vor allem über ihre Vermeidbarkeit gibt, läßt sich kaum ausmachen, inwieweit die Fürsorge nach dem zweiten Weltkrieg noch laufende Rentenzahlungen hat ersetzen müssen. Immerhin hat die Zahl der unterstützten Personen kontinuierlich abgenommen, und zwar von 1950 bis 1962 um mehr als ein Drittel.⁷¹⁶⁾ Dabei ist der Personenkreis, der Barleistungen erhält, viel stärker zusammengeschrumpft als der in Anstalten versorgte. Diejenigen, die — in der heutigen Gesetzeterminologie gesprochen — Hilfe zum Lebensunterhalt erhalten, haben sich um 42 % verringert, diejenigen, deren Aufenthalt in Anstalten von der Fürsorge finanziert werden muß, nur um 16 %.⁷¹⁷⁾

Der Rückgang der fürsorgerischen Hilfsbedürftigkeit wird noch deutlicher, wenn man das Bevölkerungswachstum mit in Rechnung stellt: Der Anteil der von der Fürsorge unterstützten Personen an der Gesamtbevölkerung hat sich von 3,3 % in 1950 auf 1,8 % in 1962 vermindert,⁷¹⁸⁾ d. h. um rund 45 %. Dagegen ist der Anteil aller Sozialleistungsempfänger an der Gesamtbevölkerung relativ konstant geblieben. Läßt man die Kindergelder außer Betracht, so ergibt sich aus Tabelle 2,⁷¹⁹⁾ daß die Renten- und Unterstützungsfälle sich Ende 1963 auf 14,1 Millionen beliefen, das sind 24,5 % der Gesamtbevölkerung. 1950 war der entsprechende Prozentsatz mit 26,7⁷²⁰⁾ nur unwesentlich höher.

Bei der Würdigung dieser Entwicklungsreihen⁷²¹⁾ ist freilich die allgemeine Verbesserung der wirtschaftlichen Lage mit zu bedenken. Aber insgesamt dürfen sie doch wohl als Beweis dafür gewertet werden, daß die Ausgestaltung des sozialen Sicherungssystems es der Fürsorge immer mehr erlaubt, sich aus der reinen Einkommenshilfe zurückzuziehen.

716) Die Abnahme beträgt genau 36,8 %. Vgl. Tabelle 3, S. 194, Spalte 12.

717) Vgl. Tabelle 3, S. 194, Spalte 8 und 10.

718) Vgl. Tabelle 3, S. 194, Spalte 13.

719) Vgl. Tabelle 2, S. 192 f., Spalte 1.

720) Bundesministerium des Innern (Hrsg.): Die öffentliche Fürsorge. Beiträge und Studien zu einem Sozialatlas, Heft 1, Köln 1956, S. 2.

721) Über die Gründe, aus denen sie hier nicht bis zu den letzten verfügbaren Zahlen von 1964 weiter verfolgt worden sind, vgl. Anmerkung 1 zu Tabelle 3, S. 194, und Anmerkung 702, S. 195.

Über die zweite Variante der Lückenbüßerfunktion der Fürsorge, nämlich die Aufstockung unzureichender Renten, liegen konkretere Angaben vor. Die Statistik über die sozialen Verhältnisse der Renten- und Unterstützungsempfänger vom September 1953, ⁷²²⁾ die sogenannte L-Enquete, hat aufs genaueste erfaßt, welche Kombinationen zwischen Fürsorgeunterstützungen und sonstigen Sozialleistungen zur Zeit dieser Repräsentativerhebung vorkamen. Für einige Jahre danach ist noch nachgewiesen worden, welche laufend von der Fürsorge unterstützten Parteien außerdem andere Sozialleistungen bezogen. ⁷²³⁾ Seit 1957 sind dann derartige Zahlen über „die Verflechtung der Sozialleistungen“ — um mit dem Titel von Mackenroths Kieler Untersuchung zu sprechen ⁷²⁴⁾ — zunächst nicht mehr veröffentlicht worden, bis aus der neuen, an das Bundessozialhilfegesetz angepaßten Fürsorgestatistik wieder ähnliches Material anfiel, und zwar erstmals für 1963. ⁷²⁵⁾

Die aus den genannten Untersuchungen zusammengestellte Tabelle 6 zeigt, daß die Fürsorge noch immer sehr stark damit beschäftigt ist, Zahlungen zu anderen Sozialleistungen zu errechnen und zu leisten. Im Verhältnis zu den gesamten laufenden Fürsorgeunterstützungen hat der Teil, der andere Renten ergänzen muß, von 1954 bis 1957 sogar um 15 % zugenommen. ⁷²⁶⁾ Das liegt nun nicht daran, daß in diesem Zeitraum die Renten immer unzulänglicher geworden wären. Es ist vielmehr so, daß 1. die Erhöhung der Fürsorgerichtsätze auch bei laufenden Rentenerhöhungen die Fürsorge immer wieder ins Spiel bringt, 2. bei einem Rückgang der Gesamtzahl der Fürsorgeempfänger eine gleichbleibende Zahl von zusätzlich unterstützten Rentnern stärker ins Gewicht fällt, 3. in den Nachkriegsjahren zunächst ausschließlich auf die Fürsorge angewiesene Personen durch die Konsolidierung der wirtschaftlichen und sozialen Verhältnisse, vor allem durch die Kriegsfolgengesetzgebung, allmählich zu Rentenanprüchen kommen und 4. die nicht im normalen Sicherungsapparat Unterbrachten, die also zu den ausschließlich von Fürsorgeunterstützung

722) Statistisches Bundesamt (Hrsg.): Die sozialen Verhältnisse der Renten- und Unterstützungsempfänger, Statistik der Bundesrepublik Deutschland, Bd. 137, Heft 1: Die Sozialleistungen nach Leistungsfällen und Empfängern im September 1953. Stuttgart und Köln 1955.

723) Statistisches Bundesamt (Hrsg.): Die öffentliche Fürsorge im Rechnungsjahr 1954. Statistische Berichte, Arbeits-Nr. VI/28/26. Wiesbaden 1956.

Statistisches Bundesamt (Hrsg.): Die öffentliche Fürsorge im Bundesgebiet im Rechnungsjahr 1955. Statistische Berichte, Arbeits-Nr. VI/28/31. Wiesbaden 1956.

Statistisches Bundesamt (Hrsg.): Die Struktur der laufend Unterstützten der offenen Fürsorge. Ergebnisse des Ergänzungsnachweises 1956 zur Fürsorgestatistik. Statistische Berichte, Arbeits-Nr. VI/28/36. Wiesbaden 1957.

Statistisches Bundesamt (Hrsg.): Die laufend Unterstützten der offenen Fürsorge im September 1957. Ergebnisse der Zusatzstatistik 1957 über Sonderfragen der Fürsorge. Statistische Berichte, Arbeits-Nr. VI/28/41. Wiesbaden 1958.

724) Gerhard Mackenroth und Mitarbeiter: Die Verflechtung der Sozialleistungen. Ergebnisse einer Stichprobe. Schriften des Vereins für Sozialpolitik. Neue Folge Bd. 8. Berlin 1954.

725) Neue Jahresstatistik über die Sozialhilfe — Ursache und Einkommensquellen bei Gewährung laufender Hilfe zum Lebensunterhalt. In: Wirtschaft und Statistik. Jg. 1965. Heft 3 (März). S. 206 ff.

726) Siehe Tabelle 6, S. 204, Spalte 3.

Tabelle 6

Die Kombination von Fürsorgeunterstützungen
mit anderen Sozialleistungen

1954—1963

Zeit ¹⁾	laufend unterstützte Parteien (offene Fürsorge)		
	insgesamt	Empfänger anderer Sozialleistungen	
	in 1000 ²⁾		in % von Spalte 1
	1	2	3
1954	618	248	40,1
1955	601	247	41,1
1956	534	290 ³⁾	54,3
1957	511	282 ³⁾	55,2
1963 ⁴⁾	rd. 500	rd. 235	47

1) Für 1956 und 1957 die im September Unterstützten, für 1954 und 1955 Durchschnitt aus vierteljährlichen Stichtagszahlen, für 1963 alle im Laufe des Jahres Unterstützten.

2) Die Zahlen dieser Tabelle stimmen mit denen in den Spalten 7 und 9 der Tabelle 3 (S. 194) aus zwei Gründen nicht überein: 1. Tabelle 3 enthält unterstützte Personen, diese Tabelle dagegen unterstützte Parteien bzw. (für 1963) Haushalte. 2. Tabelle 3 gibt die am Ende des Rechnungsjahres Unterstützten an, während für diese Tabelle andere Zeitpunkte bzw. Zeiträume gelten (vgl. Anmerkung 1).

3) Einschließlich Mehrfachzählungen.

4) „Aus verschiedenen methodischen Gründen“ können die Zahlen der 50er Jahre „nicht ohne weiteres mit den Ergebnissen für 1963 verglichen werden“ (Wirtschaft und Statistik 1965 Heft 3, S. 207, Anmerkung 6. — Vgl. dazu auch Anmerkung 1 zu Tabelle 3, S. 194). U. a. entspricht der 1963 verwendete Haushaltsbegriff nicht ganz dem der „Partei“ des früheren Fürsorgerechts.

Tabelle 7

Fürsorge als Rentenergänzung
September 1953

Art der Rente	Rentenfälle insgesamt	Fürsorgeunterstützung als zweite Sozialleistung	
	in 1000	in 1000	in % von Spalte 1
	1	2	3
Unfallversicherung	741,5	2,3	0,3
Invalidenversicherung	4 227,8	135,3	3,2
Angestelltenversicherung	1 303,8	17,5	1,3
Berliner Renten	373,9	27,3	7,3
Knappschaftsversicherung	634,9	8,9	1,4
Arbeitslosenversicherung	186,4	0,5	0,3
Arbeitslosenfürsorge	510,4	9,5	1,9
Kriegsopferversorgung	4 214,0	30,1	0,7
Lastenausgleich	850,0	27,8	3,3
Alle Rentenarten	13 042,7	259,2	2,0
		Fürsorgeunterstützung als zweite, dritte oder vierte Sozialleistung	
Alle Rentenarten	13 042,7	309,4	2,4

Die Stellung der Fürsorge

lebenden Personen zählten, durch den allgemeinen Wirtschaftsaufschwung wieder einen ausreichenden eigenen Verdienst fanden.

Von 1957 bis 1963 scheint der Anteil der Rentenbezieher an der Gesamtzahl der Empfänger laufender Fürsorgeunterstützungen allerdings etwas zurückgegangen (zumindest nicht mehr gestiegen) zu sein.⁷²⁷⁾ Das könnte ein Anzeichen dafür sein, daß die Fürsorge durch die Rentenreform von 1957 von der Aufgabe, zu knapp bemessene Renten zu ergänzen, ein bißchen weiter entlastet worden ist, zumal die L-Enquete gezeigt hatte, daß — wenn man einmal von dem Sonderfall der Berliner Renten absieht — neben den Lastenausgleichsrenten die Invalidenrenten am meisten ergänzungsbedürftig waren.⁷²⁸⁾ Trotzdem bleibt der Tatbestand bemerkenswert, daß 1963 nach wie vor rund die Hälfte aller laufenden Fürsorgeunterstützungen Rentenaufstockungen waren.

Betrachtet man die Kombination von Renten und Fürsorgeleistungen jedoch vom Sicherungssystem anstatt von der Fürsorge aus, so hat sie ein völlig anderes Gewicht. Setzt man nämlich die Gesamtzahl der Renten aus dem Sicherungssystem⁷²⁹⁾ in Beziehung zu der Zahl der Haushalte, die zusätzlich noch eine „Rente vom Sozialamt“ erhielten,⁷³⁰⁾ so ergibt sich, daß die Fürsorge 1963 nur zu rund 2 % aller Renten etwas hinzuzahlen mußte.⁷³¹⁾ Das beweist erneut, wie geringfügig die Rolle der Fürsorge im Gesamtsystem der Einkommenssicherung ist. Wenn also auch die Fürsorge noch immer viel damit zu tun hat, den zu kurz gekommenen Rentnern ihren Lebensunterhalt zu sichern, so ist umgekehrt das Rentensystem weitgehend von zusätzlichen Fürsorgeleistungen unabhängig geworden.

Alle bekannten Tatbestände, darunter nicht zuletzt die statistischen Daten und Größenverhältnisse, lassen es also verständlich erscheinen, wenn grundsätzlich nicht mehr bestritten wird, daß die laufende Unterhaltsgewährung jede konstitutive Bedeutung für die Fürsorge verlieren muß, sobald Versicherungs- und Versorgungssysteme errichtet werden. Oder sollte man „es im Ernst für eine vernünftige Funktionsbeschreibung der . . . Fürsorge (halten), wenn man erklären würde, sie müsse den nichtversicherten Bevölkerungsteilen das ersetzen, was anderen aus der Sozialversicherung zuteil wird?“⁷³²⁾ Wenn in einem entwickelten Sicherungssystem immer noch von jedem Rentenanspruch verlassene Menschen in größerer

727) Eine exakte Aussage ist wegen der unterschiedlichen statistischen Begriffe und Erhebungsmethoden nicht ohne weiteres möglich (vgl. Anmerkung 4 zu Tabelle 6, S. 204).

728) Siehe Tabelle 7 (S. 205), Spalte 3.

729) Nach Spalte 1 der Tabelle 2 (S. 192 f.) belief sie sich (ohne Altershilfe für Landwirte, Kindergelder und Fürsorgeunterstützungen) auf 13 031 000.

730) Rund 235 000 (siehe Tabelle 6, S. 204, Spalte 2).

731) Bei der L-Enquete, die einen etwas höheren Prozentsatz ausgewiesen hatte (vgl. Tabelle 7, S. 205, Spalte 3), waren — anders als bei dieser Rechnung — alle Rentenempfänger gezählt worden, die irgendeine zusätzliche Fürsorgeleistung erhielten, während hier die Anstaltsfürsorge nicht mit einbezogen ist und unterstützte Haushalte, auch wenn in ihnen mehrere unterstützte Personen leben, die Bezugsgröße bilden.

732) Hans Adinger: Die Neuordnung des Fürsorgerechts als Teil einer Sozialreform. Zweiter Vortrag auf dem Deutschen Fürsorgetag 1957. In: Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge. Jg. 1958. Nr. 1 (Januar), S. 9 f.

Zahl auf den Sozialämtern antichambrieren, so geht das die Rentenreformer an, nicht die Fürsorgereformer. Denn es beweist, daß die Vermutungen nicht stimmen, von denen die Sicherungsgesetzgeber ausgegangen sind, d. h. daß ihre Annahmen darüber, wer normalerweise welche Einkommenshilfe braucht, die sozialen Tatbestände nicht genau genug treffen. Es ist nur eine inkonsequente Behelfskonstruktion, wenn in solchen Fällen die Fürsorge einspringen muß. Trotzdem ist selbst in Grundsatzdeklarationen wie der Empfehlung von Philadelphia⁷³³⁾ und in Plänen, die als völlig neuer Anfang gemeint waren, wie dem Beveridge-Plan⁷³⁴⁾ auf solche Notlösungen ausgewichen worden. „Der Staat“, so heißt es in dem Bericht Beveridge's an das britische Parlament, „kann nicht ganz davon ausgeschlossen werden, Bedürftigen nach Überprüfung ihres Einkommens direkte Unterstützungen zu gewähren. Wie umfassend ein Versicherungssystem auch sein mag, es wird immer einige geben, die infolge körperlicher Gebrechlichkeit niemals in der Lage sind, Beiträge zu leisten, und stets werden einige durch die Maschen der Versicherung hindurchfallen.“⁷³⁵⁾ Ganz ähnlich wird in der Empfehlung über Einkommenssicherheit die Gewährung von Fürsorgeunterstützung mit versicherungsrechtlichen Ausfallerscheinungen begründet: „Invalide, Alte und Witwen, die keine Sozialversicherungsleistungen erhalten, weil sie bzw. ihre Ehegatten nicht zwangsweise versichert waren, und deren Einkommen eine vorgeschriebene Höhe nicht überschreiten, sollten das Recht auf spezielle Unterhaltsbeihilfen nach vorgeschriebenen Sätzen haben.“⁷³⁶⁾

Die hier empfohlene „social assistance“ wäre nach deutscher Terminologie allerdings keine echte Fürsorgeleistung mehr, sondern eine Mischform zwischen Versorgung und Fürsorge. Von der Fürsorge ist nur noch eine Bedürftigkeitsprüfung übrig geblieben, die sich auf eine Einkommensprüfung nach festgelegter Skala begrenzt. Die Höhe der Unterhaltszahlungen ist dagegen eindeutig versorgungsähnlich standardisiert, zumal ausdrücklich angeregt wird, daß „der Bereich der Fälle, in dem der Betrag der Beihilfe völlig dem Ermessen überlassen ist, allmählich eingeschränkt werden sollte“.⁷³⁷⁾ Ob also die subsidiäre Einkommenshilfe nach dem Beveridgeplan und nach den Empfehlungen der Philadelphia-Konferenz mehr als Fürsorge- oder mehr als Versorgungsleistung gemeint ist, läßt

733) Vgl. S. 112.

734) „Nun, da der Krieg Grenzmarken aller Art zum Verschwinden bringt, ist die Gelegenheit da, Erfahrungen auf freier Bahn auszuwerten. Ein revolutionärer Augenblick in der Weltgeschichte ist eine Zeit für Revolutionen, nicht für Flickarbeiten.“ So heißt es in dem Bericht von Sir William Beveridge. (Der Beveridgeplan. Sozialversicherung und verwandte Leistungen. Zürich und New York 1943. S. 11).

735) Der Beveridgeplan, a.a.O., S. 19.

736) International Labour Office (Hrsg.): Conventions and Recommendations 1919—1949. Genf 1949. S. 528: „Invalids, aged persons and widows who are not receiving social insurance benefits because they or their husbands, as the case may be, were not compulsorily insured, and whose incomes do not exceed a prescribed level, should be entitled to special maintenance allowances at prescribed rates.“

737) International Labour Office, a.a.O., S. 542 f.: „The range of cases in which the amount of the allowance is entirely discretionary should be gradually narrowed . . .“

Die Stellung der Fürsorge

sich schon deshalb nicht genau ausmachen, weil die Bezeichnungen der beiden Sprachen sich nicht völlig decken. Das englische *public* oder *social assistance* kann beides, Fürsorge und Versorgung, sein, und andererseits gibt es im Englischen keinen „*public assistance*“ und „*social work*“ zusammenfassenden Oberbegriff wie das deutsche Wort „Fürsorge“.

b) Die abseitigen Risiken

An sich würde es dem generalisierenden Ansatz aller Versicherungs- und Versorgungssysteme entsprechen, wenn alle Zahlungen für den laufenden Lebensunterhalt nur von ihnen geleistet würden. Würde auf die Zersplitterung nach verschiedenen Risiken verzichtet und statt dessen die Einkommenslosigkeit als solche zum Versicherungsfall gemacht, so brauchte es keinen einzigen Fall von nicht versicherter Einkommenslosigkeit zu geben. Jedes subsidiäre System zur Verteilung von Unterhaltsmitteln wäre überflüssig, Einkommenshilfen aus der Fürsorge könnten also völlig entfallen. Eine solche Vereinheitlichung aller laufenden Unterhaltszahlungen wäre nicht nur logisch konsequent, sondern auch vom Ziel des ganzen Systems her nicht unberechtigt. Denn „zwischen den Unterhaltsbedürfnissen der von verschiedenen Formen des Verdienstunterbruchs Betroffenen besteht kein Unterschied, der groß und klar umrissen genug wäre, um eine Differenzierung der Leistungen zu rechtfertigen. Die Einheitlichkeit hat den Vorteil, dem Versicherten keinen Anreiz dafür zu liefern, in seinen Ansprüchen einer Form der Leistungen gegenüber einer anderen (etwa Arbeitslosigkeit gegenüber Arbeitsunfähigkeit) den Vorzug zu geben, weil sie höher ist, und nicht weil sie wirklich seinem Fall angemessen ist.“⁷³⁸⁾

So wenig also zunächst einzusehen ist, daß man bei den verschiedenen Ursachen der Einkommenslosigkeit auch verschiedene „Träger“ und Leistungen haben muß, so wenig können doch die Sicherungseinrichtungen völlig ohne Berücksichtigung der Gründe arbeiten, die den Verlust des Einkommens herbeigeführt haben. Sie müssen zumindest zwei Gründe unterscheiden: Selbstverschuldete und unfreiwillige Einkommenslosigkeit. Der Extremfall ist am eindeutigsten: Wer aus freiem Belieben, also ohne gesellschaftlich akzeptierten Grund, einfach darauf verzichtet, Einkommen zu erwerben (die Fürsorge pflegt das als Arbeitsscheu zu bezeichnen), kann nicht wie ein Arbeitsunfähiger ohne jede Bedingung aus dem Sicherungssystem unterhalten werden, zumindest dann nicht, wenn die Leistungen über dem physischen Existenzminimum liegen. „Die Schaffung von zeitlich unbeschränkten Versicherungsleistungen ohne Bedürftigkeitsprüfung bringt es von selbst mit sich, daß in dem einen oder anderen Stadium Bedingungen festgesetzt werden müssen dafür, wie die Leistungsempfänger ihre Zeit zu verwenden haben, damit sie wieder arbeitsfähig werden oder arbeitsfähig bleiben. Jede Auferlegung von Bedingungen bedeutet, daß die

⁷³⁸⁾ Der Beveridgeplan, a.a.O., S. 83.

Bedingungen unter Umständen nicht erfüllt werden und daß sich ein Unterstützungsfall ergeben kann.“⁷³⁹⁾ Bei dem Versuch, diese Bedingungen zu formulieren, insbesondere die als berechtigt geltende Untätigkeit vom freiwilligen Müßiggang zu unterscheiden, entsteht der Katalog der gängigen Risiken. Es kommt an dieser Stelle nicht darauf an, ob alle unfreiwillige Einkommenslosigkeit und alle voraussehbaren Notlagen vollständig in ihm erfaßt sind, sondern darauf, daß gewisse abseitige Risiken und die selbstverschuldete Einkommenslosigkeit auch dann ausfallen müssen, wenn er so komplett wie möglich ist. Neben der puren Faulheit wird man z. B. auch das Risiko eines Gefängnisaufenthalts kaum in die Sozialversicherung einzubeziehen bereit sein. Bei Zwischenformen zwischen schicksalhaften und selbstverschuldeten Notlagen, wie etwa einer zerstörten Ehe, aus der der Familienvater flieht und seine Familie mittellos zurückläßt, mag zweifelhaft sein, ob sie in schematische Regelungen, wie sie für Versicherung und Versorgung typisch sind, einbezogen werden könnten oder sollten, zumal auch zu beachten ist, daß bei solchen standardisierten Hilfen der Leistungsfall stets durch leicht erkennbare und nachprüfbare Tatbestände definiert sein soll. Auf jeden Fall ist klar, daß es gewisse Sonderlagen gibt, die nicht gängig sind oder die bewußt herbeigeführt werden können und die infolgedessen entweder nicht genau genug im voraus beschrieben und kalkuliert werden können oder bei denen man es für unangemessen hält, ohne Prüfung der Bedürftigkeit und sonstiger persönlicher Umstände Hilfe zu gewähren. Aber alle Beispiele, die dafür gegeben werden, deuten darauf hin, daß diese Ausnahmefälle im Gegensatz zu den gängigen Risiken durch die reine Einkommenshilfe nicht angemessen behandelt werden. Ebenso wie Arbeitslosigkeit durch Vollbeschäftigungspolitik und Arbeitsvermittlung und Krankheit durch ärztliche Behandlung bekämpft werden, so müssen die psychischen und sozialen Schädigungen, die sich in solchen Schicksalen manifestieren, durch entsprechende Heilbehandlung angegangen werden. Es geht also eigentlich nicht um die laufende Zahlung von Ersatzeinkommen, sondern im Gegenteil darum, die Einkommenshilfe überflüssig zu machen, indem die Ursachen der Einkommenslosigkeit behoben werden.

III. Pflege

Eine Lücke, die viel auffälliger und auch viel breiter ist als bei den laufenden Unterstützungen zum Lebensunterhalt, haben die zentralen Sicherungsinstitute in dem großen Bereich der pflegerischen Hilfen gelassen. In dieser ganzen Sparte ist lediglich der akute und schwere Fall ausreichend abgedeckt, also die Krankenhauspflege. Für leichtere akute Krank-

⁷³⁹⁾ Der Beveridgeplan, a.a.O., S. 19.

Die Stellung der Fürsorge

heiten ist zwar die ärztliche Behandlung sichergestellt; die Pflege der vorübergehend und nicht allzu schwer Erkrankten ist aber offen gelassen. Vor allem fehlt nahezu jede Vorkehrung für alle chronischen Leiden. Vom normalen Sicherungsapparat ist in der Regel nur etwas zu erwarten, solange eine Verbesserung des medizinischen Befundes für möglich gehalten wird. Werden die physischen Beeinträchtigungen dagegen als dauerhaft, als nicht mehr behebbar angesehen, so haben die Sicherungseinrichtungen als Standardantwort nur die Rente.

Das heißt, daß unser soziales Sicherungssystem im allgemeinen Pflege nur als Teil der ärztlichen Hilfe kennt. Zu den Mutmaßungen über normale Lebenslagen und normale Lebensrisiken, die den Versicherungs- und Versorgungskonstruktionen zugrunde liegen, gehört mit dazu, daß pflegerische Hilfen im übrigen noch innerhalb der „primären Gruppen“ ausreichend geleistet werden. Für die normale, nicht allzu dauerhafte Krankheit, die ohne Krankenhausaufenthalt überstanden werden kann, also für die Masse der Krankenversicherungsfälle, trifft diese Annahme offensichtlich auch weitgehend zu — jedenfalls bis jetzt noch. Es bedarf gar keiner tiefeschürfenden familiensoziologischen Untersuchungen, um das zu beweisen. Es genügt, sich das Gegenteil vorzustellen, nämlich daß Familie und Nachbarschaft die üblichen häuslichen Krankenpflegen nicht mehr bewältigen würden, sondern jeder Kranke eine hauptamtliche, bezahlte Pflegekraft beanspruchte. Daß das unsere Krankenkassen — ganz abgesehen von der Frage, wo diese Pflegekräfte überhaupt herkommen sollten — finanziell bestenfalls einige wenige Wochen durchhalten würden, läßt sich ohne langwierige Berechnungen mit Sicherheit sagen. Der Fortbestand der Kassen ist also bereits ausreichender Beweis dafür, daß die Familie insoweit noch funktioniert.

1. Hauspflege

Dieses Fundament der sozialen Sicherungsgesetzgebung ist jedoch an einer Stelle heute schon sehr brüchig geworden. Die Voraussetzung, daß die Familie die notwendigen häuslichen Pflegen noch leistet, ist nur dann noch ausreichend erfüllt, wenn es nicht die Mutter ist, die von der Krankheit betroffen wird. Denn nur sie ist es, die in der Regel für die bettlägerigen Kranken zu Hause sorgt. Für sie selbst aber ist keine Pflegekraft mehr vorhanden, wenn der Vater zur Arbeit geht und die Kinder entweder noch zu klein sind oder in die Schule müssen oder selbst schon erwerbstätig sind. Darüber hinaus — und das ist fast noch wichtiger — ist der ganze Haushalt in höchster Gefahr, völlig aus den Fugen zu geraten, sobald die Mutter für längere Zeit ins Bett muß. Wie das Kunststück, ihn doch noch im Griff zu behalten, immer wieder fertiggebracht wird, ob das mehr einer noch besser als meistens angenommen wird funktionierenden Nachbarschaftshilfe oder mehr den haushälterischen Fähigkeiten anderer Familienmitglieder zu verdanken ist, ist nicht genau bekannt. Die Vermu-

tungen der Fachleute gehen zum großen Teil dahin, daß es in erster Linie auf Kosten der Gesundheit der Mutter geht, die sich einfach nicht leisten kann, krank zu sein. Schon deshalb wäre vielfach ein reichlicheres und großzügigeres Angebot an Hauspflege angebracht, selbst wenn Bedenken, daß eine allzu große Freigebigkeit die Leistungskraft, die die Familie sich gerade im pflegerischen Bereich bewahrt hat, beeinträchtigen könnte, nicht gänzlich von der Hand zu weisen sind. Aber die Hauspflege müßte doch wenigstens als echter Ausfallbürge fungieren, das heißt zwar erst eingreifen, wenn nur sie noch den Haushalt vor völliger Deroutierung retten kann, aber dann auch wirklich verbürgen, daß er ordentlich durchgezogen wird.

Ansätze für solche Hauspflege gibt es bei den Krankenkassen und bei der Unfallversicherung.⁷⁴⁰⁾ Daß sie als Ersatz für die entgegen der generellen Vermutung nicht mehr ausreichenden Leistungen des Familienverbandes gedacht ist, wird im Gesetz ganz deutlich ausgesprochen: „Auf Antrag des Verletzten soll möglichst Hauspflege gewährt werden, wenn die Übernahme der Hilfe und Wartung Angehörigen des Verletzten wegen Krankheit, Kinderzahl oder aus einem anderen wichtigen Grunde nicht zugemutet werden kann.“⁷⁴¹⁾

Diese Gewährung von Hauspflege ist aber weder eine echte Versicherungsleistung, das heißt eine Pflichtleistung, auf die ein — in diesem Fall nur von der medizinischen Diagnose abhängiger — Anspruch bestünde, noch ist sie eine echte Fürsorgeleistung, die nach den Notwendigkeiten der individuellen — richtiger: der familialen — Lage zugebilligt würde. Sie ist bis jetzt vielmehr weitgehend an Rentabilitätsgesichtspunkten des Versicherungsgeschäfts orientiert, das heißt daran, ob durch sie ein — im Zweifel teurerer — Krankenhausaufenthalt vermieden werden kann. Sie ist auch nicht eine Leistung eigener Art, als welche die Hauspflege sich selbst versteht, nämlich eine Kombination von Krankenpflege und Hausfrauenersatz, sondern lediglich die Krankenversorgung im eigenen Heim. In den Vorschriften über die Krankenversicherung heißt es: „Die Kasse kann mit Zustimmung des Versicherten Hilfe und Wartung durch Krankenpfleger, Krankenschwestern oder andere Pfleger namentlich auch dann gewähren, wenn die Aufnahme des Kranken in ein Krankenhaus geboten, aber nicht ausführbar ist, oder ein wichtiger Grund vorliegt, den Kranken in seinem Haushalt oder in seiner Familie zu belassen.“⁷⁴²⁾ Diese Beschränkung auf die an sich krankenhausreifen Fälle ist ein Ansatzpunkt, von dem aus die wichtigste Funktion der Hauspflege, nämlich zeitweise die Mutter zu ersetzen, noch gar nicht in den Blick kommt, zumal eben nur die Krankenpflege gemeint ist und nicht auch die Weiterführung des Haus-

740) Für die Krankenversicherung § 185 RVO, für die Wochenhilfe aus der Krankenversicherung § 196 Abs. 1 Nr. 2 RVO, für die Unfallversicherung § 558 RVO.

741) § 558 Abs. 4 RVO.

742) § 185 Abs. 1 RVO.

halts und die Kindererziehung. Sowohl dem Gesetzestext als auch der bisherigen Praxis nach erscheint die Hauspflege eher als Ausweichoperation der Krankenkassen, vor allem dazu bestimmt, die Finanzen der Kassen und die überbelegten Krankenhäuser zu schonen, denn als Hilfe für den Zusammenhalt von Haushalt und Familie.

Die vorgesehene Krankenversicherungsreform hätte hier einen kleinen, wenn auch nicht entscheidenden Schritt vorwärts getan. Die Bedingung, daß „die Aufnahme in ein Krankenhaus geboten, aber nicht ausführbar“⁷⁴³⁾ sein muß, wird zunächst beibehalten und die als Ersatz vorgesehene Hauspflege lediglich von einer Kannleistung zu einer Mußleistung erhoben. Aber außerdem war als Neuerung vorgesehen, daß „die Kosten für die Inanspruchnahme von Krankenpflegepersonen“ auch dann ersetzt werden könnten, „wenn der Versicherte nach ärztlichem Gutachten der Pflege einer Krankenpflegeperson bedarf“.⁷⁴⁴⁾ Damit wäre der Kreis der Berechtigten zunächst auf diejenigen ausgedehnt worden, die nur eine normale häusliche Pflege, aber noch keine Krankenhausbehandlung brauchen. Da den Krankenpflegepersonen ausdrücklich anerkannte Hauspflegepersonen gleichgestellt werden sollten,⁷⁴⁵⁾ wäre darüber hinaus eine Möglichkeit geboten worden, aus der Reduzierung der Hauspflege auf die reine Krankenversorgung herauszukommen. Nachdem die Krankenversicherungsreform jedoch vorläufig aufgeschoben ist, bleibt abzuwarten, wann und auf welche Weise der bisherige Zustand korrigiert werden wird.

2. Anstalts- und sonstige Dauerpflege

Völlig unzureichend ist die Annahme, daß die Tragkraft der „primären Gruppen“ noch ausreicht, die notwendigen Pflegeleistungen zu erbringen, bei den Alten, den Siechen und den Behinderten geworden, bei all den hilflosen Menschen, die wir in der Gruppe der „ewigen Armen“ schon früher angetroffen haben.⁷⁴⁶⁾ Dauerpflegen im häuslichen Bereich sind Ehegatten untereinander und Eltern für ihre Kinder anscheinend noch sehr weitgehend zuzumuten, nicht aber Kindern für ihre alten Eltern. Die Gründe dafür zu untersuchen und darzulegen, würde hier zu weit führen. Die Hauspflege betrachtet sich in der Regel für Dauerpflegefälle als nicht zuständig, sondern definiert sich geradezu als zeitlich begrenzte Hilfe. Aber das ist vielleicht nur eine taktische Selbstbeschränkung, die einfach aus dem Mangel an Pflegekräften zu erklären ist. Würde man in der Aufbauphase, in der sich die Hauspflege in Deutschland noch immer befindet, Dauerpflegen übernehmen, so wären die wenigen bis jetzt verfügbaren Kräfte sofort auf Jahre hinaus blockiert. Das besagt aber nur, daß sehr viel mehr Frauen und Mädchen als Hauspflegerinnen gewonnen werden

⁷⁴³⁾ Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung des Rechts der gesetzlichen Krankenversicherung, Art. 1, § 193, Abs. 1 Satz 1. Bundestagsdrucksache IV/816, S. 11.

⁷⁴⁴⁾ Art. 1, § 193, Abs. 2 Satz 1 des Entwurfs.

⁷⁴⁵⁾ Art. 1, § 193, Abs. 1 Satz 2 und Abs. 2 Satz 2 des Entwurfs.

⁷⁴⁶⁾ Vgl. Kap. II, Abschnitt I.

müßten, denn viele der ständig auf mehr oder weniger Hilfe und Pflege angewiesenen Menschen, mit denen man heute nichts Besseres anzufangen weiß, als sie in Anstalten zu stecken, wären zu Hause nicht nur viel billiger zu versorgen, sondern würden sich dabei auch viel wohler fühlen. Dennoch wird ohne ein aufwendiges Anstaltswesen nicht alles auszurichten sein, was für diese Menschen zu tun möglich ist.

Unsere Rentensysteme haben von der gesamten Erscheinung der dauerhaften, voraussichtlich nicht mehr zu behebenden Pflegebedürftigkeit bisher noch kaum Kenntnis genommen. Dabei ist sie keineswegs ein so seltener und unbekannter Zustand, daß die Abhilfe nicht im voraus geplant werden könnte. „Seit 1957 sind im Mikrozensus Angaben über Körperbehinderungen erfragt worden. Es hat sich dabei herausgestellt, daß Umfang und Zusammensetzung dieses Personenkreises verhältnismäßig konstant sind.“⁷⁴⁷⁾ Das legt die Frage nahe, ob diese nicht mehr zu heilenden Behinderungen und Beeinträchtigungen, die ständige Hilfe im täglichen Leben erfordern, nicht noch zu den gängigen Risiken gehören und folglich auch in einer Versicherungs- oder Versorgungsapparatur unterzubringen wären. Die Tatsache, daß der Notstand und die notwendigen Abhilfen in der Regel ebenso vom ärztlichen Befund abzuleiten sind wie in der Krankenversicherung, scheint darauf hinzudeuten, daß das möglich wäre — wenngleich sofort hinzugesetzt werden muß, daß chronische Krankheiten und die physischen Schwächen des Alters durch die medizinische Diagnose nie erschöpfend beschrieben sind; aber dieser Einwand gilt grundsätzlich für alle Krankheiten, er wäre also auch gegen die Krankenversicherung zu erheben. Wenn aber Hilfe zur Pflege auch von der Versicherung und der Versorgung gewährt werden kann, wäre weiter zu fragen, inwieweit sie in bar geleistet werden könnte. Die in der sozialen Sicherung am weitesten verbreitete Leistungsform für den chronischen Pflegefall, das sogenannte Pflegegeld bzw. die Pflegezulage,⁷⁴⁸⁾ bestätigt, daß die generalisierenden Sicherungsinstitute zu einer rentenartigen Abgeltung des Pflegeaufwandes tendieren. Allerdings wird diese Form nur bei häuslichen, nicht bei Anstaltspflegen benutzt. Auch die Fürsorge kennt neuerdings ein solches festes Pflegegeld, das sogar ausdrücklich an die Bedingung geknüpft ist, daß „die notwendige Wartung und Pflege durch nahestehende Personen oder im Wege der Nachbarschaftshilfe voll oder im wesentlichen Umfange übernommen werden“.⁷⁴⁹⁾ Es ist also nicht zur Bezahlung von beruflichen Pflegekräften gedacht; werden solche gebraucht, so wird ihre Arbeit als „Sachleistung“ zu Verfügung gestellt.⁷⁵⁰⁾

Bei der Anstaltspflege wäre die Geldform besonders leicht zu praktizieren, weil bei ihr mit bekannten Pflegesätzen gerechnet werden kann.

747) Körperbehinderte nach Art und Ursache der Behinderung. In: *Wirtschaft und Statistik*. Jg. 1964. Heft 2 (Februar). S. 89.

748) Vgl. für die Unfallversicherung § 558, Abs. 3 RVO, für die Kriegsoferversorgung § 35 BVG. Die Rentenversicherungen kennen keine besonderen Leistungen für Pflegefälle.

749) § 69 Abs. 3 BSHG.

750) Vgl. § 69 Abs. 5 BSHG.

Die Stellung der Fürsorge

Aber man wird wohl zwischen verschiedenen Typen der Pflegebedürftigkeit differenzieren müssen. Bei alten Menschen kann man sich ohne weiteres vorstellen, daß man ihnen das Geld gibt, um ein Altersheim bezahlen zu können. Es ist auch oft gesagt worden, daß ein solches Verfahren der Würde des Menschen angemessener sei als die Sachleistung. Bei ausgesprochenen Siechtumserscheinungen werden schon starke Zweifel auftauchen, ob man den rechten Umgang mit dem anvertrauten Geld noch unterstellen kann. Bei geistigem Verfall werden sich diese Zweifel mehren. Bei der Irrenpflege wird man schließlich überhaupt nur noch die Sachleistung in Betracht ziehen können.

Derartige Einwendungen, die sich auf die Fähigkeit, mit Geld umzugehen, beziehen, gelten jedoch für die normale Rente ebenso wie für eine Zusatzrente, die wegen Pflegebedürftigkeit gezahlt würde. Davon abgesehen, gibt es ein sehr eindeutiges Indiz dafür, daß sich auch notwendige Anstaltsaufenthalte weitgehend durch rentenähnliche Leistungen garantieren lassen. Die meisten Anstaltstypen haben nämlich nebeneinander solche Insassen, für die irgendeine Sicherungseinrichtung bezahlt, und solche, die aus eigenen Mitteln für ihren Aufenthalt aufkommen. Die einzigen Ausnahmen, bei denen die öffentliche Hand ein Monopol hat und bei denen man sich nicht freiwillig einmieten kann, sind Strafanstalten und Irrenhäuser. Alles übrige aber gibt es längst in der Form, daß der Anstaltsbewohner seinen Aufenthalt und seine Pflege kauft wie jede andere Dienstleistung auch. Dem Sozialleistungsempfänger das Geld zu geben, damit er das ebenfalls tun kann, anstatt der Anstalt direkt die Kosten für ihn zu bezahlen, könnte demnach keine grundsätzlichen, sondern allenfalls technische Schwierigkeiten bereiten.

3. Pflege als faktische Hauptleistung der Fürsorge

Die Fürsorgerechtsreformer haben bei den Überlegungen zum Sozialhilfegesetz offensichtlich erkannt, daß die heutigen Rentensysteme alle Arten von häuslicher Pflege und alle Arten von Dauerpflege nur höchst unzulänglich, wenn überhaupt, gewährleisten. Von daher ist ein großer Teil der „Hilfen in besonderen Lebenslagen“⁷⁵¹⁾ zu interpretieren. Die Mehrzahl von ihnen sind pflegerische Hilfen. Die Hauspflege ist im Sozialhilfegesetz überhaupt erstmals als besonderer Typ einer sozialen Dienstleistung begriffen und beschrieben worden, indem neben die „Hilfe zur (häuslichen Kranken-) Pflege“⁷⁵²⁾ die „Hilfe zur Weiterführung des Haushalts“⁷⁵³⁾ gestellt worden ist.

Die Konzeption des geltenden Fürsorgerechts beruht darüber hinaus deutlich auf der Überzeugung, daß die Pflegebedürftigkeit ein recht

751) Abschnitt 3, §§ 27 ff. BSHG.

752) §§ 68 f. BSHG.

753) § 70 BSHG.

genereller Tatbestand ist, daß die Merkmale der Massenhaftigkeit und Gleichartigkeit, die als Voraussetzung für die Anwendbarkeit von Versicherungs- und Versorgungskonstruktionen bezeichnet worden sind,⁷⁵⁴⁾ auf sie durchaus anwendbar sind. Von daher wäre dann auch zu verstehen, daß die meisten der „Hilfen in besonderen Lebenslagen“ an weitgehend schematisierte Voraussetzungen geknüpft sind, nämlich an gesetzlich auf Mark und Pfennig fixierte Einkommensgrenzen.⁷⁵⁵⁾ Damit nähert sich das Ganze einem System allgemeiner Grundversorgung für alle Staatsbürger. Es erhält die Ausgestaltung, die für alle mit dem körperlichen Befinden in Zusammenhang stehenden Hilfen typisch ist, und zwar durch alle Formen von Versicherung, Versorgung und Fürsorge hindurch: Schematische Leistungsvoraussetzungen werden mit individuell ausgestalteten Hilfen kombiniert, wobei das Verbindungsglied, das solche zunächst etwas unlogisch erscheinende Konstruktion ermöglicht, vor allem in der dem Arzt zugebilligten Ermessensfreiheit besteht. Der ärztlichen Diagnose, in die immer zugleich naturwissenschaftliche Exaktheit und psychologisches Einfühlungsvermögen eingehen müssen, bleibt es mehr oder weniger vorbehalten, zunächst überhaupt das Vorliegen eines Versicherungsfalles zu konstatieren, dann aber auch in individueller Bemessung zu bestimmen, welche Leistungen zu gewähren sind.

Für die fürsorgerische Praxis bleibt als grundlegender Tatbestand, daß ihr das Anstaltswesen und die häuslichen Pflegen auf absehbare Zeit nahezu völlig überlassen sind und daß sie hier — gerade wenn man ihr Verhältnis zum gesamten Sicherungssystem ins Auge faßt — ihre wohl umfangreichste Aufgabe vorfindet. Diese Feststellung würde selbst dann noch nicht aufgehoben, wenn völlig andere Wege der Finanzierung gefunden würden, wenn die Fürsorge sowohl aus der Geldbeschaffung wie aus der Auswahl der Pflegerlinge völlig ausgeschaltet wäre. Denn auf fürsorgerische Methoden kann man in der Pflege nie verzichten.⁷⁵⁶⁾ Gerade in den häuslichen Pflegen liegt ein typischer fürsorgerischer Ansatz, denn sie erfordern, daß der ganze Komplex der familialen Verflechtungen und Lebensbedingungen beachtet wird. So wie die Dinge jetzt stehen, werden in der Fürsorge die Anstalten und — in zunehmendem Maße — die häuslichen Pflegen auch finanziell die Hauptmasse beanspruchen.⁷⁵⁷⁾ Der Ausbau der pflegerischen Hilfen hängt aber mehr als vom Geld von den Menschen ab, die dafür zu gewinnen sind, ebenso von ihrer Zahl wie von ihrer Qualifikation, so hoch auch der Aufwand ist, den jede Bemühung in dieser Richtung erfordert.

⁷⁵⁴⁾ Vgl. Kap. V, Abschnitt IV 4.

⁷⁵⁵⁾ Vgl. Kap. VII, Abschnitt III 2.

⁷⁵⁶⁾ Zur Definition der Fürsorge als Methode vgl. Kap. VII, Abschnitt IV 4.

⁷⁵⁷⁾ Die neueste Statistik über den Sozialhilfeaufwand zeigt, daß die Hilfe zur Pflege 1964 bereits 28 % des Gesamtaufwandes und fast die Hälfte des Aufwandes für Hilfen in besonderen Lebenslagen beanspruchte; innerhalb des gesamten Aufwandes für Anstaltsfürsorge machte sie sogar rund 53 % aus. (Vgl. Wirtschaft und Statistik 1965 Heft 9, S. 605, Tabelle 2).

4. Bedarfsschätzungen

Wie groß die Zahl der ständig auf fremde Hilfe und Pflege angewiesenen Personen ist, ist nicht genau bekannt. Doch gibt es Untersuchungen, die diesen Bedarf wenigstens ungefähr abzuschätzen erlauben. In der bereits erwähnten Mikrozensus-Erhebung über Arten und Ursachen von Körperbehinderungen ist festgestellt worden, wie hoch der Anteil verschiedener Krankheiten an der Gesamtzahl der Behinderten ist. Das zusammengefaßte Ergebnis ist in Tabelle 8 wiedergegeben. Die darin aufgeführten Arten der Behinderung erfordern offensichtlich ein sehr verschiedenes Maß von Pflege.

Tabelle 8

Körperbehinderte nach der Art der Behinderung

Oktober 1962

Art der Behinderung	Körperbehinderte	
	in 1000	in %
Blindheit, Augenerkrankungen und -verletzungen	201	5,4
Ohrenerkrankungen, Taubheit usw.	87	2,3
Verlust bzw. Verkrüppelung der Gliedmaßen	1 306	35,1
Verletzung des Rückens und der Wirbelsäule	171	4,6
Nerven- und Geisteserkrankung, Hirnverletzung	370	9,9
Erkrankung der Atmungs- und Verdauungsorgane	362	9,7
Herz- und Kreislaufkrankungen	247	6,6
Sonstige Erkrankungen, ohne Angabe der Art der Behinderung	976	26,2
Alle Arten der Behinderung	3 722	100,0

Am höchsten ist es wahrscheinlich bei den Geisteskrankheiten, während beispielsweise eine große Zahl von Personen, die an Verdauungsorganen oder am Herzen erkrankt sind oder die einen Finger oder ein Bein verloren haben, ohne jede Betreuung auskommen können. Außerdem hängt der Pflegebedarf sehr stark vom Alter, vom Familienstand, auch vom Beruf und von den Wohnungsverhältnissen ab. Zunächst wird man anneh-

men können, daß die rund 50 % aller Körperbehinderten, die ihren Lebensunterhalt überwiegend aus eigener Erwerbstätigkeit bestreiten,⁷⁵⁸⁾ keine wesentliche fremde Hilfe brauchen. Rechnet man von den dann noch verbleibenden rund 1,8 Millionen Körperbehinderten alle diejenigen ab, die nur leicht behindert sind, die von Familienangehörigen versorgt werden und die gelernt haben, trotz schwerer Behinderungen mit sich selbst fertig zu werden, und berücksichtigt man andererseits, daß allein die Hirnverletzten, Nerven- und Geisteskranken rund 10 % aller Behinderten ausmachen, so wird man die Zahl der auf irgendwelche besonderen Pflegeanstalten oder -personen Angewiesenen wahrscheinlich zwischen 10 % und 20 % aller Behinderten zu suchen haben, also bei — grob gerechnet — rund einer halben Million.

Damit wäre die Pflegebedürftigkeit, die durch die Hinfälligkeit im Alter, auch ohne ausgesprochene Körperbehinderung, eintritt, noch nicht erfaßt. Von den über 65jährigen sind rund 5 % körperbehindert.⁷⁵⁹⁾ Als Pflegefälle sind also 0,5 % bis 1 % aller über 65jährigen in der bisherigen Schätzung mit eingerechnet. Der Deutsche Städtetag rechnet demgegenüber damit, daß 5,8 % dieser Altersgruppe allein in Altersheimen und Alterspflegeheimen⁷⁶⁰⁾ untergebracht werden müßten;⁷⁶¹⁾ die Bundesarbeitsgemeinschaft der freien Wohlfahrtspflege schätzt den Bedarf auf 4,5 %.⁷⁶²⁾ Bei rund 6,2 Mill. Einwohnern, die 65 Jahre alt oder älter sind,⁷⁶³⁾ wären das rund 360 000 bzw. rund 280 000, die eine Anstaltsversorgung brauchten. Für die Alterspflegeheime allein wird ein Bedarf von 1,6 % bzw. 1,5 % aller über 65jährigen angesetzt,⁷⁶⁴⁾ also rund 100 000 bzw. 93 000.⁷⁶⁵⁾ In diesen Zahlen würden dann noch die häuslichen Dauerpflegen fehlen, die jedoch als bereits in den Globalzahlen der pflegebedürftigen Körperbehinderten enthalten angesehen werden sollen.

Setzt man die beiden niedrigsten Annahmen zusammen (10 % der Körperbehinderten + 1,5 % der über 65jährigen als Alterspflegeheim-

758) Wirtschaft und Statistik, Jg. 1964, Heft 2, S. 91.

759) Wirtschaft und Statistik, a.a.O., S. 89.

760) Als Altersheime gelten dabei solche Anstalten, „die die vollständige Betreuung alter Menschen bezwecken, also den Gesamtlebensbedarf, insbesondere die Gesamtverpflegung, den Wäschebedarf und die Instandhaltung der Bekleidung decken“, als Alterspflegeheime solche Anstalten, „die der Betreuung solcher alten oder chronisch kranken Menschen dienen, die weder in einem Altersheim ausreichend betreut werden können, noch als akut Kranke einem Krankenhaus zugeführt werden müssen“. (Wolfgang Speerschnieder: Alters-einrichtungen 1960. Braunschweig, ohne Jahresangabe. Als Sonderdruck aus dem Statistischen Jahrbuch Deutscher Gemeinden, Jg. 48/1960, vom Deutschen Städtetag herausgegeben, S. 1).

761) Vgl. Denkschrift über Altenhilfe in Baden-Württemberg. Drucksachen des 3. Landtags von Baden-Württemberg, Beilage 2600, S. 4954.

762) Vgl.: Die Altenheimplanung in der Altenhilfe. Denkschrift, vorgelegt von der Bundesarbeitsgemeinschaft der freien Wohlfahrtspflege, Bonn 1963, S. 5.

763) Beilage zum Statistischen Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland 1963, S. 4. Die Zahl stammt aus der Volkszählung vom 6. Juni 1961.

764) Vgl. Denkschrift über Altenhilfe in Baden-Württemberg, a.a.O., S. 4954, und Die Altenheimplanung in der Altenhilfe, a.a.O., S. 5.

765) Es mag zweifelhaft sein, ob die Insassen von Altersheimen bereits als dauernd pflegebedürftig angesehen werden müssen oder nicht. Deshalb wird bei der folgenden Zusammenstellung des Bedarfs an Dauerpflege einmal nur mit Alterspflegeheimplätzen gerechnet, das andere Mal zusätzlich auch mit den Altersheimplätzen.

fälle), so ergäbe sich eine Gesamtzahl von 465 000 ständig Pflegebedürftigen. Addiert man die beiden höchsten Schätzungen (20 % der Körperbehinderten + 5,8 % der über 65jährigen als Altersheim- und Alterspflegeheimfälle), so erhält man 1 105 000. Wenn alle genannten Prozentsätze auch sehr grob gegriffen sind, so ist doch die Größenordnung, um die es bei dem Bedarf an Dauerpflegen geht, damit bezeichnet. Dazu käme dann noch der Bedarf an vorübergehenden Pflegen, der sich in gleichen Dimensionen bewegen dürfte.

IV. Erziehung

1. Ersatz, Überwachung und Unterstützung der Familienerziehung

Wenn von speziell für Kinder und Jugendliche ergriffenen fürsorglichen Maßnahmen gesprochen wird, dann wird zunächst fast ausschließlich an jene erzieherischen Hilfen der öffentlichen Hand gedacht, die die als Normalfall angesehene Erziehung innerhalb der Familie ersetzen, überwachen oder unterstützen, also an das vielfältige Instrumentarium, das das Jugendwohlfahrtsgesetz zur Verfügung stellt. Wie das Verhältnis dieser öffentlichen Jugendhilfe zu der elterlichen Erziehung gedacht ist, haben die Gesetze mit großer Entschiedenheit formuliert. „Pflege und Erziehung der Kinder sind das natürliche Recht der Eltern und die zuvörderst ihnen obliegende Pflicht.“ So heißt es in Artikel 6 Absatz 2 des Grundgesetzes. Die Eltern sind also die wichtigsten Erzieher, die Erstberechtigten und Erstverpflichteten zur Erziehung, aber nicht die einzigen und ausschließlichen. Die zweite entscheidende Erziehungsinstitution neben der Familie nennt der folgende Artikel des Grundgesetzes: Das gesamte Schulwesen. Läßt man die kaum zu überschätzende, aber auch kaum zu kontrollierende erzieherische Einwirkung der Umwelt des Kindes außer Betracht und beschränkt sich auf die intentionale Erziehung, so sind Elternhaus und Schule die maßgebenden pädagogischen Instanzen.

Würden sie das, was ihnen im Regelfall zugetraut und zugemutet wird, immer leisten, so wäre für weitere Erziehung kein Raum mehr. Aber es gibt Fälle, in denen sie fehlen oder versagen. Um auch dann das Recht des Kindes auf Erziehung⁷⁶⁶⁾ zu gewährleisten, sind Ersatzerzieher vorgesehen. „Insoweit der Anspruch des Kindes auf Erziehung von der Familie nicht erfüllt wird, tritt, unbeschadet der Mitarbeit freiwilliger Tätigkeit, öffentliche Jugendhilfe ein.“⁷⁶⁷⁾

Die Rangordnung, die hier konstituiert wird, ist eindeutig. „Das Recht und die Pflicht der Eltern zur Erziehung“ sind schon deshalb vorrangig,

⁷⁶⁶⁾ § 1 Abs. 1 JWG.

⁷⁶⁷⁾ § 1 Abs. 3 JWG.

weil sie grundgesetzliche Norm sind, und das Jugendwohlfahrtsgesetz bestimmt auch ausdrücklich, daß sie „durch dieses Gesetz nicht berührt (werden)“. ⁷⁶⁸⁾ Nur wenn „der Anspruch des Kindes auf Erziehung . . . nicht erfüllt wird“, ist der pädagogische Eingriff, dann allerdings sogar, soweit notwendig, mit öffentlicher Gewalt, zulässig.

Das heißt nichts anderes, als daß das eine fürsorgerische Grundprinzip, die Subsidiarität, zum klaren Programm der gesamten öffentlichen Jugendhilfe gemacht worden ist. Es ist unmittelbar einleuchtend, daß der zweite Grundsatz der Fürsorge, die Individualisierung, wesensnotwendiger Bestandteil dieser sozialen Hilfe für Kinder und Jugendliche ist. Wo ein Erziehungsdefizit oder ein Erziehungsnotstand vorliegt, ist an schematischen, leicht erkennbaren äußeren Merkmalen schlechterdings nicht auszumachen. Außerdem ist Erziehung so sehr auf die Person gerichtet, daß es ganz und gar unmöglich ist, sie durch irgendwelche im voraus fixierten Leistungen, gar durch einen bestimmten Geldbetrag zu bewirken — wenn sie auch im Einzelfall viel Geld kosten mag. Der „pädagogische Bezug“ ist als ein dialogisches Verhältnis zwischen Erzieher und Kind nur herzustellen, wenn die Eigenart des Kindes so beachtet wird, daß es sich der persönlichen Zuwendung des Erziehers vertrauensvoll öffnet. —

Es kann hier nicht darum gehen, pädagogische Spezialitäten abzuhandeln. Es war nur darauf hinzuweisen, daß die öffentliche Jugendhilfe, die einsetzt, wo die Familie die Erziehung nicht zu leisten vermag, nur nach den Regeln und Techniken der Fürsorge agieren kann und daß sie daher zu den wesentlichen dauerhaften Fürsorgeaufgaben gehört. Sie muß dann eingreifen, wenn die Familie fehlt (Waisenkinder), häufig auch wenn die Familie unvollständig ist oder geworden ist (uneheliche Kinder, Kinder aus geschiedenen Ehen) und schließlich in gestörten und zerbrochenen Familien, die sich als erziehungsschwach oder -unfähig erwiesen haben. Die Kindererziehung muß dann entweder ganz von außerfamilialen Instanzen übernommen werden (Fürsorgeerziehung, freiwillige Erziehungshilfe, Pflegekinder), ⁷⁶⁹⁾ oder sie verbleibt zwar bei den Eltern bzw. einem Elternteil, wird aber gelenkt und überwacht (Vormundschaft) ⁷⁷⁰⁾ oder unterstützt (Pflegschaft, Erziehungsbeistandschaft). ⁷⁷¹⁾ Von solchen Erziehungshilfen der Jugendämter waren in den letzten Jahren stets über 1/2 Million Jugendlicher betroffen. ⁷⁷²⁾

2. Ausbildung

a) *Ausbildung behinderter Kinder*

Fürsorgerische Bemühungen sind oft aber auch dann notwendig, wenn die Familie vollkommen intakt und mit einer normalen oder sogar über-

⁷⁶⁸⁾ § 1 Abs. 2 Satz 1 JWG.

⁷⁶⁹⁾ Vgl. §§ 62 ff. und §§ 27 ff. JWG.

⁷⁷⁰⁾ Vgl. §§ 37 ff. JWG.

⁷⁷¹⁾ Vgl. §§ 52 f. JWG, §§ 1671 Abs. 5 und 1679 Abs. 1 BGB und §§ 55 ff. JWG.

⁷⁷²⁾ Vgl. Wirtschaft und Statistik. Jg. 1963. Heft 6 (Juni). S. 368 f.

durchschnittlichen Erziehungskraft ausgestattet, aber durch besondere Leiden ihrer Kinder dennoch überfordert ist. Wenn Behinderungen, wie sie bei den Dauerpflegefällen erwähnt worden sind, Kinder und Jugendliche betreffen, dann potenzieren sich die Schwierigkeiten, da die Pflegebedürftigkeit und die Aufgabe der Rehabilitation, wie sie auch bei Erwachsenen vorkommen, mit der für jedes Kind zu leistenden Erziehungs- und Ausbildungsaufgabe kombiniert sind. Solche Kinder zu versorgen und zu pflegen, ihre körperliche, geistige und seelische Entwicklung so zu fördern, daß der Lernprozeß, der sich bei jedem Kind abspielt, das Einüben in die Verrichtungen, die den Menschen allmählich selbständig werden lassen, so wenig wie möglich hinter dem normalen Stadium gesunder Kinder zurückbleibt, und sie zugleich, wenn es irgend geht, so auszubilden, daß sie ihr Leben später einmal auch wirtschaftlich unabhängig führen können, gehört zu den schwierigsten, aufopferungsvollsten, häufig auch entmutigendsten Aufgaben, die die menschliche Gesellschaft stellt.

Diese blinden, taubstummen, sprachgestörten, gelähmten, verkrüppelten, epileptischen, debilen oder sonstwie geschädigten Kinder werden heute fast ausschließlich in Anstalten betreut. Die komplizierten Anforderungen, die an diese Art sozialer Hilfe gestellt werden, und die sehr spezielle Ausbildung, die Pfleger, Erzieher und Lehrer für diese Fälle haben müssen, lassen es verständlich erscheinen, daß zunächst überhaupt keine andere Lösungsmöglichkeit als praktikabel erwogen wird. Aber Pädagogen, die sich mit diesen Sonderfällen beschäftigt haben, haben darauf hingewiesen, daß durch dieses Verfahren möglicherweise zu allen anderen Leiden und Benachteiligungen auch noch Hospitalismus-Schäden hinzugefügt würden. Daß keine noch so gute Anstaltserziehung ein normales Familienleben ersetzen könne, gelte für diese Kinder vielleicht noch mehr als für alle anderen. Wieder kann hier nicht auf die pädagogischen Fachfragen eingegangen werden, etwa darauf, wie entscheidend für die Entwicklung behinderter Kinder die Selbstbestätigung im Kreise ihrer Altersgenossen ist. Es sei nur die Vermutung ausgesprochen, daß die beste Art der Pflege, Behandlung, Erziehung und Ausbildung dieser Kinder durchaus nach pädagogischen und medizinischen Gesichtspunkten entschieden werden kann und nicht aus wirtschaftlichen Gründen unterbleiben muß. Denn der Einwand, daß bei den wenigen weit verstreuten Fällen nur eine zentrale Anstalt für größere Regionen tragbar sei,⁷⁷³⁾ weil es eben schon ökonomisch nicht zu bewältigen sei, für jedes behinderte Kind einen Blinden-, Taubstummen- oder sonstigen Sonderschullehrer anzustellen, verliert seine Überzeugungskraft, wenn man weiß, daß einigermaßen gut geführte Anstalten heute schon ein Verhältnis von etwa 2 : 1 zwischen Kindern und Personal haben. Rechnet man die Kosten hinzu, die die Häuser und ihre Unterhaltung verursachen, und nutzt man andererseits

⁷⁷³⁾ In Hessen gibt es z. B. nur eine einzige Blindenschule in Friedberg mit (im Mai 1965) 66 Schülern und Schülerinnen.

die Möglichkeit aus, einige Kinder mit kleinen Schulbussen zusammenzubringen (oder eventuell sogar den Lehrer mitsamt seinem Unterrichtsmaterial zu motorisieren), so müßte es bei der Höhe der Ausgaben für soziale Zwecke, Schulen und Gesundheitswesen⁷⁷⁴⁾ möglich sein, unabhängig von finanziellen Rücksichten zu entscheiden, was für die behinderten Kinder getan werden soll. Wie der beste Weg dann aussehen würde, ist allerdings unter den Fachleuten noch keineswegs ausdiskutiert.

Die Mikrozensus-Erhebung über die Körperbehinderten hat gezeigt, um wie viele Kinder es geht. Im Oktober 1962 gab es 67 000 körperbehinderte Kinder unter 15 Jahren, also im vorschulpflichtigen und schulpflichtigen Alter. Davon hatten rund 25 000 Nerven- und Geisteskrankheiten und Hirnverletzungen, 12 000 verkrüppelte oder fehlende Gliedmaßen, 3 000 Augenerkrankungen, 2 000 Verletzungen des Rückens und der Wirbelsäule, 2 000 Ohrenerkrankungen und Taubheit, 1 000 Erkrankungen der Atmungs- und Verdauungsorgane und 1 000 waren blind. 13 000 hatten sonstige Erkrankungen und 7 000 hatten die Art ihrer Behinderung nicht angegeben.⁷⁷⁵⁾

b) Ausbildungsbeihilfen

Es ist offensichtlich, daß nur die spezifischsten, der individuellen Situation mit größtem Einfühlungsvermögen angepaßten Methoden bei diesen behinderten Kindern einigermaßen reale Erfolgchancen haben. Insofern bedarf es keiner Diskussion, daß sie nicht in den generalisierenden Sicherungsapparat gehören. Aber auch da, wo es gar nicht um derartige extreme Notstände geht, verschließen sich Versicherung und Versorgung weitgehend den Erziehungsansprüchen. Zwar ist für 1962 ein Aufwand von insgesamt 370 Mill. DM für Ausbildungsbeihilfen nachgewiesen worden; darin sind 20 Mill. DM aus der Sozialhilfe enthalten.⁷⁷⁶⁾ Aber auch diese Förderung ist überwiegend retrospektiv begründet, worauf das Bundesarbeitsministerium selbst hinweist: „Der zweite Weltkrieg und seine Folgen brachten vielfach eine Unterbrechung, Verlängerung oder Verzögerung der Berufsausbildung der Jugendlichen mit sich. Zum Ausgleich dieser Schäden führten die Gesetze, die sich im weitesten Sinn mit den Auswirkungen des Kriegs beschäftigen, Förderungsmaßnahmen für die berufliche Ausbildung ein. Diese Förderungsmaßnahmen laufen allmählich aus.“⁷⁷⁷⁾ Solche an Kriegs- und Kriegsfolgeschäden ausgerichteten Ausbildungsbeihilfen gibt es aus der Kriegsopferversorge, dem Lastenausgleich, nach dem Bundesevakuierergesetz, dem Heimkehrergesetz, dem Haft-

774) 1961 beliefen sich die Ausgaben von Bund, Ländern, Gemeinden und Gemeindeverbänden für diese drei Sparten auf rund 33 Milliarden DM, d. h. auf genau ein Drittel der Gesamtausgaben aller deutschen Gebietskörperschaften. (Vgl. Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland 1963, S. 430).

775) Wirtschaft und Statistik. Jg. 1964. Heft 2 (Februar). Statistische Monatszahlen. S. 75*.

776) Vgl. Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (Hrsg.): Übersicht über die soziale Sicherung in der Bundesrepublik Deutschland. 5. Aufl., Bonn 1964. S. 115.

777) Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, a.a.O., S. 113.

lingshilfegesetz und aus dem Bundesjugendplan für jugendliche Zuwanderer aus der sowjetischen Besatzungszone.

Das bestätigt nur, daß das ganze Sicherungsdanken nicht auf zukünftige Chancen gerichtet ist. Dabei müßte eine Gesellschaftsphilosophie, die immer liberale Ideen beschwört, für nichts so sehr eintreten wie für eine umfassende und großzügige Hilfe bei der beruflichen Entwicklung der Jugend. Denn Ausbildungsbeihilfen sind nicht nur die einzige Form sozialer Umverteilung, die ein konsequentes liberales Denken zuläßt, sondern sie sind eine unerläßliche Vorbedingung dafür, daß eine liberal vorgestellte, also im wesentlichen durch Wettbewerb regulierte Wirtschaftsgesellschaft sich nicht schon im Ansatz als widersprüchlich und ungerecht erweist. Alexander Rüstow ist einer der liberalen Autoren, der am entschiedensten immer wieder darauf hingewiesen hat, daß nur die Gleichheit der Startchancen die Wettbewerbsordnung zu rechtfertigen vermag.

Der Sicherungsapparat aber ist in dieser Hinsicht ausgesprochen konservativ. Er ist an vergangenen Tatbeständen ausgerichtet, nicht an einem die Zukunft gestaltenden Entwurf. Daher gibt er für Ausbildung und Förderung kaum etwas her. Die gesamte Rentengesetzgebung hat nur die „auslaufende Existenz“ im Auge. Rentner zu sein, ist der letzte wirtschaftliche Status im menschlichen Leben; einen anderen Beruf ergreift man danach in der Regel nicht mehr. Deshalb wird man ja auch erst dann „verrentet“, wenn feststeht, daß eine Berufsausübung nach menschlichem Ermessen nicht mehr in Frage kommt. Auch alle medizinischen Bemühungen, denen man am ehesten noch einen Zukunftsaspekt zubilligen könnte, sind ja bestenfalls konservierender, vielleicht aber auch nur retardierender Natur. Ob man die normale ärztliche Behandlung ansieht oder das, was wir Rehabilitation nennen — ohne die ausländischen Vorbilder, auf die dieser Name verpflichtet, schon erreicht zu haben —: Beides bringt niemanden vorwärts. Wenn es gut geht, bringt es ihn auf den Stand zurück, den er vorher hatte. Wenn es schlecht geht, bekommt er eine Rente. Bewahrung oder Wiederherstellung ist also das höchste Ziel der Sicherungsinstitute. Mehr kann man schon rein terminologisch auch gar nicht verlangen, denn von dem Wort „sichern“ reicht die sprachliche Ableitung nicht über das hinaus, was sich sichern läßt, das heißt nie über das bereits Vorhandene.

Sich damit abzufinden hieß, es völlig der Fürsorge zu überlassen, etwas für die Zukunft der Menschen zu tun. Es könnte zunächst scheinen, als ob das eine völlig angemessene Zuordnung sei. Denn was man einem Menschen zutrauen, wie man etwas aus ihm machen und ihn zu etwas bringen kann, das erfordert offensichtlich, sich mit der gesamten Struktur der einzelnen Person zu befassen, mit ihren Begabungen und Neigungen, mit ihrem Charakter und der sozialen Umwelt, mit den Eltern und den Lehrern, mit dem Einkommen der Familie und mit den Chancen auf dem Arbeitsmarkt, mit den Geschwistern, mit der Wohnung, mit den Ver-

kehrverbindungen zu Schule und Arbeitsplatz und mit vielem anderen. Genau das ist an sich fürsorgerische Methode. Aber in der Regel werden alle diese Überlegungen von den Eltern angestellt und nicht von der Fürsorgerin, und es ist nicht einzusehen, daß den Eltern — und dem Jugendlichen selbst — ein entsprechendes Urteilsvermögen nur deshalb nicht mehr zuzutrauen sein sollte, weil ihnen das Geld fehlt, um eine anständige Ausbildung zu bezahlen. Es kann also kaum als legitime Daueraufgabe der Fürsorge angesehen werden, den Werdegang eines jeden jungen Menschen zu kontrollieren und zu beeinflussen. Die Gefahr, daß jungen Menschen nur aus Geldmangel die Aufstiegschancen verbaut sind, die sie ihrer Begabung nach an sich hätten, ließe sich durch einen entsprechend ausgestalteten Familienlastenausgleich oder auch nur durch Ausbildungsbeihilfen, die nach relativ einfachen, standardisierten Maßstäben verteilt werden, ausreichend beheben.

Die Masse der Fälle, in denen nur mit einer finanziellen Hilfe eine angemessene Ausbildung zu bewerkstelligen ist, ließe sich also vorab erledigen, ohne den diffizilen und aufwendigen Apparat der Fürsorge zu beanspruchen. In einer Zeit, in der die Forderung, alle Begabungsreserven auszuschöpfen, immer dringlicher wird, wird solche kulturpolitisch wirksame Sicherungsleistung kaum noch lange ausbleiben. Die Förderung von Studenten nach dem Honnefer Modell ist ein erster Ansatz dazu. Das schon lange geforderte umfassende und einheitliche Gesetz über Ausbildungsbeihilfen steht aber noch aus. Daher wird die Fürsorge vorläufig nicht umhin können, auch hier Lückenbüßer zu spielen. Die Bestimmungen über Ausbildungsbeihilfen im Sozialhilfegesetz⁷⁸⁰⁾ haben sie dazu, im Vorgriff auf dieses besondere Gesetz, mit dem Notwendigsten ausgestattet, das jedoch im Hinblick auf die gestellten Bildungsaufgaben wohl nicht für längere Fristen als ausreichend angesehen werden wird.

Das Instrument der Ausbildungsbeihilfen wird jedoch auch auf Dauer für die Fürsorge unentbehrlich bleiben. Zwar kann die normale Ausbildungsfinanzierung keine ständige Verpflichtung der Fürsorge sein. Aber dort, wo es nicht nur um die Kosten der Ausbildung geht, sondern nur eine weitergehende Förderung die in einem jungen Menschen steckenden Fähigkeiten und Entwicklungsmöglichkeiten zu erschließen vermag, kann nur die Fürsorge mit ihrer Methode einer individuellen sozialen Diagnose den richtigen Weg finden. Es wird ihr also aufgetragen bleiben, denen eine Chance zu geben, die sonst keine hätten, und die vorwärts zu bringen versuchen, die ihre Chance nicht wahrzunehmen verstehen.

3. Erwachsenenenerziehung

Die Meinung, man müsse nicht nur Kinder und Jugendliche erziehen, sondern auch Erwachsene, scheint in den letzten Jahren wieder einmal

⁷⁸⁰⁾ §§ 31 ff. BSHG.

kräftig belebt worden zu sein. Offensichtlich befinden wir uns in dieser Beziehung zur Zeit in einer stark aufklärerisch bestimmten Phase; denn auch die Idee, die Menschen bessern zu wollen, steckt in diesen Ambitionen mit drin. So hat zum Beispiel Krämer davon gesprochen, daß „wir etwa Klienten dazu bringen müssen, daß sie neue sittliche Einsichten gewinnen, sich neue innere Überzeugungen zu eigen machen“. ⁷⁸¹⁾ Die Fürsorge ist ja, seitdem sie mehr ist als bloßes Almosengeben, nie ganz von der Vorstellung losgekommen, es müsse in allem, was sie tut, ein Stück Erziehung stecken. Heute will man — um ziemlich wahllos ein paar Beispiele zu nennen — die Eltern erziehen, damit sie ihre Kinder richtig erziehen können, man will die Leute dazu erziehen, ihre Freizeit sinnvoll zu nutzen (so etwa pflegt man sich meistens auszudrücken), und man will sie „die Kunst, richtig alt zu werden“, lehren, um mit dem Titel eines Artikels aus „Christ und Welt“ ⁷⁸²⁾ zu reden. In dem deutschen Bericht für die 10. Internationale Konferenz für Sozialarbeit war davon die Rede, daß die Fürsorge mit einer Reihe von Methoden-Problemen beschäftigt sei, darunter die Frage: „Wie können wir lernen, Kindern und Erwachsenen beizubringen, sich an etwas zu erfreuen, Leid zu ertragen und zu lieben?“ ⁷⁸³⁾

Bei solchem Vorhaben ist nun freilich von Versicherung und Versorgung keinerlei Beitrag zu erwarten. Denn der ideologische Ansatzpunkt des Sicherungssystems ist genau entgegengesetzt. Es geht von der Mündigkeit des Menschen aus, von der Annahme, daß jeder am besten selbst wisse, was ihm gut tut, daß jeder sein Leben so anlegen soll, wie er mag. Das ist ja die große Befreiung, die die soziale Sicherung gebracht hat: Daß sie dem einzelnen gewährt, was er zum Leben braucht, ohne sich nur im geringsten dafür zu interessieren, wie er lebt, oder sich gar in seine Lebensführung einzumischen.

Nun ist freilich das Gefühl sicher nicht unbegründet, daß der einzelne nicht immer weiß, was für ihn gut und richtig ist. Eine gewisse Ratlosigkeit scheint sich auszubreiten. Die Menschen scheinen mit manchen Schwierigkeiten schwerer fertig zu werden als früher, sich auch mit mancher Lebenslage schwerer abfinden zu können. Aber das allein genügt wohl noch nicht, die Fürsorge auf den Plan zu rufen. Denn bei diesem schwer zu beschreibenden Gefühl des Unbehagens und des Ungnügens handelt es sich augenscheinlich um etwas, was unsere Zeit insgesamt charakterisiert, und nicht um ein Defizit, das einige gegenüber dem üblichen Standard ins Hintertreffen bringt. Ist dem aber so, dann wäre es Überheblichkeit

⁷⁸¹⁾ Erwin Krämer: Anforderungen moderner Sozialarbeit an die Mitarbeiter der Freien Wohlfahrtspflege. In: DPWV-Nachrichten, Jg. 12, Nr. 10 (Oktober 1962), S. 137.

⁷⁸²⁾ Christ und Welt, Jg. 17, Nr. 10 (6. 3. 1964), S. 21.

⁷⁸³⁾ German National Committee of the International Conference of Social Work, Frankfurt-on-Main: German Contribution to the subject „Social Work in a Changing World“ of the Xth International Conference of Social Work, Rome, 8th — 14th January 1961. Hektographiertes Konferenzmaterial, S. 50: „How can we learn to teach children and adolescents to enjoy things, to bear pain, to love?“

der Fürsorge, ihre Hilfe zu offerieren. Wenn sie Methoden und Maßstäbe besitzen sollte, die die Gesellschaft im ganzen entbehrt, so könnte sie sich eben nicht mehr mit den wenigen total Verunglückten allein abgeben, sondern müßte ihre Reformideen der Gesamtgesellschaft anbieten. Damit aber würde sie ihren Arbeitsbereich und ihre Legitimation überschreiten. Denn die Fürsorge kann nie die Gesellschaft im ganzen verbessern, und wenn sie es noch so nötig hätte; nur in Lebenslagen, die in einer Gesellschaft grundsätzlich bewältigt sind, kann sie einzelnen, die versagen, helfen. ⁷⁸⁴⁾

Das heißt aber zugleich, daß mit Besserwisserei, mit Vorhaltungen, die man den Fürsorgeklienten macht, die aber sonst niemand beherzigt, nichts auszurichten ist. Ratschläge zum „einfachen Leben“ — um Ernst Wiecherts Romantitel zu benutzen — sind nicht nur meistens unehrlich, sondern nützen auch niemandem. Die gängige Kulturkritik ist in Fürsorgekreisen verdächtig beliebt geworden. Aber „wer sich in dieser unserer Zeit nicht wohlfühlt, wer nicht auch Freude an dem hat, was sie bringt, der wird etwa der Jugendgefährdung gegenüber recht hilflos sein. Wer am Film nicht auch das Schöne zu erleben vermag, der wird nicht sagen können, wann er gefährlich ist. Mit bloßer Askese . . . ist Hilfe überhaupt nicht zu leisten“ ⁷⁸⁵⁾ und schon gar nicht mit Flucht aus dieser Zeit und mit moralisierenden Ermahnungen.

V. Beratung

1. Der mündige Mensch oder

Der Unterschied zwischen Erziehung und Beratung

Selbstverständlich muß sich gerade die Fürsorge immer wieder über soziologische Grundfragen orientieren. Der Zustand der Gesellschaft und insbesondere die Gefährdungen, die sie für den einzelnen bereit hält, müssen immer im Stillen mit repetiert werden, wenn die Fürsorge sich zielstrebig entfalten will. Sie muß die gesellschaftliche Umwelt kennen, in der sie arbeitet, damit sie weiß, was in dieser Gesellschaft von ihrem Klienten erreicht werden kann, und damit sie abschätzen kann, was sie von ihm verlangen darf. Aber was mit diesem Wissen als Arbeitsgrundlage dann im Einzelfall an berechtigter Aktivität entfaltet wird, sollte man nicht mit zu hohem oder überhaupt falschem Anspruch deklarieren. Deshalb dürfte es, wenn man helfen will, weil man Ratlosigkeit spürt, angehen sein, von Beratung zu sprechen anstatt von Erziehung.

Der Unterschied besteht vor allem in dem Verhältnis, in dem Berater und Beratener einerseits, Erzieher und Zögling andererseits zueinander

⁷⁸⁴⁾ Davon ist später noch etwas ausführlicher die Rede. Vgl. Kap. VII, Abschnitt V.
⁷⁸⁵⁾ Erwin Krämer, a.a.O., S. 137.

Die Stellung der Fürsorge

stehen. Bei der Beratung treffen zwei grundsätzlich gleichwertige, zwei mündige Menschen zusammen. Zur Erziehung dagegen gehören der Vormund und der Unmündige. „Der Mündige ist gegenüber dem Unmündigen nicht der Fertige, auch der Mündige ist im Werden. Er ist auch nicht der Reife, während der Unmündige unreif ist. Auch der Erwachsene wächst und reift noch. Mündigkeit betrifft die Stellung im Miteinander. Der Erwachsene soll selbständig für sich vor den anderen, die von ihm Verantwortung verlangen können, eintreten. Ob einer reif ist oder unreif, gefestigt oder schwach, die Erziehung hört einmal auf, und wer mündig geworden ist, kann die Verfehlung seines Person-Seins niemand anders zuschieben.“⁷⁸⁶⁾

Nun gibt es freilich auch Erwachsene, die nicht in dieser Weise über sich selbst entscheiden und für ihr Tun und Lassen haftbar gemacht werden können. Denn „die Mündigkeit ist auf bestimmte Voraussetzungen im Menschen angewiesen; um diese kümmern sich Erziehung und Bildung. Einigermäßen wenigstens muß ein Mensch mit sich selbst fertig werden und die Bedingungen unserer Welt und seiner persönlichen Verhältnisse übersehen können; er muß aus Erfahrung und Umgang lernen können. Ohne eine gewisse Unabhängigkeit des Urteils und ohne eine gewisse Beherrschung seiner selbst und seiner Umwelt könnte niemandem Verantwortlichkeit zuerkannt oder zugemutet werden.“⁷⁸⁷⁾ Für diejenigen, die diese Bedingungen nicht erfüllen, haben wir daher das besondere Rechtsinstitut der Entmündigung⁷⁸⁸⁾ und einige andere Formen der persönlichen Beschränkung und Bevormundung. Wo aber mündige Menschen auftreten, die zwar einigermäßen, aber dennoch nur höchst unzulänglich „die Bedingungen unserer Welt und ihrer persönlichen Verhältnisse übersehen können“, ist nicht mehr Erziehung, sondern Beratung die angemessene Hilfsform.

Will die Fürsorge nicht ihre besten Möglichkeiten verspielen, wird sie diesen Unterschied mit einer Konsequenz beachten müssen, die einen Stilwandel ihrer Alltagspraxis und auch ihrer Ausbildung bedeuten könnte. Denn „Beratung in der egalitären Gesellschaft heißt zunächst einmal, daß der Mitbürger das Recht auf einen sachlichen Rat hat, der sich von der eigenen Stellungnahme freihält. Beratung heißt vor allem: Abstinenz von Entscheidung. Das ist eine Frage des Stils, der sich im Tonfall, in der Art des Sprechens, in dem, was wir sagen, ausdrückt. Dieser Stil soll den Klienten, den wir beraten, informieren, ihn aber frei lassen. Daß heute in unserer Gesellschaft die Beratungen weitgehend institutionalisiert worden sind, von der Steuerberatung bis zur Eheberatung, entspricht dem Bedürfnis unserer Zeit nach objektiver Information. Solche Information will

⁷⁸⁶⁾ Hans Hermann Groothoff und Martin Stallmann: Mündigkeit. In: Pädagogisches Lexikon. Stuttgart 1961. Spalte 638 ff.

⁷⁸⁷⁾ Hans Hermann Groothoff und Martin Stallmann, a.a.O., Spalte 639.

⁷⁸⁸⁾ § 6 BGB.

objektiv gekonnt und gewußt sein. Wer auf einer Beratungsstelle sitzt, hat nicht mehr das Recht, bloß seine privaten Eindrücke und Meinungen weiterzugeben.“⁷⁸⁹⁾

Das heißt nichts anderes, als daß die Beratung keinen pädagogischen Bezug herstellen darf, der ohne bevormundende Autorität nicht vorzustellen ist, sondern aus einem partnerschaftlichen Verhältnis heraus zu leisten ist. Sie erfordert daher, bei allem notwendigen Engagement, Distanz zu halten, den Klienten so zu nehmen, wie er ist (nicht unbedingt, wie er sich selbst sieht), und ausgeprägte Charakterzüge und Überzeugungen zu respektieren. Unbeteiligte Rationalität ebenso zu vermeiden wie aufdringliche Intimität, setzt große Feinfühligkeit des Beraters voraus. Er muß einen „Sinn haben für das, was kontinuierlich bleiben muß in einem Menschen, und für das, was änderbar sein sollte und geändert werden muß.“⁷⁹⁰⁾

Die Grenze ist nach beiden Seiten leicht überschritten. Denn die Beratung greift trotz der unabdingbaren Objektivität und Neutralität über die bloße Auskunftserteilung hinaus. Das Sozialhilfegesetz unterscheidet als Formen der Sozialhilfe Geldleistung, Sachleistung und persönliche Hilfe.⁷⁹¹⁾ Wenn der Begriff Sachleistung hier nicht in einem völlig obsoleten Sinne gebraucht ist, also nicht nur stoffliche Gegenstände, sondern auch Dienste umfaßt, dann kann mit persönlicher Hilfe kaum etwas anderes als der nicht am Markt handelbare Beratungsdienst gemeint sein. Ist aber die fürsorgerische Beratung als solche Art persönlichen Dienstes aufzufassen, der weder Geldleistung noch Sachleistung im üblichen ökonomischen Sinne ist, so reicht sie über die reine sachliche Information hinaus bis zur heilenden Einwirkung auf den Ratsuchenden. Übersetzt man Beratung mit Konsultation, so wird am Beispiel des Arztes und des Psychotherapeuten klarer, was sich hinter dem zunächst so anspruchslos klingenden Wort verbirgt.

Die Frage, ob ein System sozialer Sicherung ohne Fürsorge persönliche Hilfen in diesem Sinne anbieten kann, braucht nicht mehr lange debattiert zu werden. Wenn Versicherung und Versorgung auch nur einigermaßen zutreffend dadurch beschrieben sind, daß die Voraussetzungen für ihre Leistungen und Art und Höhe dieser Leistungen genau gesetzlich normiert sind und daß deshalb Massenhaftigkeit und Gleichartigkeit bestimmter Notstände Bedingung für ihr Funktionieren sind, dann ist schon von diesem Ansatz her persönliche Hilfe ausgeschlossen. Dann könnte man also auch sagen: Versicherung und Versorgung können nur Geldleistungen oder Sachleistungen erbringen; persönliche Hilfe ist nur in der Fürsorge möglich.

⁷⁸⁹⁾ Erwin Krämer, a.a.O., S. 137.

⁷⁹⁰⁾ Erwin Krämer, a.a.O., S. 138.

⁷⁹¹⁾ § 8 Abs. 1 BSHG.

2. Das Zeitalter der Akzeleration oder Die Ursachen des Beratungsbedarfs

Andererseits ist der Bedarf an Beratung in unserer Zeit in keiner Weise eine singuläre Erscheinung, sondern ein Wesenszug jeder heutigen und wahrscheinlich auch jeder zukünftigen Existenz. Die wachsenden Ansprüche an Information, an Orientierung, an persönlichen Hilfen, an Lebenshilfen — wie man sich auch ausgedrückt hat — rühren aus allgemeinen, gesamtgesellschaftlichen Entwicklungen her. Man kann nämlich unsere Zeit kaum beschreiben, wenn man nicht zunächst erkannt hat, daß unaufhörlich fast alles anders wird und daß wir mit unserem Begreifen dauernd hinter den Erscheinungen herhinken. Dieses Zeitalter, das schon so viele Namen bekommen hat, ist nicht zuletzt auch das Zeitalter der permanenten Neuerungen und der ständig zunehmenden Veränderungs-raten.

Fritz Gummert, der Schatzmeister des Stifterverbandes für die Deutsche Wissenschaft, hat diese „Entwicklungstendenzen in unserer Zeit“ auf einer Tagung der Studiengesellschaft für praktische Psychologie sehr eindrucksvoll illustriert. Seine Grundthese war: „Während unseres Lebens hat sich mehr geändert, als je zuvor während der Spanne eines Menschenlebens in der Geschichte.“⁷⁹²⁾ Diese These hat er mit einer solchen Fülle instruktiver Zahlen und sonstiger Belege begründet, daß hier nur einige Hinweise auf die Art der von ihm referierten Tatbestände gegeben werden können. In den ersten Jahrzehnten seines Lebens⁷⁹³⁾ hätten noch „als ehrwürdige Maximen: ‚das europäische Gleichgewicht‘ und ‚die Sicherung des englischen Seeweges nach Indien‘“⁷⁹²⁾ gegolten, habe es noch weiße Flecken auf dem Atlas gegeben, habe er noch Petroleum für Lampen gekauft, bestand noch das Dreiklassenwahlrecht, „und die Kolonisierung war noch in vollem Gange“. „Das alles ist hinweggefegt.“⁷⁹⁴⁾ Schon diese wenigen Schlaglichter machen deutlich, daß alle Bereiche des öffentlichen und privaten Lebens während eines einzigen Menschenlebens derartigen Veränderungen unterworfen waren, daß den älteren unserer Mitbürger die Begriffe und Vorstellungen ihrer eigenen Jugend fremdartig, ja oft unverständlich und kurios geworden sind.

Gummert hat dann im einzelnen beschrieben, in welchem Ausmaß alle wirtschaftlichen und sozialen Größen in wenigen Jahrzehnten gewachsen sind. Sein Leben habe, als es begann, nur halb so viele Zeitgenossen gehabt wie jetzt. Das habe es „nie zuvor in der Geschichte der Menschheit... gegeben“, daß „ein 67 Jahre alter Mann — wie ich — sagen konnte: Während meiner Lebzeit hat sich die Erdbevölkerung mehr als verdop-

792) Fritz Gummert: Entwicklungstendenzen in unserer Zeit. In: Zeitschrift für praktische Psychologie. Jg. 2. Bd. 1. Heft 6 (August 1962). S. 292.

793) Gummert ist 1895 geboren (a.a.O., S. 292).

794) Fritz Gummert, a.a.O., S. 292.

pelt.“⁷⁹⁵) „Um das außerordentliche Ausmaß der Änderungen in unserer Zeit aufzuzeigen, habe ich einmal die absichtlich überspitzte Bemerkung gemacht: die Zahl der Toten und Lebenden ist gleich.“⁷⁹⁶) Trotzdem sagt Baade, daß „die vor uns liegenden Jahrzehnte bis zum Jahre 2000 . . . im Hinblick auf die Steigerung der Bevölkerungszahl einen Abschnitt in der Geschichte darstellen, der alles bei weitem übertrifft, was die Menschheit bisher auf diesem Gebiet erlebt hat“,⁷⁹⁷) denn „in den vierzig Jahren bis zum Ende unseres Jahrhunderts wird die Erdbevölkerung . . . um 3,3 bis um 3,7 Mrd. Menschen anwachsen, wogegen sie in den 1960 Jahren seit Christi Geburt nur um etwa 2,5 Mrd. Menschen angewachsen ist.“⁷⁹⁸) Diese zusätzlichen Menschen — und auch das ist neu und ermöglicht erst ein solches Bevölkerungswachstum — brauchen durchaus nicht dem malthusianischen Gesetz zum Opfer zu fallen. Schon 100 Jahre nachdem das Hauptwerk von Malthus erschienen war, „war die Einwohnerzahl Englands viermal so groß und je Kopf wurden verzehrt: zweimal mehr Fleisch, dreimal mehr Fett und viermal mehr Zucker“!⁷⁹⁹) Baade hat errechnet, daß 30 bis 38 Milliarden Menschen selbst dann ernährt werden können,⁸⁰⁰) wenn „nur diejenigen Möglichkeiten eingesetzt werden, die uns heute bereits zur Verfügung stehen, insbesondere nur diejenigen Methoden der Landbautechnik, die in den weiter fortgeschrittenen Teilen der Welt schon seit Jahrzehnten, teilweise seit Jahrhunderten mit bestem Erfolg zur Anwendung kommen.“⁸⁰¹) Die zusätzliche Nahrungsproduktion wird dabei sogar immer einfacher und ist von immer weniger Menschen zu leisten. „Für die Ernte von 100 qm Getreide wurden gebraucht: 1800 1 Stunde mit der Sichel, 1850 15 Minuten mit der Sense, 1900 2 Minuten mit der Mähmaschine, 1950 35 Sekunden mit dem Mäh-drescher.“⁸⁰²) Durch solche und ähnliche Fortschritte war es möglich, daß „in den Industrieländern . . . der Anteil der landwirtschaftlich Tätigen gegenüber den anderen auf unter 1 : 9“⁸⁰³) sinken konnte. Diese Abwanderung aus der Landwirtschaft setzt sich fort, gerade in den Industrieländern. In der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft verließen zwischen 1954 und 1962 3,9 Millionen Menschen die zuvor ausgeübte landwirtschaftliche Beschäftigung. Das waren 22 %, auf den Anteil an allen Erwerbstätigen bezogen sogar 30 %.⁸⁰³) In den USA ist diese „Landflucht“

795) Fritz Gummert, a.a.O., S. 298.

796) Fritz Gummert, a.a.O., S. 297.

797) Fritz Baade: Der Wettlauf zum Jahre 2000. 3. Aufl., Oldenburg und Hamburg 1961. S. 18.

798) Fritz Baade, a.a.O., S. 21.

799) Fritz Gummert, a.a.O., S. 294.

800) Vgl. Fritz Baade, a.a.O., S. 65.

801) Fritz Baade, a.a.O., S. 61 f.

802) Fritz Gummert, a.a.O., S. 293.

803) 1954 waren noch 27 %, 1962 nur noch 19 % aller Erwerbstätigen in den 6 EWG-Staaten in der Landwirtschaft tätig; — Die verwendeten Zahlen stammen für 1954 aus „Die Entwicklung der Erwerbstätigkeit in den Mitgliedstaaten (1954—1958)“, hrsg. von der Kommission der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft im März 1961, S. 31, Tabelle 8; für 1962 aus „Statistiken der Erwerbstätigkeit in den Ländern der Gemeinschaft und Griechenland 1958—1962“, Sozialstatistik 1963 Nr. 4, hrsg. vom Statistischen Amt der Europäischen Gemeinschaften, S. 52—57 und S. 60. Die für die Berechnungen auf das Jahr 1962 zugrunde

bereits viel weiter fortgeschritten. Aber auch hier hält sie an, so daß erwartet wird, daß „im Jahre 2000 . . . von den 3,5 Millionen landwirtschaftlichen Betrieben noch eine Million übrigbleiben (wird)“. ⁸⁰⁴⁾ Wollte man diese Umschichtungen und ihre sozialen Auswirkungen mit einem gängigen Schlagwort charakterisieren, so müßte man sagen, daß in den Industrieländern auch in unserer Zeit noch in jedem Jahr Hunderttausende von Menschen neu von der industriellen Revolution erfaßt werden. Diese überflüssig gewordene Landbevölkerung erhöht die industrielle Produktion noch über den Stand hinaus, den sie durch den technischen Fortschritt ohnehin erreichen würde. Auch dafür Zahlen zu nennen erscheint überflüssig. Die Dimensionen, in denen sich dieses Wachstum vollzieht, sind geläufig.

Ginge es nur um derartige ständige Zunahmen, so könnte man meinen, es handele sich um bekannte Vorgänge, die sich eben nur immer wieder, wenn vielleicht auch in wachsendem Umfang, ereigneten und die daher auch keine neuen Probleme aufwürfen. Ob die Mengen und Geschwindigkeiten, die dabei auftreten, sie nicht zu einer qualitativ andersartigen Erscheinung als früher machen, mag jedoch schon zweifelhaft sein. Vor allem aber bringt diese neue Phase des Industriezeitalters nicht nur einfach von allem bereits Vorhandenen immer mehr, sondern sie bringt darüber hinaus insbesondere unablässig Neues. Die Wachstumsrate der Erfindungen ist noch größer als die der Produktion. „Heute arbeiten in den hochindustrialisierten Ländern die Hälfte der Arbeiter in Industrien, die es vor 60 Jahren noch gar nicht gab.“ ⁸⁰⁵⁾ Die chemische Industrie in Deutschland erhöhte nicht nur ihren Umsatz von 1958 bis 1962 um 45 %, ⁸⁰⁶⁾ sondern änderte vor allem fortlaufend ihre Produktionsstruktur. Die Badische Anilin- und Soda-Fabrik in Ludwigshafen hat allein in Deutschland seit 1945 schon über 5 000 neue Erfindungen zum Patent angemeldet. ⁸⁰⁷⁾ Die Farbenfabriken Bayer in Leverkusen erzielten 1962 57,5 % ihrer Umsätze mit Produkten, die vor 1948 noch gar nicht hergestellt wurden. ⁸⁰⁸⁾ Von der chemischen Industrie Amerikas wird berichtet, daß mehr als die Hälfte ihrer heutigen Erzeugnisse 1939 entweder noch nicht produziert wurde oder überhaupt noch nicht bekannt war; von den Arzneimitteln seien sogar über 90 % erst in den letzten 12 Jahren ent-

gelegte Zahl von 13 523 000 in der Landwirtschaft der EWG Tätigen enthält für die Niederlande den Bestand aus 1961 mit 425 000 (vgl. a.a.O., S. 55) und für Luxemburg den Bestand aus 1960 mit 31 000 (vgl. a.a.O., S. 57), da für diese beiden Länder die Zahlen für 1962 nicht angegeben sind. Der dadurch möglicherweise auftretende Fehler in der Gesamtzahl ist jedoch so gering, daß er die genannten Prozentzahlen nur in einem nicht ins Gewicht fallenden Ausmaß beeinflussen kann.

⁸⁰⁴⁾ Hans Herbert Götz: Die Zukunft der Farmer. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung. Jg. 1963. Nr. 249 (26. Oktober 1963). S. 5. Die angegebenen Zahlen wurden auf der Jahrestagung der American Farm Economic Association in Minneapolis mitgeteilt.

⁸⁰⁵⁾ Fritz Gummert, a.a.O., S. 293.

⁸⁰⁶⁾ Peter Waller: Chemie ohne Überschwang. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung. Jg. 1963, Nr. 89 (17. April 1963), S-Ausgabe S. 19.

⁸⁰⁷⁾ BASF schreibt Geschichte. Hrsg. von der Badischen Anilin- und Soda-Fabrik AG, Ludwigshafen a. Rhein (ohne Jahresangabe). S. 16.

⁸⁰⁸⁾ Peter Waller, a.a.O.

wickelt worden.⁸⁰⁹⁾ Aus Anlaß des sechsten Welterdölkonkresses in Frankfurt am Main im Sommer 1963 war zu hören, daß die Petrochemie rund 80 000 Werkstoffe erzeuge, die zu 500 000 verschiedenen Handelsartikeln verarbeitet würden.⁸¹⁰⁾ „Bosch hatte noch sagen können, die chemische Industrie müsse alle 15 Jahre ihre Grundlagen umstellen. Seitdem hat sich jedoch die chemisch-technische Entwicklung ungewöhnlich beschleunigt.“⁸¹¹⁾ Jetzt ist häufig schon veraltet, was erst 10 oder gar erst 5 Jahre alt ist. „Zu unseren Lebzeiten noch Erstaunlicheres: 1938 die Entdeckung Otto Hahn's einer Kettenreaktion bei der Uranspaltung — und nur 7 Jahre später die Bombe auf Hiroshima. Das war nur durch eine ganz neuartige Teamarbeit möglich, ein Großhirn bestehend aus 1 000 Einzelhirnen, bei dem die Organisatoren fast ebenso wichtig waren wie die einzelnen Forscher.“⁸¹²⁾

Diese andauernde Flut von Neuerungen ist nun nicht etwa ein Vorgang, der sich nur in den Labors und den technischen Direktionen der Industriebetriebe abspielen würde und den einzelnen nichts angehe. Wie stark vielmehr jeder in seinem persönlichen Leben davon betroffen wird, zeigt — wiederum schlaglichtartig — „ein kleines Alphabet von Dingen . . . , die seit ein paar Jahren vor oder nach meiner Geburt neu aufgekomen sind“, das Gummert zusammengestellt hat.⁸¹³⁾ Es enthält, neben vielem anderen: Altersversicherung, Antibiotica, Benzinmotor, Elektrostahl, Fernsehen, Fernsprecher, Fetthärtung, Flugzeug, Geburtshilfe-Kliniken, Gummireifen, Impfwang, Kassenärzte, Kino, Kopfschmerztabletten, Kunstdünger, Kunststoffe, Leichtmetall, Photofilm, Quantentheorie, Röntgenstrahlen, Staubsauger, Waschmaschine, Zahnpasta.

Betrachtet man die Entwicklung der Wissenschaften, die dies alles verursacht haben, so wird deutlich, welche Überraschungen uns noch bevorstehen. Die Voraussetzungen für eine weitere Steigerung des Tempos sind gegeben. „Würde man die gesamte Chemische Literatur seit Lavoisier in einer Bibliothek historisch ordnen, so würde man finden, daß die eine Hälfte . . . vor, die andere . . . nach 1942 erschien.“⁸¹⁴⁾ Max Delbrück, Biogenetiker in Pasadena und Köln, hat bemerkt, „daß der gesamte Wissenschaftsbetrieb sich schon seit einigen Jahrzehnten in einer exponentiellen Wachstumsphase befindet, in der die Zahl der aktiv beteiligten Wissenschaftler, der Publikationen und der Kosten sich in jedem Dezenium mindestens verdoppelt hat. Das bedeutet, daß ein sehr hoher Prozentsatz — vielleicht über 90 % — aller Naturwissenschaftler aller

809) Frankfurter Allgemeine Zeitung, Jg. 1962, Nr. 205 (4. September 1962), Sonderseite „Natur und Wissenschaft“.

810) Siegfried Sterner: Zeitalter des Erdöls. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Jg. 1963, Nr. 138 (19. Juni 1963), S-Ausgabe S. 17.

811) Peter Waller, a.a.O.

812) Fritz Gummert, a.a.O., S. 299.

813) Fritz Gummert, a.a.O., S. 293 f.

814) Fritz Gummert, a.a.O., S. 296.

Zeiten unsere Zeitgenossen sind.“⁸¹⁵⁾ Der britische Wissenschaftsminister Quintin Hogg hat (als er noch Lord Hailsham hieß) ebenfalls darauf hingewiesen, daß neun Zehntel der Gesamtheit des naturwissenschaftlichen Wissens der Arbeit heute lebender Wissenschaftler zuverdanken sei.⁸¹⁶⁾ Und es wird damit gerechnet, daß zumindest in den USA und in der UdSSR die Zahl der Naturwissenschaftler und Ingenieure im gleichen Maße weiter zunehmen wird. Das heißt nichts anderes, als „daß wir wahrscheinlich nicht viel mehr getan haben als die Oberfläche des Wissens anzukratzen, das die wissenschaftliche Methode hervorbringen kann“. Alle bisherigen Errungenschaften seien bestenfalls ein Anfang.⁸¹⁷⁾

Gummert hatte in seinem Vortrag selbst darauf hingewiesen, daß er bewußt „die Lichter scharf oder einseitig setze“ und „daß es auch andere Aspekte gibt“. ⁸¹⁸⁾ Sicher ist es richtig, „daß mit dem Beginn der industriellen Ära . . . eine weltgeschichtliche Zäsur erster Ordnung eingetreten ist, an Größe vielleicht nur vergleichbar mit dem Übergang des Menschen zur Sesshaftigkeit am Anfang des neolithischen Zeitalters. Maschinen zu bauen, sie für sich arbeiten zu lassen und sich von ihrem Gang bis in die Seele hinein abhängig zu machen: dieser Entschluß hat das menschliche Dasein ebenso gründlich verwandelt wie damals der Entschluß, zwischen vier Pfählen zu wohnen und sein Schicksal mit einem Stück Erde zu verbinden, das wie ein Garten kultiviert wird.“⁸¹⁹⁾ Von einigen Folgen dieses ungeheuren Umbruchs ist schon die Rede gewesen,⁸²⁰⁾ und zwar von Veränderungen in der sozialen Organisation, die sicher nicht mehr rückgängig zu machen sind. Aber es scheint doch weitgehend die Vorstellung zu herrschen, daß das technische Zeitalter zwar unsere gesellschaftliche Ordnung und unsere menschlichen Beziehungen grundstürzend gewandelt habe, daß wir aber seitdem mit Bedingungen zu rechnen hätten, die in den großen Zügen einigermaßen gleich blieben und die wir daher allmählich analysiert hätten und auf die wir uns einrichten könnten. Das Reden von der industriellen Revolution verdeckt nur, daß dieser Umsturz nicht ein einmaliges historisches Ereignis war, dem — wie bei Revolutionen sonst üblich — über kurz oder lang die Konsolidierung gefolgt wäre. Diese Revolution dauert vielmehr an, sie perpetuiert sich. Zu den

815) Max Delbrück: Über Vererbungschemie. Köln und Opladen 1963. S. 24. Auf die Frage, woher diese Zahl stamme, hat Delbrück in der sich an seinen Vortrag anschließenden Diskussion gesagt, er habe sie seinem Aufsatz von Oppenheimer entnommen, der sie wiederum aus einer Bemerkung von Casimir hat. Dieser hat berechnet, wenn die Physical Review weiter so wächst wie sie bis jetzt gewachsen ist, daß sie in 100 Jahren so schwer sein wird wie die ganze Erde.“ (a.a.O., S. 39).

816) The Right Honourable Viscount Hailsham: Science and Politics. London 1963, p. 38: „ . . . it is sometimes claimed that nine-tenths of the totality of scientific knowledge is represented by the work of living scientists.“

817) Viscount Hailsham, a.a.O., S. 38: „ . . . it is hardly likely that we have done much more than scratch the surface of the knowledge which the scientific method can achieve. What passes for scientific knowledge today . . . The most that can be said for it is probably that it represents a true beginning.“

818) Fritz Gummert, a.a.O., S. 292.

819) Hans Freyer: Theorie des gegenwärtigen Zeitalters. Stuttgart 1955. S. 81.

820) Vgl. Kap. IV, Abschnitt IV 3.

neuen Daten, die sie gesetzt hat, gehört nicht zuletzt, daß es seitdem nichts Beständiges mehr gibt. „Die sogenannte Übergangsperiode wird Dauerzustand bleiben; die Grenze, an der man sagen könnte, ‚jetzt sind wir drüben‘, diese Grenze ist noch gar nicht in Sichtweite.“⁸²¹⁾ Wir müssen uns trennen „von der Illusion der Normalität — eine Gegenwart, die wir bewahren könnten, eine Vergangenheit, zu der wir zurückkehren könnten, einen Abschluß in der Zukunft, nach dem die Veränderungen aufhören würden. In unserem Leben oder in dem unserer Kinder wird es diese Dinge niemals geben. Die Veränderungen in den nächsten fünfzig Jahren werden nicht weniger umstürzend sein als in den letzten fünfzig, und sie werden die politischen und sozialen Institutionen nicht weniger erschüttern.“⁸²²⁾

Aber das ist in das allgemeine Denken noch nicht recht durchgedrungen. Für dieses Zeitalter der fortwirkenden Revolution, in dem alle meßbaren Größen in den Zustand der Akzeleration geraten sind, gilt, was Nietzsche den „tollen Menschen“ sagen läßt, als niemand auf seine Klage hört, daß Gott tot sei: „Dies ungeheure Ereignis ist noch unterwegs und wandert — es ist noch nicht bis zu den Ohren der Menschen gedrungen. Blitz und Donner brauchen Zeit, das Licht der Gestirne braucht Zeit. Thaten brauchen Zeit, auch nachdem sie gethan sind, um gesehn und gehört zu werden.“⁸²³⁾

Gerade in unserem sozialen Denken aber ist es wichtig, „das unheimliche Gesetz der Beschleunigung (zu begreifen), unter dem unsere sich überstürzt entwickelnde Welt steht. Elastisches Vorausdenken und Risikofreudigkeit werden von uns gebieterisch gefordert. Die Zukunft kommt uns rascher nahe als in der geordneten Welt, in der unseren Voreltern, durch Tausende von Jahren — zu leben vergönnt war.“⁸²⁴⁾ Diese Zukunft bringt nämlich nicht nur Zuwächse und Novitäten in der materiellen Welt und nicht nur die kontinuierliche Produktion von Erfindungen, von neuen technischen und wirtschaftlichen Verfahren. Das sind nur die aller-einfachsten und äußerlichsten Erscheinungen. Dennoch schließen bereits sie ein, daß diese Zukunft zum Beispiel auch fortgesetzte berufliche Anpassungen und Umstellungen bringen wird. Wenn man bedenkt, wie stark das gesamte Lebensschicksal eines Menschen und seiner Familienangehörigen von seinem beruflichen Schicksal beeinflusst wird, so erweist sich

821) Hans Herbert Götz, a.a.O.

822) Viscount Hailsham, a.a.O., S. 76: „It is not so easy, but no less necessary, to escape from the illusion of normalcy — a present we can retain, a past to which we can return, a future end beyond which change will cease to operate. In our lifetime, or that of our children, these things will never exist. The changes in the next fifty years will be not less catastrophic than in the last fifty, and no less convulsive in their impact on political and social institutions.“

823) Friedrich Nietzsche: Der tolle Mensch. Stück Nr. 125 aus „Die fröhliche Wissenschaft“. Zitiert aus Nietzsches Werke, Erste Abtheilung, Band V, erschienen bei C. G. Naumann in Leipzig 1905. S. 164.

824) Gerhard Hless: Hält die deutsche Forschung Schritt? Ein Bericht des Präsidenten der Deutschen Forschungsgemeinschaft. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Jg. 1963, Nr. 156 (10. Juli 1963). S-Ausgabe S. 11.

schon daran, daß alle genannten Zahlen und die Tendenz, die sie illustrieren, sich umsetzen in gesellschaftliche Strukturen und menschliche Lebensformen. Es kommt hinzu, daß diese „sich überstürzt entwickelnde Welt“ dem Menschen eine Umgebung zumutet, in der es immer schwerer fällt, sich zurecht zu finden, und zwar keineswegs nur in beruflicher, sondern ebenso auch in jeder anderen Hinsicht. Die Hoffnung, diese Umwelt etwa durch Aufklärung und Information in der Vorstellung des einzelnen wieder zu einer „geordneten Welt“ zu machen, ist gering, weil die Verhältnisse sich immer schon wieder verändert haben, ehe der einzelne sie in einen ihm verständlichen Zusammenhang zu ordnen vermag. Es scheint sich also um eine kaum zu behebende Überforderung zu handeln, die Hellmut Becker 1957 vor der Wirtschaftspolitischen Gesellschaft von 1947 so beschrieben hat: „Kein geringerer als Robert Musil hat schon vor dreißig Jahren gesagt, daß die Zeit, die nötig ist, um die Eindrücke der modernen Welt zu bewältigen, ausreicht, um einen Menschen voll in Anspruch zu nehmen, selbst wenn er gar nichts nebenher tut...; ich möchte beginnen mit dem Hinweis darauf, daß jeder von uns, von den Kindern im Kindergarten bis zum voll entwickelten, im Beruf stehenden Menschen in der modernen Welt mit einem Höchstmaß an Eindrücken versehen wird, daß er im Grunde bereits mit seiner ganzen Existenz angefordert ist, um diese Eindrücke zu bewältigen. Wenn er außerdem noch etwas tut, wie wir alle, dann muß man umgekehrt davon ausgehen, daß er die moderne Welt in der Fülle ihrer Eindrücke nicht mehr voll bewältigen kann.“⁸²⁵⁾

Ist das richtig, dann wäre es eine Vereinfachung und Verharmlosung, wollte man in einer immer schnelleren Entwertung der beruflichen und sonstigen technischen Fertigkeiten die einzige soziale Auswirkung sehen. Dann werden sich vielmehr zum Beispiel auch die überkommenen Lebensregeln und Verhaltensmuster, auf denen nicht zuletzt auch alle Erziehung beruht, als unzureichend oder gar unbrauchbar erweisen. Dann wird das gesamte Weltverständnis und Selbstverständnis des Menschen nicht nur fortlaufend überprüft und korrigiert werden müssen, sondern jeden festen Grund und alle ruhige Sicherheit dauerhaft entbehren. Das alles sind relativ neue Erscheinungen. In den vorindustriellen, weitgehend stationären Zuständen konnte der Mensch mit den Erfahrungen seiner Vorfahren, von denen ihm berichtet wurde, und mit den Erfahrungen, die er selbst machte, leben. Das gilt sogar noch in erheblichem Maße für den größten Teil der bisherigen Geschichte des Industriezeitalters. Denn rechnet man „das Alter des Menschen auf der Erde mit 600 000 Jahren, die Spanne von einer Generation zur anderen mit 30 Jahren, so ergäbe eine lückenlose ‚Ahnengalerie‘ 20 000 Menschen. Für 19 997, ja fast 19 999

⁸²⁵⁾ Hellmut Becker: *Bildung und Gesellschaft*. In: *Offene Welt*. Nr. 53 (Januar/Februar 1958). S. 55.

von unseren Ahnen galt, daß sich das Leben von Urahn, Großmutter und Kind in etwa gleicher Weise abspielte . . . auch kopernikanische Wenden in der Geschichte des Geistes, auch soziologische Umwälzungen, wie das Ende von Sklavenhaltung und Leibeigenschaft oder das Aufkommen der Maschinen, gingen . . . nicht ruckartig in einer Generation vor sich“. ⁸²⁶⁾ In solchen gleichbleibenden oder sich für den einzelnen nur unmerklich ändernden Verhältnissen läßt sich das Leben mit den tradierten, seit Generationen erprobten Regeln bewältigen. Aber seitdem die Zeit der langsamen Entwicklungen unwiederbringlich vorbei ist und alle Kurven so steil nach oben gehen wie nie zuvor, erweisen sich überlieferte Lebenserfahrungen als veraltet und werden eigene zu langsam und zu spät gemacht.

3. Die Stellung der Fürsorge in der Beratung

So scheint es, als sei der Mensch heute auf Informationen und Ratschläge von Spezialisten schlechterdings angewiesen. Es liegt daher nahe, in jeglicher Art von Orientierungs- und Anpassungshilfe eine in dieser Gesellschaft nicht mehr verschwindende und immer umfangreicher werdende Aufgabe zu sehen. Denn solange die Zuwachsrates einerseits des Wissens und der Organisation und damit andererseits gleichzeitig die der Unwissenheit und der Verwirrung nicht abnimmt, werden Möglichkeiten, sich über die verschiedensten Gegenstände zu orientieren, von einer immer größeren Zahl von Menschen gesucht werden. Daher ist zu vermuten, daß Instanzen, die Auskünfte und Ratschläge geben, immer mehr als Bestandteile unserer allgemeinen gesellschaftlichen Organisation etabliert werden.

Das hat jedoch mit Fürsorge zunächst noch gar nichts zu tun. Daß der Orientierungsbedarf wächst, daß immer mehr Menschen damit beschäftigt sind, Informationen zu sammeln und sie anderen zugänglich zu machen, andere darüber zu unterrichten, gehört nämlich zu den Organisationsformen der modernen Gesellschaft mit dazu und ist erst in zweiter Linie als Mittel der korrigierenden Einwirkung auf diese Gesellschaft brauchbar. Der fast schon zum Schlagwort gewordene Ausdruck „Dokumentation“ zeigt ebenso wie die These, daß ein gutes Informationssystem Voraussetzung einer rationalen Unternehmensführung sei, daß hier ein Instrument geschaffen worden ist, mit dessen Hilfe Wirtschaft und Wissenschaft gerade den beschriebenen Akzelerationsprozeß in Gang halten. Aber auch da, wo Informationen für die persönliche Lebensgestaltung und Lebensführung angeboten und nachgefragt werden, ist von Fürsorge noch lange nicht die Rede. Die große Konjunktur der sogenannten Sachbücher und die bis in die Illustrierten vorgedrungenen Aufklärungen über Rentenfragen, Kindererziehung, Baufinanzierung und vieles andere sind Beispiele dafür,

⁸²⁶⁾ Fritz Gummert, a.a.O., S. 292. — Sperrung vom Verfasser.

daß sich bereits ein Markt für einige der Unterrichtungen, die der moderne Mensch braucht, gebildet hat. Das alles spielt sich in völlig neutralen und anonymen Formen ab, bleibt also nicht nur außerhalb der Fürsorge, sondern auch außerhalb jeder persönlichen Beziehung. Daß Informationen, Orientierungen und Beratungen in zunehmendem Maße gesucht und benötigt werden, bezeichnet daher ebensowenig schon eine fürsorgerische Aufgabe, wie allein die Tatsache, daß ein Kind erzogen und ausgebildet werden muß und daß ein Mensch einkommenslos oder krank und pflegebedürftig werden kann, schon ein fürsorgerisches Eingreifen begründet.

Aber dennoch legt die Tendenz unserer Welt zu sich ständig beschleunigenden Veränderungen die Annahme nahe, daß alle Arten von Auskunfts-, Beratungs- und Anpassungstätigkeit zu den Aufgaben gehören, die auch in der Fürsorge zunehmendes Gewicht erlangen werden. Dabei ist nicht nur und nicht einmal in erster Linie an berufliche Umstellungsschwierigkeiten zu denken. Zwar muß mit solchen Fällen wohl um so eher gerechnet werden, je ausgeprägter der progressive Wirtschafts- und Erwerbsstil wird, den immer einige nicht werden mithalten können. Für diesen Teil — also nicht nur für die Dummen und die Faulen, sondern vor allem auch für die Empfindsamen, die weniger Anpassungsfähigen (also vielleicht gerade die Charakterfesten), die Bedächtigen und die Traditionalisten — wird die Fürsorge dann auch eine letzte Möglichkeit bieten müssen, durch intensivere und individuellere Hilfe seinen Platz zu finden. Aber je höher das allgemeine Einkommens- und Wohlstandsniveau wird, desto eher werden sich solche beruflichen Verschiebungen ohne schwerwiegende Bedrängnisse der einzelnen Familien abspielen können, ganz abgesehen davon, daß die Wirtschaft nicht nur selbst Formen der „Umsetzung“ auf neue Arbeitsplätze entwickelt, sondern auch in den Arbeitskräften eine für Anpassungen aufgeschlossene Mentalität erzeugt.

Die Art der Hilfen, die von der Fürsorge in Zukunft wahrscheinlich vermehrt gefordert werden, ist viel eher beispielhaft durch eine Feststellung zu bezeichnen, die sich unmittelbar aus dem Tatbestand ergibt, daß sich noch nie in so kurzer Zeit so viele Neuerungen ereignet haben wie in den letzten Jahrzehnten: Nie zuvor hat ein Mensch in einer im Vergleich zu seiner Jugend so veränderten Umwelt leben müssen wie heute.⁸²⁷ Dieser Satz ist deshalb kennzeichnend für die Situation, in der auch die Fürsorge steht, weil er etwas darüber aussagt, daß es nicht zuletzt um innere Einstellungen und Umstellungen geht, um diejenigen Existenzen, die von dieser auf Produktions- und Konsumsteigerung verpflichteten

⁸²⁷) Im Hinblick auf den Wissenschaftler hat Delbrück genau in dem gleichen Sinne konstatiert, „daß die Verzweigung der Wissenschaft so rapide ist, daß jeder von uns als junger Mann nur einen Bruchteil von dem lernt — selbst auf seinem eigenen Gebiet —, was er später einmal braucht oder brauchen sollte.“ (Max Delbrück, a.a.O., S. 24).

Gesellschaft übersehen werden, die sich trotz aller reichhaltigen Angebote — auch an Unterstützungen und Anweisungen — nicht mehr selbst arrangieren können, solange diese Angebote in den unverbindlichen und unpersönlichen Umgangsformen auftreten, wie sie auf dem Markt herrschen. Freilich muß gleich einschränkend hinzugefügt werden, daß die Fürsorge auch da, wo sie mit den feinsten der ihr verfügbaren Methoden persönlicher Hilfe arbeitet, noch immer in einem Bereich agiert, in dem es um relativ äußerliche Dinge geht, um Ziele, die jedenfalls unter dem Aspekt der Sinnfragen des menschlichen Lebens bescheiden und nebensächlich wirken. Allerdings hat die Fürsorge erhebliche Möglichkeiten, im Einzelfall recht wesentliche Bedingungen einer einigermaßen befriedigenden menschlichen Existenz herzustellen. Aber wo von ihr ein wesentlich über die sozialen Existenzbedingungen der Person hinausreichender Einfluß erwartet wird, etwa auf moralische Gefühle oder die gesamte sittliche Haltung eines Menschen, wo man sie also für das geeignete Instrument hält, Gesittung und Gesinnung zu verändern, da scheinen doch aufklärerische Fiktionen mit im Spiele zu sein.

Das alles besagt, daß dem Versuch, die Stellung der Fürsorge auf dem Gebiet der Beratung zu definieren, heute noch große Unklarheiten und Unsicherheiten der Entwicklung entgegenstehen. Wo die Fürsorge einzusetzen hätte, um ihren — vielleicht nur bescheidenen — Teil zur Deckung des allgemeinen Informations- und Beratungsbedarfs beizutragen und die erforderlichen Hilfen zur Einpassung in eine dynamische Wirtschaft und Gesellschaft zu leisten, läßt sich daher häufig noch nicht klar ausmachen. Deshalb sollen im folgenden nur die wichtigsten Arten von Beratung genannt werden, ohne im einzelnen zu definieren, wo die Norm aufhört und das soziale Defizit anfängt, das heißt wo eine allgemeine Unterrichtung und einige persönliche Hinweise nicht mehr hinreichend ausgewertet werden können und deshalb eine intensivere Beratung notwendig wird, um die Informationen in eine erfolgreiche und auch persönlich einigermaßen befriedigende Lebensgestaltung umzusetzen. Nur an einigen Beispielen wird sich eine derartige Trennungslinie zwischen der Fürsorge und anderen gesellschaftlichen Institutionen ungefähr ziehen lassen, und zwar in der Regel nur dort, wo das bereits Vorhandene Anhaltspunkte dafür liefert.

4. Arten der Beratung

a) *Berufliche Beratung*

Philippe Muller berichtet in seinem Buch über die „Berufswahl in der rationalisierten Arbeitswelt“, daß 1268 unter Ludwig dem Heiligen 101 verschiedene Berufe gezählt wurden.⁸²⁹⁾ Diese Zahl — die in einer Zeit, in der der Beruf weitgehend durch den Erbgang der Stelle vorherbestimmt

⁸²⁹⁾ Philippe Muller: *Berufswahl in der rationalisierten Arbeitswelt*. Hamburg 1961. S. 16.

war,⁸²⁹⁾ sogar noch viel größer ist als die der faktischen Wahlmöglichkeiten — verändert sich durch Jahrhunderte hindurch kaum. „1691 gab es in Frankreich 129 in ‚Zünften‘ organisierte Berufe.“⁸³⁰⁾ Erst im 19. Jahrhundert läßt sich eine allmähliche Differenzierung der Berufe feststellen. „In dem am weitesten entwickelten Land der Epoche, in England, ergab 1841 eine genaue Erhebung 431 verschiedene Beschäftigungen.“⁸³¹⁾ Was sich seitdem in rund hundert Jahren ereignet hat, wird an den Bemühungen um eine berufsstatistische Systematik deutlich, die — wie das letzte in Deutschland entwickelte Schema — gar nicht mehr allen Aufsplitterungen zu folgen vermag, sondern als unterste Einheit Berufsklassen wählt, in denen gleichartige Berufe zusammengefaßt werden.⁸³²⁾ Die „Berufsbenennungen“, die in den zu solchen Berufsklassifizierungen gehörenden Verzeichnissen erfaßt sind, wachsen in die Tausende. „Das ‚Schema der persönlichen Berufe‘, das vom Eidg. Statistischen Amt herausgegeben wird, enthält etwas über 7 000 Bezeichnungen.“⁸³³⁾ Das deutsche Berufsverzeichnis für die Arbeitsstatistik beschränkte sich 1949 noch auf 18 000 Namen,⁸³⁴⁾ das am 31. Mai 1961 abgeschlossene neueste Verzeichnis umfaßt bereits 22 000.⁸³⁵⁾ Die Situation ist in allen entwickelten Volkswirtschaften die gleiche. „Ein großes Industrieland umfaßt heute mehrere tausend verschiedene Berufsarten (über 20 000 in England im Jahre 1929 gegen 30 000 in den USA im Jahre 1944).“⁸³⁶⁾ Das amerikanische „Dictionary of Occupational Titles“ hat bereits die Zahl von 40 000 Berufsbezeichnungen überschritten.⁸³⁷⁾

Es ist sicher richtig, daß sich das zunächst schlimmer anhört, als es ist, denn die Berufsbenennungen schließen natürlich landschaftliche und mundartliche Spezialausdrücke für gleiche Berufe ein; andererseits wird in verschiedenen Gegenden und Dialekten auch das gleiche Wort für unterschiedliche Berufe benutzt. Die Verwirrung, die nahezu perfekte Unwissenheit über berufliche Anforderungen und berufliche Möglichkeiten, wird dennoch durch die genannten Zahlen sehr anschaulich und eindrucksvoll demonstriert. Sie ist deshalb so besorgniserregend, weil „der Beruf nicht nur die wirtschaftliche Lage und die gesellschaftliche Stellung seines Trägers bestimmt, sondern weitgehend seine Persönlichkeit prägt.“⁸³⁷⁾ Entscheidungen, die für das gesamte Lebensschicksal eines Menschen bestimm-

829) Vgl. Kap. IV, Abschnitt IV 2 b und S. 130.

830) Philippe Muller, a.a.O., S. 17.

831) Philippe Muller, a.a.O., S. 17.

832) Vgl. dazu Hans Sperling: Die neue Klassifizierung der Berufe. In: *Wirtschaft und Statistik*. Jg. 1961. Heft 7 (Juli). S. 391.

833) Philippe Muller, a.a.O., S. 17 f.

834) Bundesministerium für Arbeit (Hrsg.): *Systematik der Berufe. Berufsverzeichnis für die Arbeitsstatistik, bearbeitet vom berufssystematischen Ausschuß der Arbeitsverwaltungen und Statistischen Ämter Deutschlands*. Bonn 1949. S. VI.

835) Hans Sperling: *Berufssystematische Dokumentation*. In: *Bundesarbeitsblatt*. Jg. 14. Nr. 24 (Dezember 1963). S. 807.

836) Philippe Muller, a.a.O., S. 136.

837) Franz Zopf: *Berufsstatistik*. In: *Handwörterbuch der Sozialwissenschaften*. Bd. 2. Stuttgart, Tübingen, Göttingen 1959. S. 28.

mend sind, werden also auf Grund eines außerordentlich begrenzten Überblicks und sehr einseitiger Eindrücke gefällt. Das zeigt die Parenthese Philippe Mullers zu den 431 Berufen, die 1841 in England festgestellt wurden, „daß dies ungefähr die Zahl ist, die jemand, der sich in der gegenwärtigen Berufswirklichkeit nicht gut auskennt, heute noch als für unsere Volkswirtschaften wahrscheinlich betrachtet“. ⁸³⁸⁾ Das könnte zunächst sogar als nicht einmal ganz falsch erscheinen, wenn man hört, daß die neue deutsche Berufsklassifizierung mit nur 437 Berufsklassen als letzten statistischen Einheiten operiert. ⁸³⁹⁾ Dem steht jedoch gegenüber, daß es am 1. Juni 1962 allein 626 anerkannte Lehr- und Anlernberufe gab. ⁸⁴⁰⁾ Und viele dieser Berufe lassen wiederum sehr unterschiedliche Tätigkeiten in sehr unterschiedlichen Arbeitsstätten zu, ⁸⁴¹⁾ so daß sich ein Vielfaches von Berufschancen aus ihnen ableitet. Dazu kommen alle Berufe, die ohne Ausbildung ausgeübt werden, die keinen amtlich anerkannten Ausbildungsgang haben und die auf Schulen, Fachschulen oder Hochschulen erlernt werden. Nimmt man alle diese Berufe zusammen und berücksichtigt ihre Spezialisierungen und die verschiedenen Formen, in denen diese wieder ausgeübt werden können, ⁸⁴²⁾ so ergibt sich, daß tausende von unterschiedlichen Varianten berücksichtigt werden müßten, wenn eine rationale Berufsentscheidung getroffen werden soll.

Es kommt hier nicht darauf an, die Zahl der Möglichkeiten auf einige hundert genau zu erfassen. Es ist auch zu berücksichtigen, daß für den einzelnen nach Begabung und Neigung immer nur eine begrenzte Auswahl in Frage steht. Aber es ist doch aus allen geschilderten Differenzierungen und Spezialisierungen der beruflichen Tätigkeiten eindeutig zu entnehmen, daß kein gesicherter Bestand an Lebenserfahrungen des einzelnen mehr ausreichen kann, um eine begründete Berufswahl zu treffen. Die Überforderung steigert sich noch dadurch, daß es unfertige Jugendliche sind, die sie zu treffen haben bzw. davon betroffen sind. „Einerseits wird dieser Eintritt (ins Berufsleben) immer bedeutungsvoller, da der Beruf über die soziale Stellung, über das Einkommen . . . , den Lebensstil und über subjektive Befriedigungen aller Art entscheidet. Andererseits ist angesichts der Fülle und Verschiedenartigkeit der von der Gesellschaft angebotenen Posten die Wahl des Berufes beinahe ein Ding der Unmöglichkeit. Schließlich verlangt der wirtschaftliche und technische Aufschwung eine optimale Ausnützung der individuellen Fähigkeiten. Die Gesellschaft in ihrer Ge-

⁸³⁸⁾ Philippe Muller, a.a.O., S. 17.

⁸³⁹⁾ Hans Sperling: Die neue Klassifizierung der Berufe. In: Wirtschaft und Statistik. Jg. 1961. Heft 7 (Juli). S. 390.

⁸⁴⁰⁾ Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (Hrsg.): Verzeichnis der in der Bundesrepublik Deutschland anerkannten Lehr- und Anlernberufe, Stand 1. Juni 1962. Bonn 1962. Die 626 Ausbildungsberufe teilen sich auf in 477 Lehr- und 149 Anlernberufe.

⁸⁴¹⁾ z. B. Einzelhandelskaufmann, Feinmechaniker, Gärtner, Möbeltischler, Schweißer, Büromaschinenmechaniker.

⁸⁴²⁾ Ein Schweißer kann etwa in einer Automobillfabrik, beim Brückenbau oder bei Installationen arbeiten, ein Kraftfahrzeugelektriker eine selbständige Reparaturwerkstatt haben, Beamter in einem technischen Überwachungsamt oder Arbeiter in einer Fabrik sein.

samtheit kann etwaigen Fehlentscheidungen beim Eintritt ins Berufsleben nicht gleichgültig gegenüberstehen.“⁸⁴³⁾

Es kommt hinzu, daß die Entscheidung über den zukünftigen Berufsweg in dieser Gesellschaft in der Regel nicht nur einmal zu fällen sein wird. Ein erlernter Beruf mit einer Abschlußprüfung gibt keineswegs die Sicherheit, zeitlebens nur diesen einen Beruf ausüben zu können. Die unaufröhrlichen Neuerungen in der Produktionstechnik und die fortwährenden Wandlungen des Wirtschaftsstils wandeln gleichzeitig auch die beruflichen Anforderungen. Hellmut Becker hält sogar die Flexibilität des arbeitenden Menschen für die wichtigste berufliche Qualifikation überhaupt. Er meint, „daß der moderne Mensch in jeder Ebene vom einfachen Arbeiter bis zum qualifiziert ausgebildeten Geisteswissenschaftler dieselben Grundeigenschaften benötigt“⁸⁴⁴⁾ und daß zu diesen Eigenschaften nicht die spezialisierte Ausbildung, sondern neben Zuverlässigkeit und Weltverständnis vor allem die Mobilität gehöre.⁸⁴⁴⁾ „Das Berufsziel ist nicht der Spezialist, wie es einmal schien, sondern der Mensch, der Mobilität genug besitzt, um wechselnde Spezialitäten sich im Laufe seines Berufslebens möglichst schnell anzueignen. . . . Der moderne Mensch muß sich . . . eine im Moment der Vorbildung, der Schulbildung noch gar nicht voraussehbare detaillierte Situation später schnell aneignen können, . . . weil der Wechsel der Spezialitäten . . . eine sehr viel stärkere Adaptionfähigkeit erfordert.“⁸⁴⁵⁾ Die Situation wird dadurch illustriert, daß in einer einzigen Nummer des zweimal im Monat erscheinenden Bundesarbeitsblatts eine Anerkennung und zwei Neufassungen von „Berufsbildern“ sowie die Streichung von zwei Lehrberufen und fünf Anlernberufen bekanntgemacht werden müssen.⁸⁴⁶⁾

Im Bereich der beruflichen Beratung gibt es daher auch schon seit langem eine eingelaufene Institution in Form der Arbeitsämter, die Berufsberatung und Arbeitsvermittlung durchführen. „Gerade hier . . . haben sich die Lebensverhältnisse sehr deutlich dahin entwickelt, daß eine solche Hilfe, vor allem durch rechtzeitige Aufklärung und Beratung, zu einem festen Bestandteil des gesellschaftlichen Gefüges werden könnte.“⁸⁴⁷⁾ Aber es geht um mehr als um eine einmalige Hilfe bei der Berufswahl der Jugendlichen. Die Umstellungen, die die neuen Arbeitstechniken dauernd erfordern, lassen die Voraussage zu, daß man „um so eher den einzelnen und den gesellschaftlichen Gesamterfordernissen gerecht werden (kann), je mehr es gelingt, von dem Begriff eines Lebensberufes nach gestrigem Muster abzukommen“.⁸⁴⁸⁾

Je häufiger solche berufliche Anpassung gefordert wird, desto mehr werden sich aber auch Anpassungsschwierigkeiten bemerkbar machen.

⁸⁴³⁾ Philippe Muller, a.a.O., S. 136.

⁸⁴⁴⁾ Hellmut Becker: Bildung und Gesellschaft. In: Offene Welt. Nr. 53 (Januar-Februar 1958). S. 56.

⁸⁴⁵⁾ Hellmut Becker, a.a.O., S. 56 f.

⁸⁴⁶⁾ Vgl. Bundesarbeitsblatt. Jg. 15. Nr. 6 (März 1964). S. 175 ff.

⁸⁴⁷⁾ Hans Achinger: Sozialpolitik als Gesellschaftspolitik. Hamburg 1958. S. 92 f.

⁸⁴⁸⁾ Hans Achinger, a.a.O., S. 93.

Trotz aller Aufklärung und Information wird ein Rest bleiben, der für diesen dynamischen Wirtschafts- und Erwerbsstil nicht wandlungsfähig genug ist, jedenfalls nicht schnell genug umdenken kann. Mancher begreift eben nur schwer, was gespielt wird, und bis es ihm klar geworden ist, kann es zu spät sein. Diese Haltung und ihre Folgen hat vor allem Klumker immer wieder beschrieben. „Die unwirtschaftliche Anlage des einzelnen“, auf die er letzten Endes alle Armut zurückführt,⁸⁴⁹⁾ werde erst „in ihrer Wechselwirkung mit der Wirtschaftsordnung die Ursache der Verarmung . . . Daher kommt es, daß dieselben wirtschaftlichen Fähigkeiten an der einen Stelle im Wirtschaftsleben zur Selbständigkeit genügen, an der anderen nicht; . . . Die Verarmung ergibt sich aus dem Wechselspiel der wirtschaftlichen Anlagen des Menschen und der wirtschaftlichen Umgebung. . . . Die wirtschaftliche Natur des Menschen ändert sich viel langsamer als die Wirtschaftsordnung, denn der Wechsel dieser fordert nicht nur andere äußere Gewöhnungen und technische Fertigkeiten — die freilich in weitem Maße erlernbar sind —, sondern starke innere, seelische und sittliche Umstellungen, denen viel engere Grenzen gezogen sind. . . . Jede Änderung im Wirtschaftsleben führt eben deshalb zu starken Verschiebungen in der Bevölkerung, weil einzelne und ganze Gruppen sich nicht dem Wandel ihrer Umgebung einfügen können und deshalb sich so lange hin und her schieben, bis sie ein passendes Plätzchen gefunden haben oder ganz nach unten zu den Armen herabgesunken sind.“⁸⁵⁰⁾ Daher sei, so meint Klumker, „Armut . . . in weitem Maße eine Wandlungs- und Wanderungserscheinung. Das Absterben alter, das Auftauchen neuer Wirtschaftsformen macht sich oft schon sehr früh gerade in einzelnen Typen der Unwirtschaftlichen bemerkbar.“⁸⁵¹⁾ Das ist keine Abwertung; es sind vielleicht gerade die lautersten Charaktere und die kultiviertesten Geister, die sich vom Alten nicht lösen können, die an Traditionen festhalten, denen der neue Lebensstil kulturlos erscheint. Aber sie müssen absacken, wenn es nicht gelingt, sie irgendwo und irgendwie in die Dynamik einzuschleusen.

Hier ergeben sich Fälle, die ohne intensive fürsorgliche Beratung nicht mehr aufzufangen sind. So ist es kein Zufall, daß der Deutsche Verein für öffentliche und private Fürsorge einen „Ständigen Ausschuß für gemeinsame Fragen der Fürsorge und der Arbeitsverwaltung“ gegründet hat.⁸⁵²⁾ Daß es ältere Menschen, wenn sie weniger beweglich werden, auf dem Arbeitsmarkt schwerer haben, wird durch die seit Jahren herrschende Voll- und Überbeschäftigung nur teilweise verdeckt, aber nicht aus der Welt geschafft. Bei dem „Ständigen Ausschuß“ war aber wohl vor allem

849) Vgl. Kap. I, Abschnitt III 2 b.

850) Christian Jasper Klumker: Armenwesen. I. Einleitung. Allgemeines. In: Handwörterbuch der Staatswissenschaften. 4. Aufl., Bd. 1 Jena 1923. S. 928 f.

851) Christian Jasper Klumker, a.a.O., S. 933. — Vgl. auch Christian Jasper Klumker: Fürsorgewesen. Leipzig 1918. Abschnitt „Wirtschaftlichkeit und Unwirtschaftlichkeit“. S. 13 ff.

852) Vgl. Valentin Siebrecht: Arbeitsmarktpolitik und Fürsorge. In: Neue Wege der Fürsorge. Rechtsgrundlagen, Arbeitsformen und Lebensbilder. Eine Festgabe für Herrn Professor Dr. Hans Muthesius zum 75. Geburtstag. Köln, Berlin, München, Bonn 1960. S. 287.

Die Stellung der Fürsorge

an einige Spezialfälle gedacht. Dazu gehört die berufliche Eingliederung im Zuge der Rehabilitation, dazu gehört auch die Stellenvermittlung für Haftentlassene. Daß sich außerdem berufliche Orientierungshilfe eng mit der Jugendfürsorge verknüpfen kann, mit dem ganzen Komplex der Erziehung, von der Fürsorgeerziehung bis zu den Ausbildungsbeihilfen, ist evident.

Eine Sonderform ist die Einwanderung. Bei ihr ist die berufliche Beratung nur ein Teil — und vielleicht nicht einmal der wichtigste — eines ganzen Geflechts von Anpassungshilfen. Daher ist auch in den Einwanderungsländern schon seit Jahrzehnten die Anpassung zum bevorzugten Gegenstand aller sozialen Arbeit geworden. Klumker hat schon in den zwanziger Jahren bemerkt, „das 'social work' der Nordamerikaner“ finde „seine Einheit zur Zeit in einem klaren politischen Ziel: to make americans, was bei uns nicht nur fehlt, sondern dem ganzen Wesen unserer Fürsorge widersprechen würde“. ⁸⁵³⁾ Das Problem ist in Deutschland neuerdings wieder akut geworden, seitdem über eine Million Arbeitskräfte aus anderen Ländern importiert worden sind. Aber in der Zeit nach dem zweiten Weltkrieg standen und stehen wir mit den aus unserem eigenen Land Geflüchteten vor einer ganz ähnlichen Situation. Ihnen sind wie Landesfremden Organisationsform und Lebensstil unserer Gesellschaft verständlich zu machen und Gelegenheit zu geben, sich in sie einzuüben.

b) Psychologische und medizinische Beratung

Die Anpassungshilfen für Zugewanderte gehen offensichtlich bereits in die psychologische Beratung über. Was den Gastarbeitern zu schaffen macht, läßt sich ja auch mit dem Wort „Vereinsamung“ beschreiben. Die Sozialarbeiter sind gewohnt, bei diesem Stichwort nur an alte Menschen zu denken. Das dürfte jedoch eine unangebrachte Verengung sein, denn alle Erfahrungen der modernen Psychologie sprechen dafür, daß Vereinsamung als eine typische Zeiterscheinung zu diagnostizieren ist, ja daß sie fast schon ein Normalfall geworden ist. Aber für alte Menschen ist sie besonders schwerwiegend und besonders niederdrückend, weil sie nicht mehr aus eigener Kraft aus ihr ausbrechen, sich nicht mehr durch irgendwelche Aktivität von ihr ablenken oder sie durch Betriebsamkeit über-tönen können, und weil sie nicht mehr wie junge Menschen von Zukunftshoffnungen leben. Deshalb fühlt sich mit Recht vor allem die Altersfürsorge aufgerufen, wenn von Vereinsamung die Rede ist, jedoch ist die Vorstellung, daß es dabei um eine Beratungssituation geht, durchaus nicht allgemein verbreitet. Aber irgendwelche Veranstaltungen oder Einrichtungen vermögen die Vereinsamung nur zu beheben, solange sie in Aktion sind. Soll das Gefühl, verlassen und ausgeschlossen zu sein, dauerhaft überwunden werden, so müssen vielfältige Ratschläge, Hinweise und Anregun-

⁸⁵³⁾ Christian Jasper Klumker: Fürsorgewesen. In: Handwörterbuch der Staatswissenschaften. 4. Aufl., Bd. 4. Jena 1927. S. 536.

gen gegeben werden, die allerdings fast noch mehr an junge als an alte Menschen zu adressieren wären. Soll die Isolierung fallen, so müssen Kontakte hergestellt werden. Wo aber die Verbindung mit anderen Menschen das Wesentliche ist, läßt sich durch Organisieren nur an den äußeren Voraussetzungen etwas verbessern. Der Vollzug, auf den es ankommt, ist nicht mehr machbar.

Zur psychologischen Beratung gehört auch der größte Teil dessen, was schon unter der Überschrift „Erwachsenenerziehung“ vorgekommen ist. Zu den bekanntesten und aktuellsten Bemühungen zählen hier die Erziehungsberatung und die Eheberatung. Daß es sich bei ihnen um relativ moderne Erfindungen handelt, kann nicht daran liegen, daß die Erziehung und die Ehe neuartige Aufgaben wären, die früher nicht zu lösen gewesen wären. Aber die neuen gesellschaftlichen Zustände haben auch hier Bedingungen geschaffen, die die Bewältigung uralter Probleme erheblich erschweren. „Das Erziehen z. B. war angesichts der inneren Stabilität einer statischen vorindustriellen Gesellschaft unvergleichlich leichter als in einer hochmobilen industriellen. Wo früher für alle kritischen Lagen wohl-erprobte Verhaltensmodelle bereitlagen, findet sich der einzelne heute auf sich selber zurückgeworfen. . . . Ein in vielen Jahrhunderten erworbenes Erfahrungsgut scheint binnen weniger Jahrzehnte wertlos und für das moderne Leben unanwendbar zu werden. . . . Wie dürftig sind die Modelle des Vater- und Mutterseins, die der Gegenwartsjugendliche noch vorgelebt erhält! . . . Bald jeder Jahrgang unserer Kinder wird in eine andere Welt hineingeboren! Die Jüngsten in einer Familie leben bereits in einem sehr anderen ‚Milieu‘ als ihre älteren Geschwister.“⁸⁵⁴) Das heißt, daß auch hier die Ursache für einen Beratungsbedarf darin liegt, daß früher nahezu instinktiv, aus einem sicheren Fundus unreflektierter Lebenserfahrung und tradiertter Lebensweisheit gelöste Aufgaben heute nur noch mit angestrengter intellektueller Bemühung zu bewältigen sind. Es kommt als zweiter Grund hinzu, daß sich durch die wissenschaftliche Entwicklung die Erkenntnis so erweitert und vertieft hat, daß man sehr viel seltener resignieren muß. Aber der einfache Zeitgenosse weiß nicht mehr davon, als daß es wahrscheinlich irgendwo irgendwelche Spezialisten gibt, die solche Techniken beherrschen.

Gerade in diesen Bereichen der Beratung bleibt völlig offen, was zur sozialen Arbeit gehört und was zur gesellschaftlichen Grundausrüstung, oder — um die Alternative durch bekannte Institutionen zu bezeichnen — wo die Volkshochschule aufhört und die Fürsorge anfängt. Man kann einen Psychotherapeuten in seiner Sprechstunde und einen Pastor im Pfarrhaus, man kann sie beide aber auch in der Erziehungs- und der Eheberatungsstelle treffen. Die Vorstellungen, was das Normale und was der fürsorgebedürftige Notfall ist, werden sich also erst noch klären müssen.

⁸⁵⁴) Ludwig Eckstein: Erziehungs-, Familien- und Eheberatung heute. In: Blätter der Wohlfahrtspflege. Jg. 107. Nr. 5 (Mai 1960). S. 143.

Die Stellung der Fürsorge

Hier schließt eine weitere Sparte der Beratung an, ohne daß eine deutliche Grenze zu ziehen wäre, nämlich die medizinische. Bei ihr ist ebenfalls durchaus unentschieden, was Angelegenheit der Fürsorge ist und was Volksbildung und Hygiene. Dieser undefinierte Bereich reicht von der Mütterberatung über alle Arten von Gesundheitsaufklärung in der Schule bis zu Anweisungen für eine Altersdiät.

Aber es gibt in der Beratung der Eltern auch Musterfälle dafür, wie Sozialrecht, Medizin, Psychologie, Pädagogik und auch Seelsorge nur zusammen mit sehr intensiven persönlichen Hilfen Erleichterungen schaffen können. Wenn man sich etwa die Beratungstätigkeit des Vereins „Lebenshilfe für das geistig behinderte Kind“ vor Augen hält, hat man ein Kompendium aller Besorgnisse, Zweifelsfragen und Verzweiflungen beisammen, von denen Eltern überhaupt bedrängt werden können. Wie kann eine teure Spezialbehandlung finanziert werden? Wie kann das Kind zu den Kindergärten, Schulen oder Werkstätten kommen, die extra für diese Schutzbedürftigen geschaffen worden sind? Was ist an Besserung noch zu erhoffen, und wie kann man das Kind darauf vorbereiten, mit den dauerhaften Schädigungen zu leben? Welche Vorsorge läßt sich treffen? Kann man Kranken- und Lebensversicherungen abschließen, die das Kind sichern, soll man ihm besser ein Haus bauen oder kann man den gesunden Kindern eine Unterhaltsverpflichtung auferlegen, wenn man nur sie zu Erben bestimmt? Gibt es noch eine Behandlungsmethode, die noch nicht versucht worden ist, für das eigene Kind aber vielleicht eine gewisse Erfolgchance bietet? Können die gesunden Kinder nicht auch Schaden nehmen, wenn sie mit dem geistig gestörten zusammen aufwachsen?

Die Fragen sind ebenso unerschöpflich wie die Antworten. Oft sind die Ratschläge nur eine neue Enttäuschung, weil günstigere Auskunft erhofft wurde oder weil die beste Lösung sich nicht verbindlich festlegen läßt. Aber vielleicht stehen morgen schon neue Informationen zur Verfügung, die bessere Aussichten eröffnen. Bei alledem muß schließlich auch noch den Eltern selbst stärkender Zuspruch zuteil werden und Vorsorge für die Zeit getroffen werden, wenn die Eltern sich nicht mehr um ihre geschädigten Kinder sorgen können. Wie schon bei der Pflege begegnen uns hier wieder die schwierigsten und deprimierendsten Aufgaben, die nicht nur der Fürsorge, sondern dem menschlichen Leben überhaupt gestellt sind, Aufgaben, die zugleich aber auch eine besondere Verheißung in sich schließen.

c) Wirtschaftliche Beratung

Die diffizilen und komplexen Fälle der geschädigten Kinder fordern von der Fürsorge alles, was sie zu leisten vermag. Sie enthalten neben allem andern also auch die wirtschaftliche Beratung. Aber diese hat auch einen eigenständigen Bereich, in dem sie als die dominierende Hilfsform auftritt. Soll die Ausdehnung dieses Feldes ungefähr abgesteckt werden, so könnte man bei der Frau des Alkoholikers anfangen, die man dazu an-

leitet, trotz der wirtschaftlichen und psychischen Belastungen, die die Sucht ihres Mannes mit sich bringt, noch einen ordentlichen Haushalt zu führen, und bei dem alten Menschen aufhören, dem man hilft, eine Wohnung zu finden, in der er noch alleine wirtschaften kann. Bei den Situationen, die wirtschaftliche Beratung erfordern, finden sich die deutlichsten Berührungspunkte mit der Theorie, wie sie vor allem Klumker, aber auch kürzlich noch Scherpner vertreten hat,⁸⁵⁵⁾ daß die „Unwirtschaftlichkeit“ der Armen der allgemeinste, ja eigentlich sogar der einzige Grund aller fürsorglichen Hilfsbedürftigkeit sei. Daß Menschen nicht haushalten können, beschäftigt die Fürsorge gewiß auch heute. Wenn jemand nicht wirtschaften kann, bringt er es nicht weit; je weniger er hat, desto besser müßte er aber wirtschaften können, um mit dem Wenigen doch noch auszukommen. Dieser Circulus ist rasch durchschritten. Er macht sich nur in den letzten Jahren weniger bemerkbar, weil die sich ständig höher schraubende Prosperität auch die schlechten Rechner noch abfängt. Muthesius hat den Zusammenhang bei der Erörterung des Richtsatzsystems einmal so beschrieben: „Von demjenigen, der mit einem besonders niedrigen Einkommen seine Bedürfnisse befriedigen muß, wird eine besonders verständige und planmäßige Verwendung des Einkommens vorausgesetzt, erhofft oder gefordert. Es bedarf wohl einer eigenen Betrachtung, welche Aufgaben etwa Erziehung und Unterricht, Beratung und persönliche Hilfe, Schulung, Vorbild und Hinweis hier noch vor sich haben.“⁸⁵⁶⁾ Das heißt zugleich auch, daß die Fürsorge demjenigen, dem sie den laufenden Lebensunterhalt gewährt, erst beibringen muß, wie man vom Richtsatz überhaupt leben kann. Andererseits ist wirtschaftliche Bedrängnis häufig nicht eine Folge von Armut, sondern von Leichtsinns und von der Unfähigkeit, sich einzuteilen. Die Fürsorge hat nicht erst nach dem zweiten Weltkrieg, sondern schon seit Jahrzehnten mit denen zu tun, die völlig ausreichende Einkünfte haben, aber sich mit Abzahlungsverpflichtungen übernommen haben.

Damit wird bereits sichtbar, daß die wirtschaftliche Beratung eine viel allgemeinere Bedeutung hat, als nur die Grenzhauhaltsrechnungen, die Minimalbudgets für die Armen aufzustellen. Sie ist auch eine Frage unserer gesamten wirtschaftlichen Verfassung. Für die große Mehrheit ist es zwar kein Problem mehr, ihr Geld so auszugeben, daß sie keine Not leidet. Aber wie man es ausgibt, um möglichst viel damit anfangen zu können, bleibt durchaus offen. In der marktwirtschaftlichen Ordnung wird produziert, was man günstig verkaufen zu können glaubt, und wird gekauft, was der einzelne nach Qualität und Preis für das Beste hält. Nach der Theorie müßte der Wettbewerb, in dem sich die Herstellung und der Tausch der Güter vollziehen, die beste und preiswerteste Versorgung des Verbrau-

⁸⁵⁵⁾ Vgl. Hans Scherpner: Theorie der Fürsorge. Hrsg. von Hanna Scherpner. Göttingen 1962. S. 138 ff.

⁸⁵⁶⁾ Hans Muthesius: Vorbemerkungen zu „Öffentliche Einkommenshilfe und Richtsatzpolitik“. Schriften des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge. Köln und Berlin 1955. S. 3.

chers garantieren. „Der Wettbewerb bietet den besten Verbraucherschutz“ und „ist der beste Berater und Erzieher der Konsumenten“, meint daher auch ein liberales Blatt wie die „Frankfurter Allgemeine“. ⁸⁵⁷⁾ Aber die Konkurrenz funktioniert in der hier vorgestellten Weise nur, wenn die Kaufentscheidungen rational getroffen werden, das heißt, wenn man vergleichen kann. Um vergleichen zu können, muß man aber Warenkenntnisse und Marktübersicht haben, muß es — in der wissenschaftlichen Terminologie gesprochen — Markttransparenz geben. Genau diese Bedingung ist aber nicht erfüllt, und nur um sie geht es, wenn Verbraucherschutz und Verbraucherberatung gefordert werden. Niemand kann erst dann etwas kaufen, wenn er das gesamte Angebot geprüft hat. Das ist einfach nicht zu schaffen und überdies auch wieder unökonomisch.

Das Ausmaß der Verwirrung und Unwissenheit sei wiederum durch einige Zahlen illustriert. Man schätzt, daß zur Zeit auf dem westdeutschen Markt jedes Jahr rund ein Fünftel aller Konsumartikel ausgewechselt wird, also 20 % aller angebotenen Waren verschwinden und dafür neue Typen auftauchen. Das Rationalisierungskuratorium der deutschen Wirtschaft und die Arbeitsgemeinschaft der Verbraucherverbände haben sehr eindrucksvolle Angaben über den Wirrwarr des Angebots veröffentlicht. Eine kleine Auswahl daraus besagt, daß es 458 verschiedene Abmessungen für Fleisch- und Wurst Dosen, 2 500 verschiedene Preßformen für Flaschen aus einer einzigen Glashütte, 120 verschiedene Arten von Kochtöpfen, 150 verschiedene Bügeleisentypen, 100 verschiedene Staubsaugermodelle, 260 verschiedene Waschmaschinenmodelle, mehrere hundert Arten von Elektroheizgeräten, 1 000 verschiedene Typen von Kohleöfen und Schaufeln in 30 000 verschiedenen Formen gibt. ⁸⁵⁸⁾

Dieses Durcheinander wird einerseits durch die Reklame noch vermehrt, andererseits durch eine informierende Werbung auch etwas aufgehellt. Neuerdings versucht man durch Verbraucheraufklärung und Warentests, den Markt durchsichtiger zu machen und den Verbraucher zu einem Partner heranzubilden, der dem Verkäufer besser gewachsen ist. In Deutschland sind diese Bemühungen jedoch bis in allerjüngster Zeit immer wieder in den Vorberatungen hängen geblieben; erst Ende 1964 ist ein Warentestinstitut in der Rechtsform der Stiftung errichtet worden, dessen Arbeit jedoch noch nicht angelaufen ist. Andere Länder haben durch Handelsklassen und Normen schon viel mehr für ein übersichtlicheres Warenangebot getan. Auch der Warentest ist etwa in den skandinavischen Ländern, wo er von öffentlichen Instituten ⁸⁵⁹⁾ durchgeführt wird, und in Amerika

⁸⁵⁷⁾ Fritz Hauenstein: Im Namen der Verbraucher. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung. Jg. 1964. Nr. 45 (22. Februar 1964). S. 5.

⁸⁵⁸⁾ Verbraucher-Politische Korrespondenz, hrsg. von der Arbeitsgemeinschaft der Verbraucherverbände in Bonn-Beuel. Jg. 7. Nr. 33 (November 1960). S. 2.

⁸⁵⁹⁾ In Schweden das dem Handelsministerium unterstellte „Konsumentinstitutet“, in Norwegen die staatliche Versuchsanstalt für Haushaltswaren, in Dänemark der Staatliche Haushaltsrat. Vgl. Rationalisierungskuratorium der Deutschen Wirtschaft (Hrsg.): Verbraucheraufklärung und Verbraucherberatung. Ergebnisse einer europäischen Studienreise. Berichtreihe Auslandsdienst. Kenn-Nr. A 25. Berlin, Köln, Frankfurt 1963. S. 26 f., S. 31 f. und S. 23 f.

und England, wo ihn die Verbraucherverbände arrangieren und publizieren, ⁸⁶⁰⁾ seit langem eine bewährte und anerkannte Einrichtung. Bei uns ist die einzige Initiative, die die Verbraucheraufklärung spürbar vorangetrieben hat, von einem kommerziellen Unternehmen ausgegangen, das durch die von ihm seit einigen Jahren herausgebrachte Zeitschrift das in der Welt bisher einmalige Beispiel geliefert hat, daß man Warentests auch zu Erwerbszwecken verkaufen kann.

Alle diese Hilfsmittel geben zwar Orientierungsmöglichkeiten und könnten damit vielleicht auch zu einem vollständigeren Wettbewerb beitragen. Aber sie schaffen die Schwierigkeiten nicht aus der Welt. Wenn man nur die heute verfügbaren Informationsquellen studieren will, merkt man sehr schnell, daß man ein Verbraucher, der sich marktwirtschaftlich richtig verhält, eigentlich nur noch hauptberuflich und nach einer intensiven Schulung für diesen Beruf sein kann.

Wenn es also in Deutschland auch noch sehr an Verbraucheraufklärung und Verbraucherschutz mangelt, so gibt es doch eine ganze Reihe von Beratungsstellen für Konsumenten, an die sich der einzelne wenden kann. In einigen Städten sind Verbraucherzentralen errichtet worden, die von der Bundesregierung unterstützt werden, wie die wiederholt als vorbildlich bezeichnete „Neue Hauswirtschaft“ in Berlin. ⁸⁶¹⁾ Der Deutsche Sparkassen- und Giroverband hat 1959 in Bonn eine „Zentralstelle für rationelles Haushalten“ gegründet, die inzwischen einige Dutzend Beratungsstellen in verschiedenen Orten unterhält. Hier werden in erster Linie individuelle Familienbudgets ausgearbeitet, daneben allgemeine Verbraucherberatung, Ernährungsberatung und Wohnberatung betrieben. Diese und eine Reihe ähnlicher Stellen krankten jedoch an drei Mängeln: Erstens ist es nicht gelungen, die verschiedenen Initiativen hauswirtschaftlicher Forschung und Beratung zu koordinieren, zweitens fehlen neutrale Instanzen, die die nötigen Informationen für die Beratungstätigkeit erst liefern könnten, vor allem also die Warenprüfungen, und drittens führen alle diese Institutionen ein sehr zurückgezogenes und verborgenes Dasein, so daß die Ratbedürftigen nur zu ihnen finden, wenn sie von irgendwem den Rat (und die Adresse) erhalten, sich dort zu erkundigen.

Es kann hier nicht erörtert werden, was diese Zustände für die Funktionsfähigkeit einer marktwirtschaftlichen Ordnung bedeuten. Was die Fürsorge daran zu interessieren hat, ist die Frage, wo die mangelhafte Information und die Ungeschicklichkeit beim Geldausgeben das Normalmaß überschreiten und wo deshalb ein Grad von Unwirtschaftlichkeit entsteht, der Gefahren für die Einzelexistenz herausbeschwört und darum fürsorglicheren Ratschlag erfordert.

⁸⁶⁰⁾ Z. B. in der amerikanischen Monatszeitschrift „Consumer Reports“.

⁸⁶¹⁾ Vgl. Rationalisierungskuratorium der Deutschen Wirtschaft, a.a.O., S. 7.

d) *Rechtliche Beratung*

Der Bedarf an juristischer Aufklärung hat mit vielen anderen Beratungsansprüchen gemeinsam, daß er bei schwindender Armut nicht etwa ebenfalls zurückgeht, sondern vielmehr um so differenzierter wird, je vielfältiger die sonstige Bedarfsdeckung wird. Die Entwicklung der letzten Jahre liefert dafür gutes Anschauungsmaterial. Wer hätte etwa in den dreißiger Jahren gedacht, daß Millionen von Arbeitern sich einmal für Rechtsgeschäfte mit Banken, für Wertpapier- und Gesellschaftsrecht interessieren würden, wie es heute nach dem Übergang zu bargeldloser Lohnzahlung, Sparprämien gesetz und Versuchen mit Volksaktien zu beobachten ist.

Der Wissensdurst dieser zu Sparern avancierten Arbeiter und kleinen Angestellten — also der sogenannten breiten Schichten — bewegt sich allerdings in den höchsten Sphären, die bei der Rechtsberatung in Frage stehen. Die Masse der Zweifelsfragen, der Sorgen und Kümernisse ist immer noch in den unteren Regionen der kleinen Alltagsschwierigkeiten angesiedelt. An erster Stelle rangieren Wohnungssorgen und Mietstreitigkeiten. Von der Frankfurter Rechtsauskunftsstelle war beispielsweise zu hören, daß vierzig Prozent aller Ratsuchenden mit solchen Fragen kommen. Dabei geht es nicht nur um die Komplikationen des heutigen Mietrechts, durch die sich auch unter den Juristen nur noch die Fachleute durchfinden, sondern zum Beispiel auch darum, welche rechtlichen Möglichkeiten, ihr Zuhause zu erhalten, alte Menschen, die zur Untermiete wohnen, haben, wenn der Hauptmieter auszieht, oder wie man um eine Mietvertragsklausel herumkommen kann, durch die Kinderlosigkeit gefordert wird. Ehestreitigkeiten und Unterhaltsfragen sind die nächste große Gruppe, es folgen Ratenkaufverträge, Handwerker-Rechnungen, Verkehrsdelikte und eine Fülle sonstiger großer und kleiner Probleme, bei denen der einzelne wissen möchte, was er tun kann, ohne sich ins Unrecht zu setzen.

In diesem Bereich gibt es nun manche Instanz, die Auskünfte erteilt. Hat man Schwierigkeiten mit dem Arbeitgeber, kann man den Betriebsrat und die Gewerkschaften bemühen; kommt man mit dem Hauswirt nicht zurecht, gibt der Mieterverein Rat; ist man unter die Autofahrer gegangen, kann man sich an einen Automobilklub wenden. Ob die Betroffenen alle diese Möglichkeiten kennen, ist jedoch bereits sehr fraglich. Es kommt hinzu, daß diese Vereinigungen nur ihre Mitglieder beraten dürfen, und auch diese nur „im Rahmen ihres Aufgabenbereichs“. ⁸⁶²⁾

Eine umfassende Beratungstätigkeit, die die rechtlichen Möglichkeiten und Auswege immer zugleich auch schon an ihren Auswirkungen auf die Lebensgestaltung messen müßte, wird vielfach durch das Rechtsberatungs-

⁸⁶²⁾ Artikel 1, § 7 des Gesetzes zur Verhütung von Mißbräuchen auf dem Gebiete der Rechtsberatung vom 13. Dezember 1935 (RGBl. I, S. 1478).

mißbrauchsgesetz verhindert.⁸⁶³⁾ Die Sozialämter könnten zwar als kommunale Behörden den Hilfesuchenden auch juristischen Beistand bieten;⁸⁶⁴⁾ aber sie haben selten genügend rechtskundiges Personal, sondern müssen bereits als gut ausgestattet gelten, wenn eine ausreichende Zahl ihrer Bediensteten wenigstens über eine fürsorgliche Fachausbildung verfügt. Rechtsauskunftsstellen, die von den Sozialbehörden eingerichtet worden sind, gibt es nur in Lübeck, Hamburg und Berlin,⁸⁶⁵⁾ außerdem eine kommunale Stelle in Wilhelmshaven, dort vom Rechtsamt der Stadt betrieben. Im übrigen haben die Anwaltsvereine zwar fast überall dafür gesorgt, daß Minderbemittelte kostenlose — oder fast kostenlose — Rechtsauskünfte erhalten können, aber die Organisationsformen für diese Möglichkeiten sind so außerordentlich vielfältig, daß es schwierig ist, sie überhaupt systematisch zu ordnen.⁸⁶⁶⁾ Auf jeden Fall bleiben in der Regel der juristische und der soziale Sachverstand säuberlich geschieden, während häufig nur die Abstimmung zwischen dem sozial Erforderlichen oder Wünschenswerten und dem rechtlich Zulässigen oder Erreichbaren die Verhältnisse des Ratsuchenden wieder ordnen könnte.

In dieser Hinsicht scheinen die älteren Rechtsauskunft- und Rechtsschutzstellen, wie sie seit dem Ende des 19. Jahrhunderts entstanden waren, viel umfassender, weniger spezialistisch abgesondert und eingengt, konzipiert gewesen zu sein,⁸⁶⁷⁾ ebenso wie sie auch in den Formen noch wesentlich vielfältiger waren als die heutige Rechtsberatung. Sie wurden „vielerorts entweder von den Gemeinden errichtet oder von privaten Vereinigungen unterhalten, aber von den Gemeinden unterstützt“. Auch „hat sich . . . die Rechtsanwaltschaft mehrfach an ihnen beteiligt, in der richtigen Erkenntnis, daß die Rechtsauskunftstellen nicht ihnen, sondern

⁸⁶³⁾ Vgl. insbesondere Artikel 1, § 1 des Rechtsberatungsmißbrauchsgesetzes in Verbindung mit § 8 der Ausführungsverordnung vom 13. Dezember 1935 (RGBl. I, S. 1481).

⁸⁶⁴⁾ Nach Artikel 1, § 3 Nr. 1 des Rechtsberatungsmißbrauchsgesetzes können „Körperschaften des öffentlichen Rechts im Rahmen ihrer Zuständigkeit“ „Rechtsberatung und Rechtsbetreuung“ ausüben.

⁸⁶⁵⁾ Vgl. für Berlin die Verwaltungsvorschrift für die Rechtsberatungsstellen der Bezirksämter von Berlin vom 18. Juni 1963, Amtsblatt für Berlin 1963, S. 1101.

⁸⁶⁶⁾ Am übersichtlichsten sind die Verhältnisse, wo von den Anwaltsvereinen Rechtsauskunfts- bzw. Rechtsberatungsstellen für minderbemittelte Rechtsuchende betrieben werden. Solche Stellen gibt es meistens nur an größeren Orten, manchmal in Räumen des Amts- oder Landgerichts, manchmal in von den Gerichten abgesonderten Büros. Häufiger ist die Regelung, daß einzelne oder alle Anwälte eines bestimmten Bezirks sich für die kostenlose Beratung Minderbemittelter in ihren Kanzleien zur Verfügung stellen. Dabei wird manchmal ein Turnus zwischen den beteiligten Anwälten eingeführt, manchmal nehmen alle gleichzeitig dieses Ehrenamt wahr. Manchmal werden die jeweils erreichbaren Anwälte in der Presse bekanntgegeben, manchmal sind sie beim Gericht zu erfahren, manchmal beim Sozialamt, manchmal wird die Liste am schwarzen Brett des Gerichts oder des Sozialamts ausgehängt; manchmal werden alle diese Möglichkeiten gleichzeitig benutzt, manchmal kennt auch niemand die gerade „Dienst tuenden“ Anwälte. Manchmal bescheinigt das Wohlfahrtsamt die Bedürftigkeit der Ratsuchenden, manchmal entscheidet der Anwalt selbst, ob er wohl noch Gebührenfreiheit einräumen soll. — Vereinzelt gibt es auch Beratungsstellen der Justizverwaltung (z. B. in Wuppertal und Solingen), zuweilen beraten die Richter selbst oder die Geschäftsstellen der Gerichte. In Nordbaden und Nordwürttemberg sind außerdem die Friedensgerichte bei den Amtsgerichten für Auskünfte an Minderbemittelte zuständig. — (Die Informationen über die Rechtsauskunftsstellen stammen aus einem Bericht des Bundesjustizministeriums an das Bundespräsidialamt vom Dezember 1959, den das Bundesjustizministerium freundlicherweise zur Verfügung gestellt hat.)

⁸⁶⁷⁾ Vgl. dazu Hans Adhinger: Wilhelm Merton in seiner Zeit. Frankfurt am Main 1965. Abschnitt „Die Auskunftstelle für Arbeiterangelegenheiten“, S. 131 ff.

nur den Winkelkonsulenten Abtrag tun könnten, und daß es sich hier um eine soziale Hilfe von großer Wichtigkeit handle“.⁸⁶⁸) Die gegenwärtige Rechtsberatung erscheint von diesen Zuständen um 1900 und in den ersten Jahrzehnten des 20. Jahrhunderts aus gesehen fast wie ein Restbestand, der übrig geblieben ist, nachdem die Arbeitsämter, die Gewerkschaften und die Arbeitsgerichte die umfangreichsten Aufgaben der früheren Einrichtungen, nämlich die „Arbeiterangelegenheiten“, an sich gezogen haben. So heißt es von der Frankfurter Auskunftsstelle, die Wilhelm Merton 1895 gegründet hat, daß „nahezu ein Drittel der Fälle . . . sich auf Streitigkeiten über Beginn und Ende des Arbeitsverhältnisses und auf Lohndifferenzen (bezog)“.⁸⁶⁹) Darüber hinaus betraf „die Unkenntnis des Rechts . . . , die durch Belehrung beseitigt werden könnte“,⁸⁷⁰) jedoch auch damals schon die gleichen Lebensbereiche, die heute im Vordergrund stehen, wie sich aus der Bemerkung entnehmen läßt, daß das Mertonsche Institut „nicht nur, wie es ursprünglich gedacht war, in Arbeiter- und Sozialversicherungsfragen, eventuell auch in Heimat- und Armensachen sowie bei Mietstreitigkeiten tätig wurde, sondern daß auch Auskünfte in Steuer-, Militär-, Erbschafts-, Alimentations- und sonstigen Rechtssachen begehrt wurden“.⁸⁷¹)

Ein wichtiges Spezialproblem im Zusammenhang der rechtlichen Unter- richtung ist das Sozialrecht. Will man wissen, wer Hilfe gewährt, wenn man sie nötig hat, und was man an Hilfe bekommen kann, so kann man sich zunächst an die jeweils zuständige Verwaltung wenden.⁸⁷²) Obwohl also in den Versicherungsträgern, Versorgungsämtern und Gemeindever- waltungen eine Fülle von auch Auskünfte erteilenden Institutionen ver- fügbar ist, wird das offensichtlich als unzureichend empfunden. Das liegt einmal daran, daß diese Stellen meistens so spezialisierte Bürokratien sind, daß sie bestenfalls über ihre eigenen Leistungen informieren können, während doch gerade in der Not nach dem noch unbekannteren Helfer gesucht wird. Die richtige Instanz erteilt selbstverständlich auch Rat, aber sie erst einmal zu finden, ist ja gerade das Problem.⁸⁷³) Daß zum anderen

868) W. v. Blume: Gemeinden (sozialpolitische Aufgaben). In: Handwörterbuch der Staatswissen- schaften. 4. Aufl. Bd. 4. Jena 1927. S. 777.

869) Hans Achinger, a.a.O., S. 132 f.

870) W. v. Blume, a.a.O., S. 777.

871) Hans Achinger, a.a.O., S. 132.

872) Vgl. dazu die Übersicht über die soziale Sicherung in der Bundesrepublik Deutschland, hrsg. vom Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung. 5. Aufl., Bonn 1964. S. 159 f.

873) Daß das Problem schon recht alt ist, zeigt ein Geheimschreiben des Reichsamts des Innern an die Regierungen der Bundesstaaten vom 5. März 1908, in dem vorgeschlagen wird, in der projektierten Reichsversicherungsordnung (die die Arbeiterversicherungsgesetze zusam- menfassen sollte) die Errichtung von Versicherungsämtern vorzusehen. Man könne zwar, so heißt es dort, die einzelnen Zweige der Arbeiterversicherung nicht zusammenlegen, weil „die verschiedenen Träger der Versicherung . . . in der ihnen vom Gesetz gegebenen Form nun einmal selbständige Rechtssubjekte geworden“ seien und „als solche im Laufe der Jahre zum Teil beträchtliches Vermögen erworben und Dritten gegenüber Rechte erworben und Pflichten übernommen“ hätten. (Schon damals war also eine grundlegende Reform mit Rücksicht auf den „Besitzstand“ nicht mehr möglich.) Aber man könnte doch „dem in anderer Weise weigehend Rechnung tragen . . . , was den Beschwerden und Wünschen der Vertreter des Verschmelzungsgedankens als eigentlicher und berechtigter Kern zugrunde liegt. Für den Versicherten, der die ihm aus der Arbeiterversicherung zustehenden Rechte in

auch die Auskünfte der zuständigen Leistungsverwaltungen völlig ungenügend sind, beweist zum Beispiel der Umstand, daß neuerdings der Beruf des Rentenberaters kreierte worden ist, für den man sich durch Prüfungen legitimieren muß. Das ist zugleich ein Beispiel dafür, wie unser Zeitalter neuartige Berufe auch dort hervorbringt, wo sie nicht von den Fortschritten der Produktionstechnik gefordert werden.

Die Aufklärung über das soziale Leistungsrecht wird daher intensiver betrieben werden müssen, wenn das Sicherungssystem seine möglichen Wirkungen voll entfalten soll. Denn einerseits gehört unsere Gesetzgebung über soziale Hilfen zum Kompliziertesten, was Juristen je ersonnen haben, andererseits ist soziale Sicherheit erst durch Kenntnis über die vorgesehenen Leistungen und nicht schon durch die tatsächlich gewährten Leistungen selbst herzustellen. Das gilt jedenfalls dann, wenn man soziale Sicherheit nicht einfach an der Höhe des Sozialaufwandes mißt, sondern an dem Gefühl und dem Bewußtsein des einzelnen, auch dann nicht verlassen zu sein, wenn er sich auf seine eigenen Kräfte nicht mehr verlassen kann, an seiner Überzeugung, daß auch er persönlich im Notfall mit allen erforderlichen Hilfen fest rechnen kann. Das würde bedeuten, daß der Sicherungseffekt des Sozialleistungssystems durch Information gesteigert werden könnte, vorausgesetzt natürlich, daß das System auch objektiv geeignet ist, die Gefährdungen der Existenz aufzufangen oder wenigstens abzumildern.

Freilich ist von vornherein keinesfalls zu erwarten, daß durch soziale Leistungen — auch wenn sie dem einzelnen noch so gewiß und verlässlich erscheinen — alle Unsicherheitsgefühle und alle Existenzangst zu beheben sind. Die gesellschaftspolitischen Ambitionen, die die deutsche Sozialpolitik von Anfang an hatte, haben daher gegenüber dem angelsächsischen Pragmatismus, wie er sich in dem Terminus "income security" ausdrückt,⁸⁷⁴⁾ immer eine utopische Komponente gehabt. „Daß Einkommen, Besitz, aber auch die Rechtsansprüche an die Sozialversicherungsträger keineswegs dominierende Sicherheitsmotivationen abgeben können“,⁸⁷⁵⁾ wie in einem vorläufigen Bericht über eine Untersuchung der „Reaktionen und Motivationen der Bevölkerung gegenüber sozialpolitischen Umverteilungsmaßnahmen“⁸⁷⁶⁾ festgestellt wird, kann infolgedes-

Anspruch nimmt, ist es von verhältnismäßig untergeordneter Bedeutung, wer ihm hilft, vorausgesetzt nur, daß ihm und zwar tunlichst rasch geholfen wird. Er bedarf zu diesem Zwecke einer leicht kenntlichen und erreichbaren Stelle, an die er sich unter allen Umständen mit seinen Anliegen wenden kann, welches Gebiet der Arbeiterversicherung diese auch betreffen.“ — (Vgl. Akten zur staatlichen Sozialpolitik in Deutschland, hrsg. von Peter Rassow und Karl Erich Born. Wiesbaden 1959. S. 413).

874) Vgl. die „Recommendation concerning Income Security“ der Internationalen Arbeitskonferenz, zitiert auf S. 112 dieser Arbeit.

875) Deutsche Forschungsgemeinschaft (Hrsg.): Soziale Umverteilung. Mitteilung I der Kommission für dringliche sozialpolitische Fragen. Wiesbaden 1964. S. 37. — Sperrung vom Verfasser.

876) Die Untersuchung wird von der Sozialforschungsstelle an der Universität Münster in Dortmund durchgeführt und sollte Mitte 1965 abgeschlossen sein. Bis zur Drucklegung dieser Arbeit war sie jedoch noch nicht veröffentlicht. Der Zwischenbericht über das Forschungsprojekt ist von der Deutschen Forschungsgemeinschaft (a.a.O., S. 29 ff.) veröffentlicht worden.

sen nur dann überraschen, wenn man außer acht läßt, daß soziale Sicherheit dabei als „Voraussetzung der gesellschaftlichen Integration“, ⁸⁷⁷⁾ als „das Gefühl der Sicherheit und Geborgenheit in dem durch die Staatsgrenzen bezeichneten gesellschaftlichen Ganzen“, ⁸⁷⁷⁾ als „Verbundenheit mit der gegenwärtigen Gesellschaftsordnung“ ⁸⁷⁸⁾ und als „die verbreitete Teilhabe an gesellschaftlichen Werten“ ⁸⁷⁹⁾ definiert und interpretiert wird. Ob die Sozialleistungen für solche „gesellschaftlich weiter zielenden Intentionen“ ⁸⁸⁰⁾ gänzlich bedeutungslos sind oder ob sie nur nicht die beherrschende Rolle spielen, die man ihnen — allerdings fast nur in Deutschland — oft zugeschrieben hat, läßt sich auf Grund der bisher veröffentlichten Ergebnisse der genannten Untersuchung schon deshalb nicht nachprüfen, weil noch nicht mitgeteilt worden ist, nach welchen Kriterien „auf das Bestehen oder Nichtbestehen von Haltungen . . . , die als im sozialpsychologischen Sinne sicherheitsrelevant gelten können“, ⁸⁸¹⁾ geschlossen worden ist. Abgesehen davon könnte es sein, daß das aus den Sozialleistungen bezogene Sicherheitsgefühl im Befragungsergebnis deshalb zurücktritt, weil „die Sozialleistungen weitgehend zu einer Selbstverständlichkeit geworden sind“ ⁸⁸²⁾ oder auch weil vor allem solche Personen befragt worden sind, für die „die sozialpolitischen Maßnahmen . . . in der gegenwärtigen Situation der Hochkonjunktur . . . eine faktische Bedeutung“ ⁸⁸³⁾ kaum haben. Immerhin wird berichtet, „daß gerade in den unteren Schichten und bei den Volksschülern eine hohe Befriedigung über die Rechtsansprüche an die Sozialversicherungsträger vorherrscht“ ⁸⁸⁴⁾ und daß über 70 % der Befragten eine Verbesserung der staatlichen Sozialpolitik befürworten. ⁸⁸⁵⁾ Das läßt nicht gerade auf eine Geringschätzung der sozialen Sicherungsleistungen schließen, sondern würde eher die Annahme nahelegen, daß einfach die faktisch angebotenen bzw. die bekannt gewordenen Sicherungen als nicht ausreichend angesehen werden, daß der Bevölkerung „die sachlichen Leistungen — insbesondere der Prävention, der Rehabilitation und der Pflege — . . . noch nicht genügend wirksam . . . und damit . . . auch die bestehenden Rechtsansprüche noch keine genügende Garantie für eine optimale sachliche Wirkung der sozialpolitischen Maßnahmen“ ⁸⁸⁶⁾ zu sein scheinen.

Das alles zeigt nur, daß die Wirkungen sozialpolitischer Instrumente ungewiß werden, wenn man sie über den begrenzten Bereich der physischen Existenzsicherung hinaus für weitergreifende gesellschaftspolitische und sozialpsychologische Absichten verwenden will. Zwar bleiben sie wohl

⁸⁷⁷⁾ Deutsche Forschungsgemeinschaft, a.a.O., S. 31.

⁸⁷⁸⁾ Deutsche Forschungsgemeinschaft, a.a.O., S. 42.

⁸⁷⁹⁾ Deutsche Forschungsgemeinschaft, a.a.O., S. 36.

⁸⁸⁰⁾ Deutsche Forschungsgemeinschaft, a.a.O., S. 43.

⁸⁸¹⁾ Deutsche Forschungsgemeinschaft, a.a.O., S. 33.

⁸⁸²⁾ Deutsche Forschungsgemeinschaft, a.a.O., S. 43.

⁸⁸³⁾ Deutsche Forschungsgemeinschaft, a.a.O., S. 38.

⁸⁸⁴⁾ Deutsche Forschungsgemeinschaft, a.a.O., S. 43.

⁸⁸⁵⁾ Vgl. Deutsche Forschungsgemeinschaft, a.a.O., S. 40.

⁸⁸⁶⁾ Deutsche Forschungsgemeinschaft, a.a.O., S. 42.

auch in solchen größeren Zusammenhängen nicht ohne Wirkung, aber diese Wirkung ist unkalkulierbar und daher oft anders als erwartet. Eines läßt sich jedoch mit Sicherheit voraussagen: Die Mittel der sozialen Sicherung können die Lebensrisiken nicht beseitigen, sondern bestenfalls ihre wirtschaftlichen Folgen. Krankheit, Alter und Tod lassen sich nun einmal nicht aus der Welt schaffen, schon gar nicht durch Renten, und daher kann ein soziales Sicherungssystem auch niemand die Angst vor ihnen nehmen und ein universelles Lebensgefühl der Sicherheit verbreiten. Seine Möglichkeiten sind viel bescheidener, aber auch konkreter: Es kann dem einzelnen die Sicherheit geben, daß er solche Schicksalsschläge überstehen wird. Daher behält die Vermutung, daß die Zuversicht des Menschen, er werde sein Leben ohne äußere Not und materielles Elend fristen können, durch die klare Deklaration seiner Ansprüche und ein gesichertes Wissen darüber bestärkt werden kann, einen hohen Grad von Wahrscheinlichkeit. Sie ist durch empirische Untersuchungen schon deshalb nicht zu widerlegen, weil ein großer Teil der Aufklärungs- und Beratungstätigkeit, die solches Zutrauen und solche Gelassenheit verbreiten könnte, erst noch zu leisten ist.

e) *Beratung nach dem Sozialhilfegesetz*

Was von dem Bedarf an Information, Orientierung und Beratung, den die Verfassung der modernen Gesellschaft in wachsendem Maße hervorzubringen tendiert, auf die Dauer durch die Fürsorge gedeckt werden muß, ist — wie an einigen Stellen dieses Abschnitts dargelegt worden ist — heute noch keineswegs eindeutig geklärt. Immerhin scheint es zunächst, als habe das neue Sozialhilfegesetz die Möglichkeit geschaffen, dort einzuspringen, wo solche Beratungstätigkeit unentbehrlich wird, aber bisher von niemand anderem geleistet wird. Die „Beratung in Fragen der Sozialhilfe sowie die Beratung in sonstigen sozialen Angelegenheiten“⁸³⁷⁾ wird nämlich als Form der persönlichen Hilfe bezeichnet, die nach dem Gesetz zu leisten ist. Dabei ist jedoch bis heute trotz aller Kommentierungsversuche völlig unklar geblieben, was denn nun eigentlich „sonstige soziale Angelegenheiten“ sind, ob es auch oder etwa gar nur Renten- und Versorgungsfragen sind.

Auf jeden Fall ist die hier verordnete Beratung wesentlich enger als das, was als neue Art fürsorgerischer Hilfe von der Sozialarbeit gefordert worden war. Beratung als eigenständige fürsorgerische Leistung hat das Gesetz nicht gebracht. Sie ist nur eine Form, eine Methode der Hilfe. Wer Hilfe bekommt, steht im Gesetz unter den Überschriften „Hilfe zum Lebensunterhalt“ und „Hilfen in besonderen Lebenslagen“. § 1 des Gesetzes formuliert eindeutig: „Die Sozialhilfe umfaßt Hilfe zum Lebensunterhalt und Hilfe in besonderen Lebenslagen“ und sonst nichts. Ratlosigkeit

⁸³⁷⁾ § 8 Abs. 2 Satz 1 BSHG.

Die Stellung der Fürsorge

ist im Gesetz aber nicht als besondere Lebenslage vorgesehen. Folglich ist sie auch kein selbständiger Leistungsgrund. Beratung ist nur für diejenigen vorgesehen, die in den Leistungskatalog des Gesetzes passen. Die Aufgabe, die von den veränderten sozialen Verhältnissen und Anschauungen geforderte umfassende Beratung zu sichern, ist also durch die Fürsorgereform des Jahres 1961 nicht gelöst worden. Man wird nicht einfach sagen können, daß hier eine Chance für ein modernes Fürsorgerecht verpaßt worden sei, sondern berücksichtigen müssen, daß der Beratungsbedarf personell und sachlich so unbegrenzt geworden ist und so sehr aus der Verwirrung stiftenden Fülle und permanenten Wandlung der Erscheinungen dieses Zeitalters erwächst, daß er wohl weit über den legitimen Arbeitsbereich gerade einer zeitgemäßen Fürsorge hinausreicht. Außerdem ist auch zu bedenken, daß die zunächst noch sehr vorsichtige Erwähnung der Beratung im Sozialhilfegesetz wohl eher der Anfang als das Ende einer fürsorgerechtlichen Entwicklung ist.

VI. Kombinationen und Grenzfälle

Der in diesem Kapitel unternommene Versuch, einen Überblick über das zu geben, was sich die Fürsorge in einem ausgebauten System sozialer Sicherung besonders angelegen sein lassen müßte, konnte natürlich keine Interpretation des neuen Sozialhilfegesetzes sein. Die Neigung, sich bei Überlegungen über die Sozialleistungen — und sogar über ihre Reform — auf Gesetzestexte zurückzuziehen und aus ihnen dann auch die Beziehungen zwischen den verschiedenen Leistungsarten herzuleiten, ist zwar weit verbreitet. Dabei kommt aber nicht in Sicht, welche Wirkungen dieses System auf die betroffenen Menschen hat, auf ihre Lebenslage, ihre Nöte, ihre Hoffnungen und ihre Ängste, auf die ganze Person und die ganze Familie. Nur von diesen Lebenslagen, ihren gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Bedingungen aus läßt sich begreifen, prüfen und beurteilen, was geleistet und angerichtet wird. Die Gesetze sagen darüber nichts aus. Sie geben für die Beziehungen zwischen den verschiedenen Sparten des Sicherungsgeschäfts ebenso nur technische Anweisungen wie für das Verhältnis zwischen dem einzelnen Sicherungsinstitut und dem Leistungsempfänger.

Die Ableitung der fürsorgerischen Aufgaben und ihre Ortsbestimmung im ganzen des Sicherungssystems mußte deshalb eine andere Systematik haben als das Gesetz. Wenn neben den dauerhaften Restbeständen der Einkommenshilfe Pflege, Erziehung und Beratung als eigentständige Bereiche der Fürsorge bezeichnet worden sind, so kann damit kein Organisationsplan für ein Sozialamt umrissen sein. Und zwar nicht nur deshalb, weil die Verwaltung an das Gesetz gebunden ist, sondern auch, weil die praktische Fürsorgearbeit in der Regel eine Kombination verschiedener

Formen sein muß; denn sie hat es mit sehr komplexen Lebenssituationen einzelner Menschen zu tun und mit der Not, die immer nur einem alleine gehört.

Schon die Einkommenshilfe wird, wenn die Fürsorge mit der ihr art-eigenen Methode auftritt und nicht nur als Lückenbüßer einer unzureichenden Rentengesetzgebung, mit anderen Hilfsmitteln gekoppelt sein müssen, vor allem mit verschiedenen Formen der Beratung. Deutlicher wird die vielfältige Verknüpfung der verschiedenen methodischen Ansätze, ja sogar der verschiedenen sozialen Berufe, wo es sich nicht einfach um Einkommensschwäche handelt. Bei der Rehabilitation treten zum Beispiel Pflege, Ausbildung und Beratung, diese insbesondere in beruflicher Hinsicht, zusammen auf. Die Nichtseßhaftenfürsorge und die Fürsorgeerziehung stellen Kombinationen von Erziehung oder Ausbildung, beruflicher Beratung und psychologischer Beeinflussung dar; auch Elemente der Strafe kommen hinzu. Die Komposition der Hilfsformen ist bei der Strafgefangenen- und Haftentlassungsfürsorge nicht viel anders, und doch ist klar, daß die gleichen Verfahren jeweils in sehr verschiedener Dosierung und mit immer wieder variierten Ingredienzien angewendet werden müssen. Die Altenhilfe verbindet die verschiedenen Pflegeformen mit intensiver wirtschaftlicher, medizinischer, psychologischer und auch rechtlicher Beratung, wobei allerdings alle diese Beratungen letzten Endes vielleicht nicht mehr als Trost geben können und wohl schon erfolgreich waren, wenn sie das Gefühl, verlassen zu sein, mildern und die Verzweiflung bannen. Auf ähnliche Weise lassen sich fast alle fürsorgerischen Fälle auf die drei Grundformen der Hilfe: Pflege, Erziehung (einschließlich Ausbildung) und Beratung, häufig ergänzt oder erst ermöglicht durch finanzielle Beihilfen, zurückführen. Die wenigen genannten Beispiele mögen hier genügen, um zu zeigen, daß sich die fürsorgerische Tätigkeit immer wieder als aus diesen Grundbestandteilen zusammengesetzt erweist.

Auch innerhalb der vier großen Gruppen gibt es vielerlei Spezialitäten und Kombinationen. Die Beratung ist dafür besonders instruktiv. Da es nichts gibt, was irgend jemand nicht weiß, aber in seiner augenblicklichen Lage wissen müßte, gibt es auch keine Art von Ratschlag, der nicht erbeten werden könnte. Aber „was für Supermensen sollen wir sein, wer kann das alles?“, hatte Krämer angesichts einer solchen Forderung an den Sozialarbeiter gefragt.⁸⁸⁸⁾ Auch der Berater kann nicht alles wissen. Der gut geschulte Sozialarbeiter kann sich nicht einmal — zusätzlich zu seinem eigentlichen Fachwissen — auch noch in komplizierten Rentenfällen auskennen; aber wer Rat sucht, ist meistens ein komplizierter Fall. Dabei ist das Recht der sozialen Sicherung der Fürsorge unmittelbar benachbart. Wie ist es dann erst mit der Finanzierung von Ratenkäufen, der Behandlung und Erziehung eines mongoloiden Kindes, den Berufschancen bei

⁸⁸⁸⁾ Erwin Krämer: Anforderungen moderner Sozialarbeit an die Mitarbeiter der Freien Wohlfahrtspflege. In: DPWV-Nachrichten. Jg. 12. Nr. 10 (Oktober 1962). S. 137.

Die Stellung der Fürsorge

einem Archäologie-Studium, der rationellsten und preiswertesten Kücheneinrichtung für einen jungen Haushalt, der Krankheit der Katze einer alten Witwe, der Zerrüttung einer Ehe, den Mietstreitigkeiten mit dem Hauswirt, der Gefährdung junger Mädchen bei Fahrten ins Ausland? Solche und hunderte ähnlicher oder anderer Fragen sind ja keine Kuriositätensammlung, sondern alltägliche Lebensprobleme, die, wenn sie schlecht gelöst werden, einen Menschen zermürben oder sogar seine Existenz zerbrechen können.

Es mag zunächst scheinen, als sei die Fürsorge hier überall gefordert. Aber es ist völlig eindeutig, daß sie hoffnungslos überfordert wäre, würde man sie mit all diesen großen und kleinen Kümmernissen allein lassen. Nur mit einer Fülle der besten Spezialisten ist hier weiterzukommen. Mit dilettantischer Alleswisserei würde gewiß mehr Schaden als Nutzen gestiftet.

Gerät aber die Beratung, wenn sie in dieser spezialisierten Weise ausgebaut wird, nicht genau in den gleichen Zustand, dem abzuhelfen sie doch eigentlich gedacht war, nämlich in eine völlige Unübersichtlichkeit? Steht der Ratsuchende all diesen Beratungsstellen nicht ebenso verwirrt und unwissend gegenüber wie den Gegenständen, über die er sich Rat holen wollte? Das heißt: Ist irgend etwas gewonnen, wenn man sich erst beraten lassen muß, was es an Beratungsmöglichkeiten gibt und wo man in seinen eigenen Schwierigkeiten wohl am besten Rat findet?

Genau das scheint die gestellte Aufgabe zu sein. Eine Beratungsstelle, die in jedem Falle Rat wüßte, ist undenkbar. Der spezialisierte Fachmann ist unentbehrlich. Aber ebenso unentbehrlich ist eine Beratungsinstanz, die überall bekannt ist, die sich zunächst einmal jeder noch so dummen Frage annimmt und die daher Vertrauen genießt. Sie muß mit Fachleuten besetzt sein, deren Spezialität es ist, die gestellten Fragen zu begreifen und die eigentlichen Probleme, die von dem, was der Klient vorträgt, oft mehr verdeckt als offenbart werden, aufzuspüren. Solche Situationsanalyse ist ja die Aufgabe, die das Wesen der Fürsorge bestimmt,⁸⁸⁹⁾ und insofern gehören in diese Beratungsstellen die besten Sozialarbeiter. Sie müssen einen Blick dafür haben, was für den Menschen, der zu ihnen kommt, weil er mit irgendeiner Situation nicht fertig wird, getan werden kann. Sie müssen die Gabe der Selbstbescheidung haben, einzusehen, daß sie nur ganz selten für den erforderlichen Rat und die mögliche Hilfe kompetent sind. Und sie müssen schließlich wissen, an wen sie sich um Unterstützung wenden oder den Ratsuchenden verweisen können. Krämer hat das so beschrieben: „Welche Bildungsfrage ist an uns selber gestellt, um über die kulturellen Bedürfnisse anderer Menschen entscheiden zu können, über Ausbildungsfragen, über Begabungen und eine zuzugestehende oder nicht zuzugestehende Ausbildung! Was wird da alles an Können, an Kenntnis des Menschen, an Taktgefühl, aber auch an Um-

⁸⁸⁹⁾ Vgl. Kap. VII, Abschnitt IV 4.

schau, an Milieukennntnis verlangt, damit man das, was man nicht selber leisten kann, andere leisten läßt, damit man an die richtigen Türen klopft und die richtigen Helfer herbittet für die Dinge, die man nicht selber kann.“⁸⁹⁰)

Die Funktion solcher Beratungsstelle ist also die einer Orientierungs- und Auffangstelle, die sich jedermann für jeden Fall anbietet, die richtigen Fragen herausdestilliert und dann den richtigen Fachleuten stellt. Was hier gefordert ist, ist im Grunde die Fähigkeit eines guten Journalisten, Kontakte herzustellen und Vertrauen zu erwerben, um von den Eingeweihten informiert zu werden, mit ihnen zusammenarbeiten und sie um etwas bitten können. —

So wie hier bei der Beratung grenzt die Fürsorge überall an andere gesellschaftliche Aktionen an. Sie muß sich mit anderen Behörden arrangieren und mit anderen Instanzen kooperieren. Aus der Formulierung des Themas dieser Arbeit geht schon die Verbindung mit Versicherungsanstalten und Versorgungsämtern hervor. Von der Nähe zu Schulen und Arbeitsämtern ist ebenfalls schon gesprochen worden. Auf die Kontakte mit der Justiz ist am Anfang dieses Abschnitts bei der Fürsorgeerziehung und der Strafgefangenenfürsorge kurz hingewiesen worden. Vor allem in der Bewährungshilfe müssen beide zusammenwirken; daher ist diese auch in einem Land der Justizverwaltung und im anderen der Fürsorge zugeordnet. Unter den wenigen Beispielen für die Grenzübergänge zwischen der Fürsorge und anderen Bemühungen um den Menschen sei schließlich noch die Seelsorge genannt, und zwar deshalb, weil häufig nicht recht eingesehen wird, daß sie etwas anderes ist als die Fürsorge. Wo es um entscheidende „Korrekturen am Menschen“⁸⁹⁰) geht, wo Verhaltens- und Bewußtseinsänderungen versucht werden, die die Substanz der Person berühren, wo ein Leben nur in Ordnung kommen kann, wenn letzte Sinnfragen gestellt werden, oder wo etwa einem alten Menschen nur noch in der Angst vor dem Tode wieder Zuversicht zu geben ist, da geht es um höhere Bezüge als die sozialen, die die Fürsorge zu ordnen sucht.

⁸⁹⁰) Erwin Krämer, a.a.O., S. 137.

Kapitel VII:

ENTWICKLUNGSTENDENZEN DER FÜRSORGE

I. Abschied von der Einkommenshilfe

1. Die Freisetzung der Fürsorge von laufenden Unterhaltszahlungen

Seitdem die Armenpflege zur Fürsorge geworden ist, also spätestens seit der Fürsorgerrechtsreform der zwanziger Jahre, die das Prinzip der Individualisierung in nahezu vollkommener Weise kodifiziert hat, ist klar, daß Fürsorge etwas anderes ist als eine Veranstaltung, die denjenigen zu einem mehr oder minder notdürftigen Einkommen zu verhelfen hat, für die im Wirtschaftsprozeß keines abfällt. Die Abwendung von der Aufgabe, Ersatz Einkommen zu verteilen, ist also keine neue Tendenz. Sie ist sogar bereits vierzig Jahre vor der Fürsorgepflichtverordnung und den Reichsgrundsätzen wirksam und nachweisbar geworden, nämlich seitdem die Sozialversicherung als Instrument zur Umverteilung von Einkommen von den wirtschaftlich aktiven Bevölkerungsteilen auf die vorübergehend oder dauernd unproduktiven erfunden worden ist. Der Versuch, diesen Abschied der Fürsorge von der reinen Existenzsicherung zu beschreiben und zu deuten, gesellschaftliche Bedingungen, Folgerichtigkeit oder Widerspruchlichkeit dieser Entwicklung und Wechselwirkungen mit anderen sozialen Einrichtungen aufzuzeigen, hat alle vorangegangenen Kapitel durchzogen.

Wenn darum an dieser Stelle auch nicht mehr als eine Zusammenfassung von Argumenten stehen kann, die schon früher diskutiert worden sind, so konnte doch — sollte überhaupt von Entwicklungstendenzen der Fürsorge die Rede sein — nicht darauf verzichtet werden, als erste die Befreiung von der Last der laufenden Unterstützungen zu nennen. Denn sie und nichts anderes ist das entscheidende Grunddatum, das für alle weitere Fürsorge bestimmend ist. Wäre die Fürsorge nicht weitgehend von der Aufgabe entbunden worden, einkommens- und vermögenslosen Familien ihren Lebensunterhalt zu sichern, so wären alle darüber hinausgehenden Ambitionen radikal und dauerhaft blockiert worden. Wenn heute davon gesprochen werden kann, daß eine moderne Fürsorge „da einzusetzen wäre, wo nur durch persönliche Hilfe, durch eine persönliche Arbeit an Menschen, durch auf die Besonderheiten im einzelnen abgestellte Beratungs- und Hilfsmittel, oft auch durch pflegerische Arbeit, der Notlage eines Menschen beizukommen ist“, ⁸⁹¹⁾ dann ist das einzig und allein dem Umstand zu verdanken, daß der Ausbau der sozialen Sicherung die Für-

⁸⁹¹⁾ Hans Achinger: Die Neuordnung des Fürsorgerrechts als Teil einer Sozialreform. Zweiter Vortrag auf dem Deutschen Fürsorgetag 1957. In: Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge. Jg. 1958. Nr. 1 (Januar). S. 9.

sorge für solche diffizilen Anstrengungen freigesetzt hat. Insofern ist die Entwicklung der Fürsorge vom Rentensystem determiniert. Ihre eigene soziale Phantasie konnte sie erst bestätigen, als die Entlastung von den laufenden Einkommenshilfen ihr einen Spielraum für solche neuen Versuche verschaffte.

An der Feststellung, daß die Fürsorge sich aus dem Geschäft der reinen Einkommensumschichtung zurückzieht, wenn Versicherungs- und Versorgungssysteme auf- und ausgebaut werden, die ja eigens zu diesem Zweck geschaffen sind, ist nur das eine erstaunlich, daß sie noch immer zur Kennzeichnung der Fürsorge brauchbar ist. Wenn es nämlich richtig ist, daß spätestens mit den Fürsorgegesetzen der zwanziger Jahre die Vorstellung verabschiedet worden ist, die Fürsorge sei als die Institution zu begreifen, die den Armen ihr täglich Brot zu geben habe, wenn man weiß, daß der Staat sich schon im vorigen Jahrhundert eine andere Konstruktion ausgedacht hatte, um diese Aufgabe zu erfüllen, dann sollte man eigentlich vermuten, daß der Exodus der Einkommenshilfe aus der Fürsorge längst abgeschlossen sei. Wieso kann man die Entbindung von der Unterhaltsicherung und die Zuwendung zu persönlichen Hilfen noch immer als Entwicklungstendenz, auch der heutigen Fürsorge, bezeichnen? Wieso kann diese Umwandlung der Funktionen noch ein aktuelles Merkmal der Fürsorge sein und nicht nur eine Reminiszenz an die Frühzeit der Sozialpolitik?

2. Die vorübergehenden und die dauerhaften Restbestände

Offensichtlich sind es in erster Linie Unvollkommenheiten der normalen Sicherungsapparaturen, die die Fürsorge zwingen, als Lückenbüsser einzuspringen. Die Annahmen des Gesetzgebers darüber, wer ohne jede öffentliche Vorkehrung und ohne jeden Zwang seine Existenz selbst sichern könne und auch sichern werde, haben sich nicht in allen Fällen bestätigt. Daß der Staat durch Kriege und innere Zerrüttungen die privaten Bemühungen in großer Zahl selbst zunichte gemacht und deshalb in der Kriegsopferversorgung und im Lastenausgleich Ersatzsysteme für zerschlagene Selbstvorsorge geschaffen hat, spielt dabei natürlich zahlenmäßig eine gewichtige Rolle. Je weiter wir uns von den Kriegzeiten entfernen und je länger die ungestörte wirtschaftliche Stabilität anhält, um so zuverlässiger wird sich diese Personengruppe verringern und allmählich ganz verschwinden. Gewisse Restbestände, die die ihnen zugetraute eigene Sicherungstätigkeit auch in friedlichen und prosperierenden Epochen nicht leisten, werden jedoch zunächst verbleiben. Darüber hinaus sind bei der gegenwärtigen Verfassung der Rentenanstalten auch die Fälle nicht auszuschließen, deren Ersatz Einkommen zum Leben einfach nicht ausreicht.

Daher wird der Fürsorge auf absehbare Zeit auferlegt bleiben, Rentenersatz und Rentenaufstockung zu leisten. Sie tut das schon seit langem nur

noch unter Protest, wie alle aus Fürsorgekreisen stammenden Vorschläge zur Sozialreform zeigen.⁸⁰²⁾ Sie kann sich dieser Aufgabe aber nicht entziehen, und sie kann sich von ihr auch nicht durch eine Fürsorgerechtsreform entbinden. Nur Veränderungen im Rentensystem und in den privaten Verhaltensweisen in bezug auf Spar- und sonstige Vorsorgetätigkeit könnten diese Residuen allmählich auflösen. Die Erfahrungen aus 80 Jahren Sozialversicherungsgeschichte und aus den weltweiten Anstrengungen um soziale Sicherheit lassen die Wahrscheinlichkeit, daß alles Lamentieren über den „Wohlfahrtsstaat“ nicht davon abhalten wird, die Sicherungsgesetzgebung weiter zu perfektionieren und das Rentensystem zu komplettieren, als sehr hoch, nahezu als Gewißheit erscheinen. So wird die Fürsorge auch immer mehr für die Aufgaben frei werden, die ihr angemessen und vorbehalten sind.

Aus diesen Hilfen, die nur nach individualisierender, also fürsorgerischer Methode sinnvoll geleistet werden können, lassen sich die Einkommenshilfen nun aber doch nicht völlig eliminieren. Hilfsbedürftigkeit, die nur aus Einkommenslosigkeit besteht, läßt sich zwar praktisch lückenlos durch die Auszahlung eines Standardsatzes beheben. Wo solch fixer Betrag nicht ausreicht, wo die besonderen Verhältnisse des Unterstützten bei der Bemessung der Einkommenshilfe berücksichtigt werden sollten, da geht es immer schon um mehr als um reine Einkommenshilfe. Differenzierter Bedarf muß auch unterschiedliche Ursachen haben, die also — zusätzlich zur Einkommenshilfe — aufgespürt, analysiert und möglichst behoben werden müssen. Hier wird auch die Unterscheidung zwischen unverschuldeter und verschuldeter Not wesentlich, so sehr sich auch alle neuzeitliche Fürsorge entschieden dagegen wehren würde, noch etwas mit der alten Klassifizierung in würdige und unwürdige Arme zu tun zu haben. „Schuld“ soll hier auch gar nicht in erster Linie eine moralische Qualifikation ausdrücken — so wenig sie in manchen Fällen auszuschalten ist —, sondern lediglich die causa der Einkommenslosigkeit bezeichnen. „People who are without income through no fault of their own“⁸⁰³⁾ brauchen effektiv nichts anderes als Geld, und deshalb sind sie mit schematischen Renten durchaus angemessen bedient. Wo die Ursache der Einkommens-

⁸⁰²⁾ Vgl. insbesondere: Fürsorge und Sozialreform, Gesamtbericht über den Deutschen Fürsorgetag 1955, Köln und Berlin 1956, und: Die Neuordnung des Fürsorgerechts als Teil einer Sozialreform, Gesamtbericht über den Deutschen Fürsorgetag 1957, Köln und Berlin 1958. Diese Publikationen sind deshalb besonders typisch, weil im Deutschen Verein für öffentliche und private Fürsorge, der die Deutschen Fürsorgetage veranstaltet, alle an der Fürsorge interessierten und beteiligten Organisationen, Behörden und Einrichtungen zusammengeschlossen sind, darunter Bundes- und Länderministerien, Gemeinden und Kreise, die freien Wohlfahrtsverbände, Arbeitsämter, Versorgungsämter, Sozialversicherungsträger, Gesundheitsämter, Arbeits-, Sozial- und Verwaltungsgerichte, soziale Anstalten und soziale Schulen, sozialwissenschaftliche Institute, Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften. Der Kompromiß, den diese Ansammlung der verschiedensten Interessenten und Interessierten erzwingt, läßt die Verlautbarungen des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge allerdings auch etwas weniger entschieden werden als Forderungen anderer Verbände und Institute.

⁸⁰³⁾ Eveline M. Burns: Your State and Security. In: Survey Graphic, New York, February 1936, S. 77. Zitiert nach Hans Achinger: Soziale Sicherheit. Stuttgart 1953, S. 11.

losigkeit aber in bestimmten Fehlern und Mängeln der Person liegt, die behebbar sind, darf die finanzielle Unterstützung nur eine Übergangshilfe sein. Die eigentliche Arbeit, die zu leisten ist, besteht darin, die Gründe des wirtschaftlichen Versagens aufzudecken und zu beseitigen. Das kann von Rehabilitationsmaßnahmen bis zu Entziehungskuren, von der Wohnungsvermittlung bis zur Resozialisierung Straffälliger reichen. Wenn also überhaupt von unterschiedlichem sittlichen Niveau gesprochen wird, dann verläuft die Grenzlinie nicht zwischen den schuldhaft und den unverschuldet in Not Geratenen, sondern innerhalb der Gruppe, deren Hilfsbedürftigkeit auch bei gegebenen Umweltbedingungen vermeidbar gewesen wäre und die daher auch korrigierbar ist.

In solchen Situationen würde die Rente den eigentlichen, tiefer liegenden Notstand nur verdecken und konservieren, anstatt ihn zu beheben. Hier ist die Einkommenslosigkeit nur Symptom. Deshalb kommt es darauf an, neben der Einkommenshilfe mit echter fürsorgerischer Arbeit anzusetzen. Hier wie überall in moderner Fürsorge geht es darum, „eine sehr spezielle, auf gute Ausbildung gestützte Fähigkeit“ zu entwickeln, „verunglückte Lebenslagen zu reparieren“.⁸⁹⁴⁾

Ist die Diagnose auch nur einigermaßen richtig, daß die Entwicklung der Fürsorge durch die immer mehr schrumpfende Beanspruchung durch Einkommenshilfen einerseits, den zunehmenden Bedarf an Pflege, Beratung und Anpassungshilfen andererseits gekennzeichnet ist, dann wird in Zukunft immer weniger aus den Fürsorgeeats abzulesen sein, was geleistet worden ist. Damit ist keineswegs gesagt, daß die Fürsorge billiger werden wird. Da sie arbeitsintensiver wird, ist sogar wahrscheinlich, daß sie teurer wird, zumal zunächst vor allem mit einem wachsenden Anteil der Anstaltspflege und der häuslichen Pflege zu rechnen ist, die außerordentlich hohe Aufwendungen erfordern. Auf jeden Fall — ob nun die Fürsorge billiger oder teurer wird — verliert die Relation zwischen Ausgaben und Erfolgen ihre Eindeutigkeit. Was die Fürsorge bewirkt, wird immer mehr aus anderen Kriterien erschlossen werden müssen.

II. Geldleistungen oder Sachleistungen

Der Abschied von der Einkommenshilfe legt die Frage nahe, ob auf die Dauer Geldleistungen nicht völlig untypisch für die Fürsorge werden. Wenn die Verteilung rentenähnlicher Unterstützungen immer mehr aus der Fürsorge abwandert, so scheint das zunächst nur eine andere Ausdrucksweise dafür zu sein, daß sich ihre Tätigkeit im gleichen Maße zur Gewährung von Sachleistungen hin verlagert. Bei den gegenwärtigen Denkgewohnheiten, Verwaltungsstrukturen und Rechtsbegriffen ist das

⁸⁹⁴⁾ Hans Adhinger, a.a.O., S. 10.

sicher auch weitgehend richtig, denn Pflege, Erziehung und Beratung gelten nach ihnen eindeutig als Sachleistungen. Und wenn die Beobachtung zutreffend ist, daß die Fürsorge sich zunehmend auf diesen drei großen Gebieten betätigt und immer weniger mit purer Armut zu tun hat, dann wäre in dieser Entwicklungstendenz die zweite, die zur Dominanz der Sachleistung hin, bereits impliziert.

Aber diese Identifikation der beiden Aussagen ist keineswegs zwingend. Ihre Übereinstimmung ist keine logische Ableitung, sondern nur eine Beschreibung faktischer Gegebenheiten und Verhaltensweisen. Deshalb ist zumindest noch nicht eindeutig abzusehen, ob bei der Weiterentwicklung der Fürsorge die Leistungen "in cash or in kind" ⁸⁹⁵⁾ das Übergewicht gewinnen werden. Es gibt einige recht gewichtige Indizien und Überlegungen, die die Annahme begründet erscheinen lassen, daß der Schwerpunkt auf etwas weitere Sicht bei den Geldleistungen liegen wird.

Zunächst ist eindeutig und unbestritten, daß die Restbestände an Naturalhilfen für den laufenden Lebensunterhalt immer mehr zusammenschrumpfen. Sie sind sowohl bei der Verwaltung als auch bei den Empfängern nicht beliebt, und daher findet sich auch niemand, der ihre Notwendigkeit nachzuweisen versuchte, wenn es sich nicht um Personen handelt, die zu vernünftiger selbständiger Haushaltsführung nicht fähig sind. Die Tendenz ist international genauso festzustellen wie in Deutschland, ⁸⁹⁶⁾ wobei natürlich solche Länder vorläufig noch eine Ausnahme darstellen, deren Wirtschafts- und Geldsystem noch nicht so weit entwickelt ist, daß alle Lebensbedürfnisse über den Markt gegen Geld befriedigt werden. Dem widersprechen auch solche Äußerungen nicht, die auf den ersten Blick wie Gegenstimmen aussehen. Wenn etwa Dr. Métall, damals Chef der Abteilung für internationale Organisationen im Verbindungsbüro der Internationalen Arbeitsorganisation zu den Vereinten Nationen in New York von „der außerordentlichen Bedeutung, die in einem System sozialer Sicherheit den Sachleistungen zukommt“ ⁸⁹⁷⁾ spricht, so sind damit vor allem jene Sonderzuwendungen gemeint, die nicht der normalen Haushaltsführung, sondern der Bestreitung außerordentlicher Aufwendungen dienen.

Aber auch bei solchen Hilfen, die Sonderlagen im menschlichen Leben meinen, prägt sich die Neigung, sie durch Geldzahlungen zu bewerkstelligen, allmählich deutlicher aus. Bisher hat sie sich nur sehr zaghaft und in der sehr bescheidenen Form durchgesetzt, daß Anstaltsbewohnern ein

⁸⁹⁵⁾ Alva Myrdal: *Nation and Family. The Swedish Experiment in Democratic Family and Population Policy.* London 1945. Überschrift zu Kapitel IX. S. 133.

⁸⁹⁶⁾ Vgl. z. B. Lieselotte Wolfrum: *Die Rechtsstellung des Hilfsbedürftigen im deutschen sowie im west- und nordeuropäischen Sozialhilfsrecht.* Dissertation in der juristischen Fakultät der Universität Freiburg, 1962. Die Arbeit enthält die Darstellung des Rechts der öffentlichen Fürsorge in beiden Teilen Deutschlands, in Österreich, der Schweiz, Frankreich, Großbritannien, Schweden und Dänemark.

⁸⁹⁷⁾ Rudolf Aladár Métall: *Die erzieherischen Aufgaben der sozialen Sicherheit.* In: *Bulletin der Internationalen Vereinigung für soziale Sicherheit.* Jg. IV (1951). Nr. 3. S. 34.

Teil ihrer Rente belassen oder von der Fürsorge ein Taschengeld zur freien Verfügung gewährt wird. Einzelne Sozialämter sind jedoch schon sehr viel weiter gegangen und zahlen den gesamten Pflegesatz an den Anstaltsinsassen aus. Daß ein solches Verfahren möglich ist, ist keine umwälzende Entdeckung. Alle privaten Anstalten und alle „Selbstzahler“ in gemeinnützigen oder kommunalen Einrichtungen beweisen seit langem, daß daran gar nichts Außergewöhnliches ist. Aber bis jetzt ist solche „Sachleistung in Geldform“ noch seltene Ausnahme, sowohl was die Zahl der Kommunen, die sich derart avantgardistisch gebärden, als auch was die Hilfearten betrifft, bei denen solche Neuerungen praktiziert werden.

Freilich wird nie alle Fürsorge in bare Zahlungen transformiert werden können. An anderer Stelle⁸⁹⁸⁾ ist bereits für einige Hilfen, die nicht zur Deckung des laufenden Lebensunterhalts dienen, kurz erörtert worden, inwieweit sie als Geldleistung gewährt werden können und inwieweit ihre Eigenart es verbietet, sie anders denn als Sachleistung zu erbringen. Bei den etwas grundsätzlicheren und auf längere Frist abgestellten Überlegungen wird im folgenden noch einmal darauf einzugehen sein.⁸⁹⁹⁾ Bei den früheren Ausführungen zur Pflege und zur Erziehung, insbesondere der Ausbildung, hat sich jedoch schon gezeigt, daß manches, was heute noch Sachleistung heißt, durchaus mit Zahlungen an den Hilfsbedürftigen zu bewerkstelligen wäre, die ihn instand setzen, entsprechende Dienstleistungen zu bezahlen. Da wir in unserer gesamten Sozialpolitik davon und darauf ausgehen, daß der Mensch mündig sei, da wir seine Selbständigkeit und Unabhängigkeit betonen, da Sachleistungen immer mehr diskreditieren als Geldleistungen, weil man Geld nicht ansieht, woher es kommt, da „Sachleistungen . . . immer Armenpflegecharakter“ haben, weil „sie . . . stets eine gewisse Autorität dessen, der sie gewährt“, erfordern,⁹⁰⁰⁾ und da wir deshalb überzeugt sind, daß Barzahlung menschenwürdiger ist als Naturalhilfe,⁹⁰¹⁾ besteht durchaus begründeter Anlaß zu der Vermutung, daß wir uns auch in der Fürsorge immer mehr der Geldleistung verschreiben werden. Damit würde sich nur bei den Hilfen in besonderen Lebenslagen die Entwicklung wiederholen, die die Hilfen zum Lebensunterhalt ebenfalls durchlaufen haben.

Daß auf der anderen Seite gerade die Hilfen, die ihrem Wesen nach nie durch Geld abgegolten werden können, dringlicher, umfangreicher und intensiver werden, braucht solche Tendenz nicht auszuschließen. Vielleicht ist die Überleitung von Sachleistungen in Geldform erst dann in größerem Stil möglich, wenn sie von sehr sorgfältiger Beratung und persönlichen Hilfen begleitet ist.

⁸⁹⁸⁾ Vgl. Kap. VI, Abschnitt III 2 und Abschnitt IV 2b.

⁸⁹⁹⁾ Vgl. Abschnitt IV 1 und 3 in diesem Kapitel.

⁹⁰⁰⁾ Hedy Neumeister: *Autoritäre Sozialpolitik*. In: *Ordo. Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft*. Bd. 12. Düsseldorf und München 1961. S. 216 f.

⁹⁰¹⁾ Vgl. die ausführlichen Darlegungen zu diesem Thema in Kap. V, Abschnitt IV 3c.

III. Schematisierung

Die Annahme, daß manches, was heute noch in natura geleistet wird, in Zukunft die Form von Geldzahlungen annehmen wird, wird durch eine dritte Tendenz gestützt, die in dem neuen Sozialhilfegesetz besonders gut zu beobachten ist: Die Hinwendung zu stärker schematisierten Regelungen, also das Bestreben, die Fürsorge mehr und mehr den Versicherungs- und Versorgungsformen anzugleichen. Eine solche Annäherung wird dadurch beschleunigt, daß „auf den Gebieten der Sozialversicherung und der Versorgung in jüngster Vergangenheit auch Leistungen eingeführt worden (sind), die auf die individuellen Verhältnisse des Einzelfalles abgestellt sind und daher fürsorgerischen Charakter tragen“. ⁹⁰²⁾ Die Abwanderung zu Mischformen zwischen den reinen Versicherungs-, Versorgungs- und Fürsorgekonstruktionen scheint sich also von zwei Seiten, von den generalisierenden und von den individualisierenden Maßnahmen her, zu vollziehen.

1. Der Rechtsanspruch

Daß der Hilfeempfänger durch die Zuerkennung eines Rechtsanspruchs auf Fürsorge näher an den Status heranrückt, der in den allgemeinen Sicherungssystemen zuerkannt wird, ist vor und nach Erlaß des Bundessozialhilfegesetzes oft gesagt worden. Die Meinung von Ministerialdirektor Duntze, Leiter der Abteilung Fürsorge im Bundesinnenministerium, daß „sich die Rechtsstellung des Hilfesuchenden der eines Anspruchsberechtigten auf Leistungen der Sozialversicherung oder der Versorgung“ nähere, „soweit ein Rechtsanspruch auf Hilfe besteht“, ⁹⁰³⁾ ist bereits zitiert und dabei auf die Bedingungen hingewiesen worden, die erfüllt sein müssen, damit diese Aussage nicht nur formal richtig ist, sondern auch im Rechtsbewußtsein der Betroffenen nachvollzogen wird. ⁹⁰⁴⁾ Für das rein juristische Denken scheint — wenn man die inzwischen erschienenen Kommentare als Maßstab nimmt — die Formulierung des Rechtsanspruchs im Gesetz jedenfalls eine der markantesten Wandlungen zu sein, die die jüngste Fürsorgerechtsreform gebracht hat. Wie wenig damit allerdings an den faktischen Vollzügen geändert ist, wenn man sich im übrigen weiter an das Fürsorgeprinzip hält, hat Ministerialdirektor Scheffler, der Amtsvorgänger Duntzes, auf dem Deutschen Fürsorgetag 1957 sehr klar beschrieben: „Aber die Festlegung solcher subjektiver Rechte hat gewisse Grenzen. Das Individualprinzip ist kein besonders geeigneter Partner des Rechtsanspruchs. Denn es bedingt nun einmal Ermessensräume, die von der Verwaltung, nicht vom Gericht auszufüllen sind. Daher kann man im

⁹⁰²⁾ Johannes Duntze: Das Bundessozialhilfegesetz im System der sozialen Leistungen. In: Blätter der Wohlfahrtspflege. Jg. 108. Nr. 8/9 (August/September 1961). S. 3.

⁹⁰³⁾ Johannes Duntze, a.a.O., S. 3.

⁹⁰⁴⁾ Vgl. Kap. V, Abschnitt IV 3 d und e.

Gesetz allgemein das Recht auf Fürsorge statuieren, man kann auch bei vielen der besonderen Hilfen das Recht auf Hilfe dem Grunde nach geben . . . , Art und Umfang der Hilfen müssen jedoch in der Regel im Ermessensraum der Verwaltung verbleiben.“⁹⁰⁵⁾

Das ist zwar zunächst eine Bestätigung der früher ausgesprochenen und begründeten These, daß der Rechtsanspruch allein am Wesen der Fürsorge nicht viel ändert.⁹⁰⁶⁾ Aber für das Eindringen von Denkschemata aus der Versorgung in die Fürsorge ist die Vorstellung, daß nur diese Rechtskonstruktion den neuartigen Leistungen die gewünschte Weihe geben könne, doch kennzeichnend. Entscheidender für die Substanz der Fürsorge ist jedoch, daß der Ermessensspielraum der Verwaltung weiter eingeschränkt worden ist, als nach den Worten Schefflers bei unbeeinträchtigter Geltung des Individualprinzips möglich gewesen wäre. Darin manifestiert sich in gewissem Maße ein Sieg des Anspruchsdenkens über das Fürsorgedenken. Scheffler hat das in dem gleichen Vortrag ganz offen ausgesprochen: „. . . es wird doch wohl richtig sein, die wesentlichen, auch neuartige, (Hilfen) zu benennen, und sie nicht nur katalogmäßig aufzuführen, sondern jede auch in den für sie typischen Grundzügen im Gesetz zu gestalten. . . . der Inhalt aller dieser besonderen Hilfen kann nicht allein in den Ermessensraum der Verwaltung gelegt werden. Er kann es schon nicht des Rechtsanspruches wegen, . . .“⁹⁰⁷⁾ Daß dem eine allgemeinere Rechts- und Staatsphilosophie zugrunde liegt, wird kurz danach gesagt: „Es ist für mich kein Zweifel, daß subjektive Rechte weitgehend im Gesetz zu normieren sein werden. Das entspricht dem Wesen eines sozialen Rechtsstaates.“⁹⁰⁸⁾

2. Die Einkommensgrenzen

Zweifellos ist damit nicht nur die — bei Rechtsgelehrten und im Volk — herrschende Meinung richtig bezeichnet, sondern auch ein Zusammenhang umschrieben, der logisch zwingend ist. Denn von einem Rechtsanspruch kann nur dann gesprochen werden, wenn das Gesetz die Anspruchsvoraussetzungen und den Inhalt des Anspruchs festlegt. Beides tut das neue Sozialhilfegesetz, freilich keineswegs vollkommen und konsequent, sondern in einer durch Rücksichten auf das Individualprinzip vielfach gebrochenen Manier. Immerhin sind vor allem die Anspruchsvoraussetzungen, aber auch die Leistungen viel stärker schematisiert, als es die Fürsorge bisher — jedenfalls dem Wortlaut der Gesetze nach — gekannt hat. Schon die Richtsatzkonstruktionen, so notwendig sie sicher für die Verwaltungspraxis sind, waren ja eigentlich eine in keiner Weise erwünschte

⁹⁰⁵⁾ Gerhard Scheffler: Die Neuordnung des Fürsorgerechts als Teil einer Sozialreform. Erster Vortrag auf dem Deutschen Fürsorgetag 1957. In: Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge. Jg. 1958. Nr. 1 (Januar). S. 4.

⁹⁰⁶⁾ Vgl. Kap. V. Abschnitt IV 3 d.

⁹⁰⁷⁾ Gerhard Scheffler, a.a.O., S. 3.

⁹⁰⁸⁾ Gerhard Scheffler, a.a.O., S. 4.

Einschränkung des Prinzips der individuellen Leistungsbemessung. Jetzt haben wir uns noch viel weiter von der Forderung entfernt, die Achinger noch auf dem Deutschen Fürsorgetag 1957 erhoben hatte, daß nämlich „der neue Personenkreis in der Fürsorge . . . relativ unbestimmt bleiben“ müsse und daß „diese Hilfe . . . nicht einem von vornherein bestimmten Personenkreis, der eine bestimmte Einkommensmarke unterschritten hätte, geschuldet (werde), sondern allen, die sie brauchen“. ⁹⁰⁹⁾ Statt dessen sind sehr genaue Vorschriften darüber erlassen worden, bei welchem Einkommen und welchem Vermögen welche Leistungen zu gewähren sind, und zwar sehr fein differenziert nach dem Katalog der besonderen Lebenslagen. Die „allgemeine Einkommensgrenze“, ⁹¹⁰⁾ die für vier der „besonderen Lebenslagen“ und teilweise für eine fünfte gilt, ⁹¹¹⁾ wird aus einer Kombination von — veränderlichem — Regelsatz und in Markbeträgen festgelegten Familienzuschlägen errechnet. Die „erhöhte allgemeine Einkommensgrenze“ ⁹¹²⁾ wird grundsätzlich nach der gleichen Formel festgestellt, hat aber höhere Familienzuschläge; sie ist bei weiteren drei „besonderen Lebenslagen“ immer, bei weiteren zwei manchmal anzuwenden. ⁹¹³⁾ Die „besondere Einkommensgrenze“ ⁹¹⁴⁾ kann bei solchen Lebenslagen zum Zuge kommen, die manchmal auch nach der „erhöhten allgemeinen Einkommensgrenze“ beurteilt werden; ⁹¹⁵⁾ bei ihr wird nur noch mit festen Beträgen kalkuliert, der flexible Regelsatz wird nicht mehr in die Rechnung einbezogen. Ebenfalls mit festen, aber wesentlich höheren Summen wird bei der Blindenhilfe die Hilfsbedürftigkeit bemessen. ⁹¹⁶⁾ Schließlich gibt es noch solche Hilfen, die ohne Rücksicht auf das vorhandene Einkommen geleistet werden. ⁹¹⁷⁾

Das Gesamtbild ist also so, daß bei neun „besonderen Lebenslagen“ eine einheitliche, bei zwei zwei verschiedene und bei einer (der Tuberkulosehilfe) drei verschiedene Regelungen darüber bestehen, inwieweit die Hilfe vom Einkommen abhängig zu machen ist, wobei jeweils genau berechenbare Grenzen gesetzt sind. Bezieht man die „Hilfe zum Lebensunterhalt“ mit ein, so erhöht sich die Zahl sowohl der Lebenslagen, in denen die Fürsorge einzugreifen hat, als auch der Einkommensgrenzen um eine. Daß das neue Sozialhilfegesetz so 13 verschiedene Lebenslagen kennt, aber nur 6 verschiedene Einkommensgrenzen, ⁹¹⁸⁾ ist wahrscheinlich nur ein Übergangsstadium.

⁹⁰⁹⁾ Hans Achinger, a.a.O., S. 10.

⁹¹⁰⁾ § 79 BSHG.

⁹¹¹⁾ für die Hilfe zum Aufbau oder zur Sicherung der Lebensgrundlage, die Ausbildungshilfe, die vorbeugende Gesundheitshilfe, die Krankenhilfe und teilweise für die Altenhilfe.

⁹¹²⁾ § 80 BSHG.

⁹¹³⁾ bei der Hilfe für werdende Mütter und Wöchnerinnen, der Hilfe zur Pfllege und der Hilfe zur Weiterführung des Haushalts in allen, bei der Eingliederungshilfe für Behinderte und bei der Tuberkulosehilfe in bestimmten Fällen.

⁹¹⁴⁾ § 81 Abs. 1 und 3 BSHG.

⁹¹⁵⁾ Eingliederungshilfe für Behinderte und Tuberkulosehilfe.

⁹¹⁶⁾ § 81 Abs. 2 und 3 BSHG.

⁹¹⁷⁾ Hilfe für Gefährdete (§ 72 Abs. 3 BSHG), Teile der Altenhilfe (§ 75 Abs. 3 BSHG) und Wohnungsbeschaffung in der Tuberkulosehilfe (§ 56 Abs. 1 BSHG).

⁹¹⁸⁾ Dabei ist der Fall, daß unabhängig von vorhandenem Einkommen geleistet wird, mitgezählt.

Damit werden natürlich gleichzeitig Abgrenzungen nötig, eine Art Anrechnungsvorschriften, wie sie für das Gestrüpp der Renten so typisch sind. Überall, wo man im Sicherungsrecht auf Paragraphenüberschriften trifft, die mit „Zusammentreffen“ beginnen, handelt es sich um Leistungskumulationen, die entweder zugelassen und gerechtfertigt oder — vollständig oder teilweise — ausgeschlossen werden.⁹¹⁹⁾ Durch die Vorschrift des Sozialhilfegesetzes über das „Zusammentreffen mehrerer Einkommengrenzen“ ist auch in die Fürsorge zwangsläufig ein Anfang solcher Anrechnungsarithmetik eingeführt worden, wobei es durchaus den Denkgewohnheiten der Sicherheitstheoretiker entspricht, immer die für den Empfänger günstigste Möglichkeit auszuwählen.⁹²⁰⁾

Damit ist nun freilich noch gar nichts darüber ausgesagt, inwieweit solche Regelung sinnvoll ist. „Bei der Verschiedenartigkeit der Hilfen, . . . richtiger wohl, bei der Unterschiedlichkeit des Aufwandes für die Beseitigung des Notstandes, . . . k a n n nicht von einem Begriff der Hilfsbedürftigkeit ausgegangen werden.“⁹²¹⁾ Wo die Grenze liegt, jenseits derer man auf Differenzierungen, die der spezifischen Situation angemessen sind, zugunsten der Klarheit und Durchsichtigkeit und damit des Sicherheitseffektes verzichten sollte, ist hier wie überall weder im Einzelfall noch in der Gesamtkonzeption leicht auszumachen. Jedenfalls ist sicher richtig, daß „die Bestimmungen des Unterabschnittes 2 über die Einkommensgrenzen für die Hilfe in besonderen Lebenslagen und die hiernach mögliche Anrechnung von Einkommen . . . das Kernstück der gesetzlichen Neuregelung und die entscheidende Neuerung gegenüber dem bisherigen Recht dar(-stellen)“. Denn daß „dem Hilfesuchenden . . . von vornherein ein angemessener Betrag zur Bestreitung seiner sonstigen, allgemeinen Lebensbedürfnisse verbleiben“⁹²²⁾ soll, ist wahrscheinlich das entscheidende Charakteristikum, das die Hoffnung rechtfertigt, die Sozialhilfe könne das Odium aller bisherigen Armenpflege und Fürsorge verlieren, ein Reservat der Arbeitsscheuen und der Unfähigen, der Gestrauchelten und Asozialen, kurz: der Minderwertigen und Verachteten zu sein. Mit der gesetzlichen Fixierung von Einkommensgrenzen ist die Sozialhilfe zwar noch nicht in dem Sinne gesellschaftsfähig geworden, daß sie — was die Rentensysteme schon lange sind — auch für die „high society“ annehmbar geworden wäre. Aber schon nach den bisherigen kurzen Erfahrungen mit dem neuen Gesetz ist zu vermuten, daß sie sich sehr bald als „mittelstandsfähig“ erweisen wird.

919) Vgl. z. B. §§ 1278 bis 1280 E.V.O. und §§ 55 bis 57 AnVG „Zusammentreffen und Ruhen von Renten“ und §§ 54 f. BVG „Zusammentreffen von Ansprüchen“.

920) § 83 BSHG lautet: „Kann dieselbe Leistung gleichzeitig nach mehreren Bestimmungen gewährt werden, für die unterschiedliche Einkommensgrenzen maßgebend sind, so wird sie nach der Bestimmung gewährt, für welche die höhere Einkommensgrenze maßgebend ist.“

921) Gerhard Scheffler, a.a.O., S. 3. Gesperrtes im Original kursiv.

922) Walter Schellhorn, Hans Jirasek und Paul Seipp: Das Bundessozialhilfegesetz. Textausgabe mit Kurzerläuterungen. Berlin 1961. S. 139.

3. Der Leistungskatalog

Die Eindeutigkeit der schematischen Rechtsnormen ist bei den Voraussetzungen, unter denen „Hilfe in besonderen Lebenslagen“ gewährt wird, zweifellos größer als bei dem Inhalt der Leistungen. Immerhin ist auch auf der Leistungsseite der — wie Achinger sich ausgedrückt hat — „genial unbestimmte“ Begriff der Hilfsbedürftigkeit aus den „Reichsgrundsätzen“ aufgelöst worden in den Katalog der besonderen Lebenslagen. Dabei soll hier gar nicht diskutiert werden, daß in dieser Liste völlig inkomparable Begriffe nebeneinander gestellt sind. Das eine sind Gruppen von Hilfsbedürftigen (Kranke, werdende Mütter und Wöchnerinnen, Behinderte, Tuberkulosekranke, Blinde, Gefährdete, Alte), das zweite sind Ziele der Hilfe (Aufbau oder Sicherung der Lebensgrundlage, Ausbildung, Vorbeugung), und das dritte sind Arten der Hilfe (Pflege, Weiterführung des Haushalts). Daß solche systematischen Widersprüche zu vielfachen Überschneidungen führen müssen, ist offensichtlich. Eine werdende Mutter kann zum Beispiel nebeneinander vorbeugende Gesundheitshilfe, Pflege, Hilfe zur Weiterführung des Haushalts und noch manche anderen Hilfen benötigen. Eine andere Gliederung des Gesetzes, etwa in einen Abschnitt über die Lebenslagen, in denen Hilfsbedürftigkeit vermutet wird, und einen zweiten Abschnitt über die Hilfsmethoden, die dann je nach den besonderen Erfordernissen anzuwenden wären, hätte die Klarheit des Gesetzes sicher gefördert und seine Anwendung erleichtert. Entsprechende Vorschläge sind auch bei den Beratungen über die Referentenentwürfe gemacht, aber nicht aufgegriffen worden.

Darauf kommt es aber zur Kennzeichnung der Entwicklungsrichtung weniger an. Typischer ist vielmehr, daß die individuelle Hilfsbedürftigkeit von einer legislatorischen Kasuistik abgelöst worden ist. Als die ersten Entwürfe im Bundesinnenministerium schon fertig vorlagen, hatte Scheffler als zuständiger Abteilungsleiter noch den Zweifel ausgesprochen, „ob man durch eine Aufzählung einiger wesentlicher dieser Hilfen im Gesetz der Sache dient? Fast könnte man zweifeln. Sie sind ja so mannigfaltig“. ⁹²³⁾ Aber er hatte gleich hinzugefügt, man komme schon wegen des Rechtsanspruchs nicht darum herum, sie „in den für sie typischen Grundzügen im Gesetz zu gestalten“. ⁹²⁴⁾ So ist aus dem ganz generellen Begriff der Hilfsbedürftigkeit eine Fallsammlung geworden, und insofern ist auch hier ein Schritt auf ein Versorgungssystem hin gemacht worden. Zwar ist das Individualprinzip noch nicht vollständig über Bord geworfen worden, aber es ist doch gewissermaßen von der Verwaltung zur Gesetzgebung hochgezogen worden. Das Ganze nähert sich dadurch einem differenzierenden Versorgungssystem.

Damit ist nicht gesagt, daß eine Enumeration im Gesetz hätte vermieden werden müssen. Wollte man die Verwaltung, die in einer sehr ein-

⁹²³⁾ Gerhard Scheffler, a.a.O., S. 3.

⁹²⁴⁾ Gerhard Scheffler, a.a.O., S. 3.

engenden, den Intentionen der damaligen Reformen keineswegs entsprechenden Auslegung der Reichsgrundsätze festgefahren war, auf einen neuen Weg stoßen, so waren beispielhafte Hinweise wahrscheinlich gar nicht zu umgehen. Fürsorgerischem Denken hätte es aber entsprochen, sie als Illustration einer Generalklausel etwa folgenden Inhalts zu verwenden: „Jedem ist Hilfe zu gewähren, soweit besondere Eigentümlichkeiten seiner Lebenslage eine solche erforderlich, geboten oder gerechtfertigt erscheinen lassen. Art und Maß der Hilfe sind nach diesen besonderen Eigentümlichkeiten zu bestimmen.“ Alles andere, alle Erläuterungen und Einzelheiten, hätte man — wie man das ja in Gesetzen häufig zu tun pflegt — mit einem „insbesondere“ anhängen können. Es ist sicher keine übertriebene, sondern allenfalls eine pointierte Formulierung, wenn man sagt, ein Gesetz ohne Generalklausel sei eigentlich kein echtes Fürsorgegesetz mehr. Die an den Katalog der besonderen Lebenslagen angehängte Vorschrift, daß „Hilfe . . . auch in anderen besonderen Lebenslagen gewährt werden (kann)“, ⁹²⁵⁾ ist sowohl der ganzen Anordnung und dem Denkstil als auch der Formulierung und Einordnung in den Text nach keine Generalklausel, ⁹²⁶⁾ sondern eine Härteklausel, zumal der Nachsatz „wenn sie den Einsatz öffentlicher Mittel rechtfertigen“ ihre Anwendbarkeit mit fiskalischer Argumentation einschränkt.

Der Einwand besteht im Grunde nicht darin, daß „künftige Notlagen . . . nicht in allen Einzelheiten vorausgesehen werden (konnten)“ oder daß „eine abschließende Aufzählung . . . ohnehin Gefahr läuft, nicht vollständig zu sein“, ⁹²⁷⁾ sondern daß sich hier ein Denken und ein gesetzgeberischer Stil manifestieren, die der Versorgung mindestens ebenso nahe stehen wie der Fürsorge. Das ist nun wieder in keiner Weise ein Urteil über die Qualität dieser Gesetzgebung. Wenn man die Fürsorge zu einer gesellschaftlich geachteten Institution machen wollte, so blieb gar kein anderer Weg, als sie etwas weniger fürsorgerisch und etwas versorgungsähnlicher darzustellen. Gerade weil man sich dazu entschlossen hat, dürfte das neue Sozialhilfegesetz gute Aussichten haben, sich zu bewähren. Denn schematische, dezidierte und damit weniger beliebig ausdeutbare Regelungen sind sowohl dem Publikum als auch der Verwaltung in der Regel viel sympathischer als Individualisierung und Ermessen.

IV. Überprüfung und systematische Einordnung

Die Entwicklungstendenzen der Fürsorge müssen noch einer etwas grundsätzlicheren und auf längere Frist abgestellten Betrachtung unterzogen werden, wenn deutlich werden soll, was sich an zukünftigen Mög-

⁹²⁵⁾ § 27 Abs. 2 BSHG.

⁹²⁶⁾ wie z. B. Hanns E. Hieronymus meint (Hilfe in besonderen Lebenslagen. In: Blätter der Wohlfahrtspflege. Jg. 108. Nr. 8/9. S. 14).

⁹²⁷⁾ Hanns E. Hieronymus, a.a.O., S. 14.

lichkeiten aus ihnen ergibt. Unsere bisher benutzten Begriffe müssen exakter beschrieben und abgegrenzt werden, um die Stellung der Fürsorge und ihre Verknüpfung mit anderen sozialen Bestrebungen systematisch sauber bestimmen zu können.

1. Fürsorgeleistungen als Zusatzeinkommen

Zunächst ist die Aussage zu erläutern, daß die Fürsorge durch die Komplettierung der Rentensysteme immer mehr von den Einkommenshilfen entlastet werde, daß jedenfalls die ihr noch verbliebene „Restaufgabe der Wirtschaftsfürsorge nicht identisch mit der Fürsorge als Prinzip der persönlichen Hilfe“⁹²⁸⁾ sei. Die Klarstellung muß davon ausgehen, daß zwei verschiedene Arten von Einkommenshilfen zu unterscheiden sind: 1. Der Einkommensersatz für die laufende Lebenshaltung und 2. die Einkommensaufstockung für außerordentliche Ausgaben. Im ersten Fall geht es darum, daß ein im Wirtschaftsprozeß als Entgelt für Arbeitsleistungen oder sonstige wirtschaftliche Leistungen verdientes Einkommen nicht mehr anfällt. Der Haushalt, der über keine am Markt verwertbaren Produktionsfaktoren verfügt, kann aus dem Verteilungsmechanismus des Marktes auch keine Subsistenzmittel beziehen, mit denen er die Existenz seiner Mitglieder aufrechterhalten könnte. Dies ist der Modellfall der Versicherungs- und Versorgungseinrichtungen. Er ist mit festgelegten Renten wirkungsvoll und dauerhaft gelöst. Er ist es auch, der mit der schematisch nach Richtsätzen bemessenen „Hilfe zum Lebensunterhalt“ anvisiert ist. Was der Fürsorge weitgehend abgenommen worden ist und was sie gerne ganz loswerden möchte, weil sie nicht einsieht, noch länger Ersatz für fehlende oder unzureichende Ersatzeinkommen leisten zu sollen, ist diese Sorge für Nahrung, Kleidung und Obdach, also für den normalen laufenden Lebensbedarf. Von ihm war deshalb auch immer nur die Rede, als die Entlastungswirkung des Rentenapparates beschrieben wurde.

Der zweite Fall ist schwieriger. Bei ihm geht es nicht mehr um den normalen laufenden Bedarf des normalen Haushalts, sondern um Sonder-situationen, die einen erhöhten Aufwand erfordern. Ob diese außerordentlichen Belastungen das Budget des Haushalts überschreiten, hängt nicht davon ab, ob es aus Erwerbseinkommen oder aus Ersatzeinkommen gespeist wird. Beide können unzureichend sein, wenn die zusätzlichen Kosten hoch sind oder über einen längeren Zeitraum anfallen.

Obwohl auch Versicherung und Versorgung für solche Fälle Leistungen kennen, etwa in Form der Pflegezulagen oder der ärztlichen Hilfen, ist es doch nichts anderes als eben dieser Aufstockungseffekt, den die Fürsorge durch die „Hilfen in besonderen Lebenslagen“ in Zukunft vollkommener zu erzielen sich vorgenommen hat. Wenn gesagt wird, die Fürsorge könne

⁹²⁸⁾ Soziale Arbeit heute. Berichte und Empfehlungen der Gilde Soziale Arbeit zur Fürsorge und Rentenreform. Frankfurt am Main 1951, S. 16.

nicht mehr als Einkommenshilfe definiert werden, so kann damit also nur die laufende Zahlung von Ersatzeinkommen für den Normalbedarf gemeint sein. Zusatzeinkommen zu vorhandenem Erwerbseinkommen oder Ersatzeinkommen zu leisten, wenn dieses für außerordentliche Ausgaben nicht reicht, ist dagegen gerade das Kernstück der Sozialhilfegesetzgebung. Da in der Regel genau das Gegenteil behauptet wird, nämlich daß im Mittelpunkt der Sozialhilfe nicht mehr wirtschaftliche, sondern persönliche Hilfen stünden, ist diese Behauptung noch kurz zu beweisen.

Das ist sehr einfach. Der Beweis ist mit dem Hinweis, daß die Hilfen in besonderen Lebenslagen von Einkommensgrenzen abhängig sind, schon vollständig erbracht. Das Sozialhilfegesetz formuliert sehr eindeutig: „Hilfe in besonderen Lebenslagen wird . . . gewährt, soweit dem Hilfesuchenden . . . die Aufbringung der Mittel aus dem Einkommen und Vermögen nach den Bestimmungen des Abschnitts 4 nicht zuzumuten ist.“⁹²⁹⁾ Ein solche Bestimmung setzt offensichtlich voraus, daß die gemeinten Hilfen grundsätzlich auch gegen Bezahlung aus eigenem Einkommen oder Vermögen zu erhalten sind, denn nur dann ist die Erwägung sinnvoll, ob „die Aufbringung der Mittel . . . zuzumuten ist“. Andernfalls könnte nur gemeint sein, daß man oberhalb einer bestimmten Einkommensmarke keine Ausbildung, keine ärztliche Betreuung, keine Krankenpflege und keine der sonstigen Hilfen brauche, die das Sozialhilfegesetz vorsieht. Daß „in begründeten Fällen“ von den Sozialhilfeträgern gegen Bezahlung auch etwas für reiche Leute getan werden kann,⁹³⁰⁾ ist kein Gegenbeweis, sondern wiederum nur eine Härteklause, die gestattet, die Grundregeln des Gesetzes zuweilen etwas weniger streng auszulegen.

Das heißt nichts anderes, als daß die Fürsorge ein Finanzierungsinstitut bleibt. Für die Hilfe zum Lebensunterhalt ist das klar und unbestritten. Sie ist nichts anderes als Ersatz oder Ergänzung von Renten. Für die Hilfe in besonderen Lebenslagen ergibt es sich aus den Einkommensgrenzen, denn diese besagen ja nichts anderes, als daß derjenige, der genügend Geld hat, sich selbst kaufen soll, was dieses Gesetz für — wie auch immer definierte — Minderbemittelte vorsieht; nur wer in finanzielle Bedrängnis kommt, erhält ein zusätzliches Einkommen, sei es in bar oder sei es in natura.

2. Die Klienten der Fürsorge

Daraus ergibt sich zunächst eine Einschränkung des Satzes, die Leistungen einer neuzeitlichen Fürsorge würden durch etwas anderes als Armut ausgelöst. Gewiß ist es nicht mehr die absolute Armut, d. h. das Unterschreiten des physischen Existenzminimums, das den der Fürsorge anvertrauten Personenkreis definiert. Die Hungernden und Frierenden, die man im Angel-

⁹²⁹⁾ § 28 BSHG, Abschnitt 4 behandelt den „Einsatz des Einkommens und des Vermögens“.
⁹³⁰⁾ § 29 BSHG.

sächsischen als "abject poverty" klassifizierte, sind dank hundert Jahren industrieller Entwicklung und sozialpolitischer Eingriffe verschwunden.

Aber es bleibt eine große Gruppe, deren Einkommen zwar eine auskömmliche oder sogar gehobene Lebenshaltung ermöglicht, solange besondere Vorkommnisse ausbleiben, das aber nicht ausreicht, an den zivilisatorischen Fortschritten zu partizipieren, wie sie insbesondere in Form der sich immer schneller vermehrenden medizinischen — einschließlich der psychologischen — Errungenschaften und der weitgehend von ihnen induzierten pflegerischen, pädagogischen und psychotherapeutischen Dienstleistungen angeboten werden. Diese „relative Armut“, die schon deshalb anwachsen muß, weil solche modernen Methoden Aufwendungen erfordern, die wesentlich größere Wachstumsraten aufweisen als die Produktivität, das Sozialprodukt und folglich auch die durchschnittlichen Individualeinkommen, ist der Status, der mit den besonderen Lebenslagen des Sozialhilfegesetzes in erster Linie gemeint ist.

Die Fürsorge hat es insofern mit völlig normalen, durchschnittlichen Personen und Familien zu tun. Dennoch bleiben gewisse Abweichungen. Die erste ist die Konzentration auf bestimmte Einkommensgruppen. Die Einkommensstreuung innerhalb der potentiellen Klienten der Fürsorge wird zwar immer breiter, aber sie bleibt doch enger begrenzt als in der gesamten Volkswirtschaft. Die Fürsorge mag also in die Mittelschichten vordringen, die Oberschicht und wahrscheinlich auch die gehobene Mittelschicht bleiben ihr jedoch verschlossen. Die zweite ist, daß es stets in irgendeiner Form geschädigte Existenzen sind, mit denen sich die Fürsorge abzugeben hat. Es kann sich dabei um körperliche, psychische, intellektuelle oder charakterliche Schädigungen handeln; auf jeden Fall sind es überwiegend solche, die in keiner Weise schichtenspezifisch sind und die zu den gängigen Risiken der normalen Durchschnittsexistenz dazu gehören. In einer Gesellschaft, die jede Beeinträchtigung der ökonomischen Funktionsfähigkeit und eines ungehinderten Lebensgenusses als vermeidbar und daher ihrem erreichbaren Idealzustand abträglich ansieht, geraten sie jedoch bereits in die Gefahr, als negative Auslese gewertet zu werden. Es kommt als drittes Kennzeichen der Fürsorgeklientel hinzu, daß sich in ihr jene auch moralisch nicht als vollwertig geltenden Individuen sammeln, die man als asozial zu bezeichnen oder mit sonstigen abwertenden Urteilen zu belegen pflegt, so daß das moralische Niveau im Durchschnitt auch realiter und nicht nur im gesellschaftlichen Vorurteil niedriger liegt als in der Gesamtgesellschaft.

3. Der Standort der Fürsorge im Wirtschaftskreislauf

Die Vorschriften des Sozialhilfegesetzes über „Einrichtungen“ bestätigen, daß die Aufgabe der Sozialhilfe nicht darin gesehen wird, Hilfen selbst zu leisten, sondern darin, Hilfen zu finanzieren. Den Trägern der Sozialhilfe wird nur aufgetragen, „darauf hin(zu)wirken, daß die . . . geeigneten

Einrichtungen ausreichend zur Verfügung stehen“, ⁹³¹⁾ nicht aber, sie selbst zu errichten und zu betreiben. Die Ausgestaltung dieser Bestimmung, insbesondere der Vorrang der freien Wohlfahrtspflege, ist zwar heftig umstritten und Gegenstand einer bis jetzt noch nicht entschiedenen Verfassungsklage, die mehrere Kommunen angestrengt haben. Das ändert aber nichts daran, daß sowohl bei einer von dem geltenden Fürsorgerecht abstrahierenden Betrachtung als auch bei Berücksichtigung der einzelnen im Sozialhilfegesetz vorgesehenen Hilfen das Wesen der Fürsorge nicht als Dienstleistungsbetrieb beschrieben werden kann, der direkt die erforderlichen Hilfeleistungen erbringt. Vielmehr ist ihre Aufgabe zunächst nur, die Hilfeleistungen zu ermöglichen, d. h. vor allem sie zu bezahlen. „Den Trägern der Sozialhilfe obliegt . . . nur die Sicherstellung der Hilfe, nicht aber auch ihre unmittelbare Gewährung. . . . Dieser Grundsatz findet im Bereich der Sozialleistungen allgemein Anwendung (z. B. für die Leistungen der Krankenkassen, der Rentenversicherungsträger, der Versorgungssämter usw.).“ ⁹³²⁾

Der Zusammenhang sei zur Verdeutlichung und zur weiteren Absicherung der Beweisführung an einzelnen Hilfearten genauer dargetan. Dabei wird sich gleichzeitig zeigen, daß er völlig unabhängig von der Unterscheidung zwischen Geldleistungen und Sachleistungen ist. Das einfachste und eindeutigste Beispiel sind die Unterstützungen zur Sicherung des laufenden Lebensunterhalts. Die Fürsorge hat nie Nahrungsmittel erzeugt, Wohnungen gebaut, Kleidungsstücke geschneidert oder Kohlen gefördert, sondern auch in Zeiten, in denen Armenunterstützungen grundsätzlich nur „in kind“ gewährt wurden, alle diese lebensnotwendigen Artikel von den Produzenten erworben, von denen der normale Bürger sie auch bezog. Ob diese Güter von der Fürsorge eingekauft und an die Bedürftigen verteilt werden (was als Sachleistung bezeichnet wird) oder ob die Fürsorge dem Bedürftigen Geld gibt, mit dem er sie selbst kauft (was Geldleistung genannt wird) — in beiden Fällen stellt die Fürsorge nichts selbst her, sondern macht nur auf dem Markt angebotene Güter auch demjenigen verfügbar, der sie nicht aus eigenen Mitteln erstehen kann.

Das gilt für Dienstleistungen ebenso wie für Güter. Die Ausbildungshilfe ⁹³³⁾ besteht nicht darin, daß die Fürsorge selbst irgend jemanden ausbildet, sondern darin, daß sie für eine Ausbildung bezahlt. Die ärztliche Untersuchung und Behandlung ⁹³⁴⁾ wird nicht von der Fürsorge selbst, sondern von Ärzten durchgeführt, die von Krankenkassen und Privatpatienten

⁹³¹⁾ § 93 BSHG.

⁹³²⁾ Walter Schellhorn, Hans Jirasek und Paul Seipp: Das Bundessozialhilfegesetz. Textausgabe mit Kurzerläuterungen, Berlin 1961, S. 167 f. Gesperrtes im Original kursiv.

⁹³³⁾ Ausbildungshilfe nach §§ 31 ff. BSHG, Hilfe zur Ausbildung im Rahmen der Eingliederungshilfe für Behinderte nach § 40 Abs. 1 Nr. 4 BSHG.

⁹³⁴⁾ Krankenhilfe nach § 37 BSHG, Hilfe für werdende Mütter und Wöchnerinnen nach § 38 BSHG, Eingliederungshilfe nach § 40 Abs. 1 Nr. 1 BSHG, Tuberkulosenhilfe nach § 49 Abs. 2 Nr. 1 bis 3 BSHG.

ebenso Honorare erhalten wie von der Fürsorge. Die Fürsorge hat auch nie Arzneimittel oder Zahnersatz hergestellt.⁹³⁵⁾ Sie pflegt auch keine Kranken, sondern sie gewährt Hilfe zur Pflege durch Zahlung eines Pflegegeldes.⁹³⁶⁾

Der Tatbestand verändert sich grundsätzlich auch dann nicht, wenn die Gemeinden als Fürsorgeträger selbst Einrichtungen betreiben oder Ärzte, Pflegerinnen oder sonstiges Personal anstellen. Solange alle die Güter und Dienstleistungen, die den Fürsorgeempfängern zuteil werden, auch außerhalb der Fürsorge hergestellt, angeboten und vertrieben werden, ist es nicht möglich, das Wesen und die Eigenart der Fürsorge als Erstellung solcher Leistungen zu definieren. Solange man sich nicht darauf geeinigt hat, jede ärztliche Behandlung, jeden Krankenhausaufenthalt, jede Ausbildung, jede Erholungskur, jede Herstellung von orthopädischen Hilfsmitteln, jede häusliche Pflege und noch vieles andere, was auch in der Fürsorge vorkommt, als fürsorgerische Leistung zu bezeichnen, unabhängig davon, von wem diese Leistungen bezahlt werden und ob sie von freiberuflich Tätigen, privaten Gesellschaften, gemeinnützigen Vereinigungen oder öffentlich-rechtlichen Körperschaften erbracht werden — solange muß das, was Fürsorge eigentlich ist und tut, anders beschrieben werden als durch die Aufzählung solcher Tätigkeiten. „Wohnungsbau und Wohnungsbewirtschaftung, Wirtschafts- und Verkehrspolitik, Gesundheits- und Schulwesen, Heime und Anstalten aller Art, Institute der freien Wohlfahrtspflege: das alles ist der **U n t e r b a u** der öffentlichen Fürsorge, die nur ein Spezialfall der Anwendung dieser für die Gesamtheit wichtigen Wohlfahrtsmittel darstellt.“⁹³⁷⁾

Wenn die ausgewiesenen Leistungen der Fürsorge also in nichts anderem bestehen als darin, für Hilfsbedürftige bestimmte Güter und Dienstleistungen zu kaufen (oder ihnen das Geld zu geben, damit sie sie selbst kaufen können), dann ist das zunächst ein weiterer Hinweis darauf, daß Sachleistungen sich nur dadurch von Geldleistungen unterscheiden, daß sie jeden Versuch, die eindeutige Zweckbindung zu umgehen, unmöglich machen. Daher muß Sachleistungen nur dann der Vorzug gegeben werden, wenn Uneinsichtigkeit oder wirtschaftliches Unvermögen die angemessene Verwendung von Geldleistungen gefährden. Vor allem aber bleibt, wenn die Fürsorgeleistungen letzten Endes doch nur finanzielle Leistungen sind, die Frage offen, wo denn dann diese von der Fürsorge finanzierten Dienste zu rubrizieren sind, durch die den geschädigten und unbewältigten Existenzen ja erst realiter geholfen werden kann.

Hier vermögen die Begriffe, Definitionen und Unterscheidungen zur Klärung beizutragen, die auf einem im Herbst 1963 vom Europäischen Büro der Vereinten Nationen veranstalteten Seminar von Experten aus

⁹³⁵⁾ Krankenhilfe nach § 37 BSH, Hilfe für werdende Mütter und Wöchnerinnen nach § 38 BSHG, Tuberkulosehilfe nach § 49 Abs. 2 Nr. 4 BSHG.

⁹³⁶⁾ Hilfe zur Pflege nach §§ 68 f. BSHG.

⁹³⁷⁾ Hans Adinger: Soziale Sicherheit. Stuttgart 1953. S. 44. Sperrung vom Verfasser.

14 Ländern diskutiert worden sind.⁹³⁸⁾ Schon der Titel dieses Seminars — „Die Beziehungen zwischen sozialer Sicherheit und sozialen Diensten“ — zeigt die Richtung, in der gedacht und argumentiert wurde. Für unsere Analyse ist dabei wesentlich, wo die Fürsorge eingeordnet wurde, ob sie zur „social security“ oder zu den „social services“ gerechnet wurde. Die Debatten, die sich ausführlich und intensiv um solche terminologischen Klarstellungen bemühten, können hier nicht im einzelnen referiert werden. Auch ist keine eindeutige, abschließende Formulierung gefunden worden, auf die sich alle Teilnehmer geeinigt hätten. Im Verlauf der Erörterungen zeigte sich jedoch deutlich die Neigung, die Fürsorge dem Bereich der social security zuzuweisen. Hatte es in einem der Einleitungsreferate noch geheißen, daß die Fürsorge heute eine Position genau in der Mitte zwischen beiden habe, da sie einerseits als finanzielles Gegenstück der sozialen Dienstleistungen, andererseits als „der Stein, der die letzte Lücke in der materiellen Sicherheit der Bevölkerung schließt“, angesehen werden könne,⁹³⁹⁾ so wurde später eindeutig formuliert, daß alle finanziellen Leistungen unter dem Begriff „social security“ zusammengefaßt werden sollten und der Begriff „social services“ den realen Dienstleistungen vorbehalten bleiben solle. Daraus wurde dann auch ausdrücklich die Folgerung gezogen, daß die Fürsorge nicht zu den social services gehöre, sondern als Finanzierungsinstitut für social services zur social security.

Wengleich diese pointierte Definitionskunst nicht unwidersprochen blieb und wenn auch die englischen Termini nicht durch deutsche Ausdrücke mit genau gleicher Bedeutung wiedergegeben werden können, so bietet dieser Versuch, zu begrifflicher Eindeutigkeit zu kommen, doch den Ansatzpunkt, um mit Hilfe wirtschaftstheoretischer Vorstellungen die Stellung der Fürsorge recht klar zu beschreiben. Seit der Arzt Francois Quesnay in seinem „Tableau économique“ (1758) das vom organischen Blutkreislauf übernommene Bild eines wirtschaftlichen Kreislaufs benutzte, um die Zusammenhänge des Wirtschaftsprozesses systematisch zu beschreiben, ist in der Wirtschaftstheorie immer wieder in derartigen Kreislaufbildern gedacht worden. Dabei hat man zwischen dem Güterkreislauf und dem Geldkreislauf unterschieden. In jeder arbeitsteiligen Geldwirtschaft „gibt es einen Strom der Güter und einen Strom des Geldes; beide laufen einander entgegen. Der Geldstrom fließt an derselben Stelle in die Produktion, wo die Güter (Sachgüter, Nutzungen und Dienstleistungen) den Geschäftskreislauf

⁹³⁸⁾ European Seminar on the Relationship between Social Security and Social Services vom 24. September bis 3. Oktober 1963 in Sandefjord (Norwegen), veranstaltet vom Office of Social Affairs des European Office of the United Nations, Genf. An dem Seminar nahmen Vertreter aus Österreich, Belgien, Deutschland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Israel, Italien, den Niederlanden, Norwegen, der Schweiz, Großbritannien, den Vereinigten Staaten und Jugoslawien teil.

⁹³⁹⁾ Jan F. Beekman: *The Relationship between Social Security and Social Services — The Point of View of Social Services*. Für das Seminar vom Europäischen Büro der Vereinten Nationen unter dem Zeichen UN/SOA/SEM/13/L.9 vervielfältigt: „Assistance nowadays, has a position exactly in the middle of the two. On the one hand, assistance can be looked upon as a financial counter-part of nonmaterial services. On the other hand, assistance is the stone which closes the last gap in the population's material security.“

Entwicklungstendenzen der Fürsorge

verlassen. . . . Ebenso klar ersichtlich ist es, daß der Geldstrom den Geschäftskreislauf als Einkommen wieder verläßt⁹⁴⁰⁾ und zwar als Gegenwert für die Güter an der Stelle, wo sie produziert werden. Geld und Güter bewegen sich in diesem Strömungssystem also gegenläufig. Das Geld ist das Steuerungsmittel und die Rechengröße für die produktiven Leistungen; die Güter werden in Geld bewertet und mittels des Geldes verteilt.

In diesem Kreislaufschema gehört die social security einschließlich der Fürsorge zum monetären Stromkreis, während die social services zum realen gehören. Die sozialen Dienstleistungen sind Teil des Produktionsprozesses. Sie bieten ärztliche und pflegerische Dienste, Anstaltsunterbringung und Heimaufenthalte, erzieherische Leistungen und Ausbildung an, tragen also zum Sozialprodukt bei. Versorgung, Versicherung und Fürsorge betätigen sich dagegen nur innerhalb des Verteilungsprozesses; sie schalten sich in den Einkommenskreislauf ein, d. h. sie partizipieren nur am Volkseinkommen, vermehren es aber nicht. Sie regeln, in welchem Umfange die Verfügung über Güter und Dienstleistungen umverteilt wird, die Fürsorge insbesondere, wem welche sozialen Dienste zugänglich gemacht werden. Die ärztlichen, pflegerischen, erzieherischen und sonstigen sozialen Dienstleistungen sind also in der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung dem Bereich der Leistungserstellung zuzuordnen, Versorgung, Versicherung und Fürsorge dem Bereich der Leistungsverwendung und -verteilung.

Daraus ergibt sich auch eine neue Sicht des Verhältnisses von öffentlicher Fürsorge und freier Wohlfahrtspflege, das wahrscheinlich nur deshalb so erbittert debattiert worden ist, weil Wesen und Funktion beider in der heutigen Gesellschaft nie klar genug unterschieden worden sind. Während die Fürsorge nicht als Dienstleistungen produzierendes Unternehmen definiert und charakterisiert werden kann, sondern zu den Verteilungsinstituten gehört, muß die freie Wohlfahrtspflege heute, da sie überwiegend aus dem Verkauf ihrer Leistungen an öffentliche Instanzen oder direkt an die Betreuten lebt, zu den social services gerechnet werden.

Damit ist nun wiederum nicht gesagt, daß die öffentliche Fürsorge sich nicht auch selbst in der Erstellung sozialer Dienstleistungen betätigen dürfte, sondern nur, daß das nicht ihr eigentliches Wesensmerkmal ist. Was die Fürsorge zum Zentrum, zum Initiator, zum Spiritus rector sozialer Hilfen macht, sind nicht eigene Wohlfahrtsbetriebe, sondern ist ihre Nachfragemacht. Durch die gestaltende und lenkende Kraft des Geldes wird sie befähigt, neue Projekte zu planen und zu entwickeln, verschiedene Hilfsmaßnahmen zu koordinieren und die Konzeption der Hilfe zu bestimmen. Von dieser Souveränität würde sie auch dann nichts einbüßen, wenn der Anteil der Eigenproduktion geringer werden sollte. Es sei nochmals betont, daß damit kein Votum in dem Streit um den Vorrang öffentlicher oder

⁹⁴⁰⁾ Otto Kraus: *Kreislauf und Entwicklung der Volkswirtschaft*. Berlin 1953. S. 13.

privater Wohlfahrtseinrichtungen abgegeben werden, sondern lediglich auf den theoretischen Hintergrund hingewiesen werden soll, der beachtet werden muß, wenn diese Debatten auf solidem Fundament geführt werden sollen.

4. Die dauerhaften Eigenarten der Fürsorge

Was bleibt, wenn man so von allen Akzidenzien der Fürsorge abstrahiert, um ihren eigentlichen Wesenskern bloßzulegen, übrig? Welches sind die unverzichtbaren und für die Fürsorge eigentümlichen Bestandteile, die sie als spezielle Hilfsform konstituieren? Nach dem Gesagten sind es offensichtlich nicht die sozialen Dienstleistungen, auch dann nicht, wenn sie von der Fürsorge verfügbar gemacht oder von kommunalen Einrichtungen erbracht werden. Ebensowenig sind es die finanziellen Aufwendungen, die für den Erwerb solcher Dienstleistungen getätigt werden. Denn diese Dienste werden an Privatpersonen und an Versicherungs- und Versorgungseinrichtungen in viel größerem Umfang verkauft als an die Fürsorge. Und die Zahlung von Ersatz- oder Zusatzeinkommen ist für Versorgung und Versicherung viel typischer als für die Fürsorge.

Da die Fürsorge als die Hilfsform definiert wurde, die nach dem Prinzip der Individualisierung verfährt,⁹⁴¹⁾ muß wohl auch hier nach der Essenz der Fürsorge gesucht werden. Aber der Hinweis auf diesen Grundsatz ist noch nicht die volle Antwort. Erst die genauere Analyse des gemeinten Individualisierungsbegriffs kann Aufschluß über die genuinen Kriterien der Fürsorge geben. Was er als Kennzeichnung der Fürsorge besagen soll, ist etwas anderes, als daß die geleisteten Hilfsdienste so individuell differenziert werden, daß sie den Leiden der behandelten Person am besten angemessen sind. Wenn Versorgung und Versicherung als schematisierende, Fürsorge als individualisierende Unterstützungen bezeichnet werden, so kann das nicht heißen, daß der Arzt der einen Patienten schematisch und den anderen individuell behandeln, die Hauspflegerin den einen Kranken schematisch und den anderen individuell versorgen, die orthopädische Werkstatt dem einen Körperbeschädigten ein schematisches und dem anderen ein individuell angemessenes künstliches Glied anfertigen und die Lehrwerkstätte den einen Jugendlichen schematisch und den anderen individuell ausbilden würde. Alle diese auf die einzelne Person gerichteten Dienste kann man privat, als Versicherungs- oder Versorgungsempfänger und über die Fürsorge in Anspruch nehmen, und sie unterscheiden sich prinzipiell in keiner Weise danach, aus welcher Quelle sie bezahlt werden, sondern allenfalls graduell nach der Höhe der verfügbaren Mittel.

Was bei Versicherung und Versorgung schematisch geschieht, ist vielmehr die Beschreibung der Anspruchsvoraussetzungen, also die Definition des Versicherungsfalles, und die Begrenzung auf bestimmte Kategorien von

941) Vgl. S. 150.

Entwicklungstendenzen der Fürsorge

Leistungen. Darin unterscheiden sie sich von der Fürsorge, die gerade keine im voraus festgelegten Leistungsfälle und Leistungsarten kennt. Die Individualisierung, die die Fürsorge vornimmt und die das ihr eigentümliche Charakteristikum ist, besteht nämlich in nichts anderem, als daß in jedem einzelnen Fall genau die soziale, berufliche, wirtschaftliche, gesundheitliche, familiäre, also die gesamte Lebenssituation der einzelnen Person und ihrer Familie untersucht und erst auf Grund dieser Analyse der individuellen Schicksalslage und der in ihr angelegten und verborgenen Entwicklungsmöglichkeiten entschieden wird, ob irgendeine Hilfe erforderlich ist, welcher Art sie am zweckmäßigsten sein und in welchem Umfang sie angesetzt werden sollte, und welche Kombination der verschiedensten Arten und Methoden von Hilfeleistungen den größten und nachhaltigsten Erfolg verspricht. Die für die Fürsorge typische und ihr Wesen erst als ein besonderes definierende Leistung besteht also in eben dieser umfassenden Erforschung der Lebenslage und der sozialen Beziehungen der einzelnen Person. Formelhaft zusammengefaßt heißt das, daß die Fürsorge die Instanz ist, die die soziale Anamnese zu erheben, die Diagnose zu stellen und einen Plan für die Therapie auszuarbeiten, dann freilich manchmal auch diese Therapie zu finanzieren hat. Es ist wohl ohne eine detaillierte Darstellung einsichtig, daß in solchen Bestrebungen eine fast schon universell zu nennende Beratungstätigkeit mit eingeschlossen ist, wobei Beratung eher im Sinne von Konsultation denn als pure Auskunftserteilung zu verstehen wäre.

Daß diese Aufgabe immer deutlicher gesehen wird und man sich bemüht, die fürsorgerische Betätigung auf sie zu konzentrieren, erklärt auch die seit Jahrzehnten wiederkehrende Feststellung, die Fürsorge habe es mit komplizierteren Tatbeständen zu tun als in vorangegangenen Zeiten. Diese Verlagerung auf die schwerer durchschaubaren Verhältnisse ist die Folge und der Erfolg des sozialen Sicherungssystems, und gleichzeitig bezeichnet sie den Unterschied zwischen den Versicherungs- und Versorgungskonstruktionen einerseits, der Fürsorge andererseits: Die leicht erkennbaren, bekannten Fälle werden in den großen schematischen Sicherungsapparaturen abgefangen; wo man jedoch den Tatbestand erst einmal erkennen muß, läßt sich nicht im voraus für Abhilfe sorgen. Deshalb muß der Fürsorge im Sicherungssystem das vorbehalten bleiben, was man nach den Ursachen der Hilfsbedürftigkeit und nach angemessenen Hilfsmethoden und -verfahren für jeden einzelnen Menschen erneut erforschen muß. Auch insofern ist das Sozialhilfegesetz versorgungsähnlich, weil es nicht mehr offen läßt, wer hilfsbedürftig ist, sondern die möglichen Fälle genau deklariert.

Der Kern und die charakteristische Substanz allen fürsorgerischen Bemühens ist nichts anderes als diese spezifische Methode, soziale Nöte einzelner Menschen festzustellen und die genau auf die Einmaligkeit dieses Schicksals abgestimmten Möglichkeiten herauszufinden, die Nöte zu beseitigen oder zu mildern. Die Fürsorge ist demnach ein Verfahren, das weit

über die rechtliche Institution, die diesen Namen trägt, hinaus anwendbar ist und andererseits innerhalb der Fürsorgeadministration nicht selten vernachlässigt oder manchmal ganz aufgegeben wird. Solange man nicht glaubt, alle in der Zukunft liegenden Schicksale bis ins Einzelne vorhersehen und also auch eventuell notwendig werdende Hilfen vorausplanen und vorausberechnen zu können, braucht man neben allen sonstigen Vorkehrungen immer eine gesellschaftliche Einrichtung, die solche überraschenden Wendungen in einzelnen Lebensläufen abfangen kann. Insofern ist die Aufgabe der Fürsorge nach wie vor mit dem Ausdruck „Ausfallbürgschaft“ richtig beschrieben.

V. Fürsorge als Gesellschaftspolitik?

Die letzte Entwicklungstendenz, auf die hier noch aufmerksam gemacht werden soll, ist weniger genau zu beschreiben und nachzuweisen als die anderen. Wenn sie, um ihr einen Namen zu geben, als die Neigung der Fürsorge beschrieben wird, sich in gesellschaftspolitische Bereiche auszudehnen, so ist damit der etwas diffuse Charakter dieser Bestrebungen schon angedeutet. In den Bemerkungen zur Frage der „Erwachsenenerziehung“ und bei der Erörterung des gesamten Komplexes der Beratung⁹⁴²⁾ ist schon angeklungen, was gemeint ist. Es geht hier um Mangelerscheinungen unserer Gesellschaft im allgemeinen, das heißt darum, daß es bestimmte Nöte in unserer Gesellschaft gibt, die nicht nur einzelne verunglückte Personen betreffen, sondern jedem oder jedenfalls vielen zu schaffen machen. Der Fürsorge kommen sie nur am ehesten ins Blickfeld, weil sie immer bei den „underprivileged“ ansetzt. Hat sie aber erst einmal erkannt, daß solche Schwierigkeiten sich keineswegs auf den Kreis ihrer ursprünglichen Klientel beschränken, dann entwickelt sie Ambitionen, die gesamte Gesellschaft mit Fürsorge zu überziehen.

Was im einzelnen an modernen fürsorgerischen Versuchen zu dieser ausgreifenden Aktivität zu rechnen wäre, sei nur mit einigen Stichworten bezeichnet, die über Fürsorgekreise hinaus geläufig geworden sind. Die Jugendpflege, also „alle generellen Maßnahmen der Jugendwohlfahrt für die normale, nicht gefährdete oder verwahrloste Jugend (Sport, Wandern, Musizieren, politische Bildungsarbeit, Jugendgruppenarbeit u. ä.)“,⁹⁴³⁾ ist vielleicht das am weitesten ausgebildete Beispiel, das bis zum deutsch-französischen Jugendwerk reicht. Viel mit solcher Art von Jugendpflege haben auch die Nachbarschaftsheime zu tun, aber ihre Angebote an Freizeitbeschäftigungen gelten grundsätzlich für alle Altersgruppen und alle sozialen Schichten. So sind sie an den vielfältigen Bemühungen um „Frei-

⁹⁴²⁾ Vgl. Kap. VI, Abschnitt IV 3 und Abschnitt V.

⁹⁴³⁾ Lexikon der Sozial- und Jugendhilfe, hrsg. von Rudolf Pense, Köln und Berlin 1963. S. 182.

zeitgestaltung“ beteiligt, die in den letzten Jahren als immer dringlicher deklariert worden sind. Die Ideen und Ziele der ursprünglichen “Settlements“ und “Neighborhood centres“ (nämlich „die Mitarbeit in der Gemeinde, Vertretung der Bürgerrechte, Anregung zur und Kampf um die Errichtung von Badeanstalten, Sportplätzen, Volksbüchereien, Abendkursen, Miethäusern, die der Bodenspekulation entzogen waren und deren Bewohner zu einer gewissen Wohnkultur erzogen wurden“) ⁹⁴⁴⁾ leben heute — wenn auch mit etwas anderen Objekten im einzelnen — im “Community Development“ der Entwicklungsländer wieder auf. Der Versuch durch “Community Development“ die Bürger einer Gemeinde zu aktivieren und zu kooperativer Arbeit anzuleiten, zeigt Verbindungen zu genossenschaftlichen Vorstellungen, die außer an vielen anderen Stellen wiederum schon in der frühen Nachbarschaftsheim-Bewegung auftauchen. Daß die XI. Internationale Konferenz für Sozialarbeit 1962 in Rio de Janeiro unter der Überschrift “Community Development auf dem Lande und in der Stadt“ veranstaltet wurde, demonstriert die internationale Hochschätzung dieser angeblich neuen Methoden. Noch bezeichnender für unseren Zusammenhang ist, daß die XII. Internationale Konferenz 1964 in Athen das Thema „Sozialer Fortschritt durch soziale Planung — die Rolle der Sozialarbeit“ ausgewählt hatte und damit gewissermaßen den Versuch unternahm, die Fürsorge in die hohe Politik einzuschleusen. Die Ausweitung des Begriffs der Sozialarbeit wird überhaupt durch die verschiedenen Verhandlungsgegenstände der Internationalen Konferenzen in typischer Weise vorgeführt. „Standen am Anfang im Blickpunkt die Nöte des Einzelnen, die es mit den bestgeeigneten Mitteln zu wenden galt, . . . so erweitert sich der Gesichtskreis zunehmend auf die gemeinsamen Nöte von Gruppen, Bevölkerungsschichten, ja von Bewohnern ganzer Länder.“ ⁹⁴⁵⁾ Das gilt mutatis mutandis nicht nur international und nicht nur für die Entwicklungsländer, sondern auch für Deutschland. Jugendpflege, Nachbarschaftsheim, „Freizeitgestaltung“ sind nicht die einzigen Beweise, sondern die Expansion der Fürsorge reicht bis zum Bau von Spielplätzen, dem Schutz vor den Gefahren des Straßenverkehrs und den Maßnahmen zur Reinhaltung von Luft und Wasser, und vor allem zu den immer vielfältiger werdenden und immer mehr auf den Normaltypus in unserer Gesellschaft zielenden Beratungseinrichtungen, zu Eheberatungsstellen, Erziehungsberatungsstellen und Mütterschulen (um nur die der Fürsorge noch am nächsten stehenden Institute zu nennen). In alledem ist die Fürsorge „an der Aufgabe beteiligt, das Gehäuse zu schaffen, in dem der Mensch leben kann.“ ⁹⁴⁶⁾ Die „Soziologisierung“ der Debatten, die auf jeder Fürsorgetagung auffällt, ist ein weiteres Indiz dafür, wie sehr die Fürsorge sich

⁹⁴⁴⁾ Lexikon der Sozial- und Jugendhilfe, a.a.O., S. 228.

⁹⁴⁵⁾ Johannes Duntze: Die Internationale Konferenz für Sozialarbeit. In: Blätter der Wohlfahrtspflege, Jg. 110, Nr. 9 (September 1963), S. 270.

⁹⁴⁶⁾ Hans Achinger: Die Rolle der Fürsorge im Aufbau der sozialen Sicherung. In: Mitteilungsblatt des Deutschen Berufsverbandes der Sozialarbeiterinnen. Nr. 44 (Juli/August 1958), S. 6.

aufgerufen fühlt, an der Gestaltung des sozialen Gefüges im ganzen mitzuwirken.

— Man kann auch darin eine Annäherung an die großen Sicherungsinstitute sehen, insofern als hier nicht mehr auf die individuelle Ausnahme, sondern auf größere gesellschaftliche Zusammenhänge gezielt wird. Denn die Sozialversicherung verdankt ihre Entstehung ja dem Umstand, daß zuvor verzelte Hilfsansprüche zum gesellschaftlichen Normaltypus wurden; in diesem geschichtlichen Augenblick löste sie sich aus der Fürsorge heraus. Daran wird aber auch bereits sichtbar, daß die expansionistischen Ambitionen der Fürsorge eine sehr alte Tendenz sind. Sie sind darüber hinaus ein immer wiederkehrendes Entwicklungsmerkmal. Neben den "Settlements" und den Sozialversicherungen seien dafür noch zwei sehr bedeutsame historische Belege angeführt: Die Volksschule und die Arbeitsvermittlung. Die Industrie-, Fabrik- oder Armenschulen, die vor allem im 18. Jahrhundert gegründet wurden und eine wichtige Wurzel des heutigen Volksschulsystems darstellen, wurden wesentlich aus der teils pietistischen, teils aufklärerischen Vorstellung abgeleitet, man müsse gerade die Kinder der Armen zu einem arbeitsamen, „industriösen“ Leben erziehen. Pestalozzis Meinung, man müsse dem „Armen zur Bewältigung der Armut als schicksalhafter Sozillage durch Erwerb industrieller Fähigkeiten“⁹⁴⁷⁾ verhelfen, beweist den fürsorgerischen Antrieb und Zuschnitt dieser Volkseildungseinrichtungen. Daß Pestalozzi zugleich als der geistige Schöpfer der modernen Volksschule gilt, zeigt, wie hier aus dem Impuls einer produktiven Armenpflege eine unentbehrliche gesellschaftliche Institution geworden ist. Die Arbeitsvermittlung stammt im Grunde aus dem gleichen Ansatz, die Armen so zu fördern und zu lenken, daß sie auf eigenen Füßen stehen könnten. Sie wird gegen Ende des vorigen Jahrhunderts von gemeinnützigen Vereinigungen und karitativen Gruppen, später auch von kommunalen Stellen organisiert, um zu verhindern, daß die ohnehin mißliche Stellung der Industriearbeiter auf dem Arbeitsmarkt durch gewerbliche Arbeitsnachweise noch weiter ausgebeutet würde. „So schafft die Fürsorge im steten Blick auf Einzelne oder Gruppen ihrer Schützlinge Einrichtungen, für die bald das gleiche Bedürfnis in weiteren Kreisen auch außerhalb der Fürsorge auftaucht. Es entstehen in der Fürsorge Maßnahmen, die nach und nach aus ihrem Rahmen herauswachsen und zu allgemeinen Einrichtungen werden: die Volksschule erwächst aus der Armenschule, Sparkassen wie Arbeitsvermittlung und Berufsberatung sind anfänglich als reine Fürsorgemaßnahmen für Unwirtschaftliche entstanden.“⁹⁴⁸⁾

⁹⁴⁷⁾ Pädagogisches Lexikon, hrsg. von Hans-Hermann Groothoff und Martin Stallmann. Stuttgart 1961. Spalte 1005 — Vgl. auch Christian Jasper Klumker: Pestalozzi und die deutsche Kinderfürsorge. Festrede zum 100. Todestage Pestalozzis, 14. Februar 1927. Frankfurter Universitätsreden XXVI. Frankfurt a. M. 1927.

⁹⁴⁸⁾ Christian Jasper Klumker: Fürsorgewesen. In: Handwörterbuch der Staatswissenschaften. 4. Aufl., Bd. 4 Jena 1927. S. 535 f. — Vgl. auch Christian Jasper Klumker: Armenwesen. In: Handwörterbuch der Staatswissenschaften. 4. Aufl., Bd. 1. Jena 1923. S. 936.

Diese Ausgliederungsprozesse aus der Fürsorge dürfen wohl als historische Beweisstücke dafür gewertet werden, daß man solche umfassenden Vorkehrungen dann nicht mehr richtig bei der Fürsorge aufgehoben glaubt, wenn sie zu integrierenden Organisationsformen des gesamtgesellschaftlichen Aufbaus werden: Es ist offensichtlich ein Unterschied, ob die Fürsorge nur Schrittmacherdienste für derartige Ordnungsmaßnahmen der Gesellschaft leistet, oder ob sie auf Dauer in den normalen Lebensverlauf eingeschaltet bleibt. Wenn es richtig ist, daß die Fürsorge „überall da einzutreten berufen wäre, wo der einzelne seinen Platz in der Gemeinschaft nicht gefunden hat oder noch nicht findet, oder aus irgendeinem Grunde verloren hat“, ⁹⁴⁹⁾ dann ist eigentlich das Gefüge dieser Gemeinschaft vorausgesetzt. Das würde bedeuten, daß der Fürsorge — selbst wenn sie sich heute zu Recht viel umfassender versteht als in früheren Jahrzehnten und Jahrhunderten — eine Grenze immer gezogen bliebe: Sie kann keine Gesellschaftsreform betreiben. Das ergibt sich im Grunde genommen schon daraus, daß das Individualprinzip für die Fürsorge definitorische Bedeutung hat. Man muß nicht einmal auf die faktische Unmöglichkeit abstellen, die Gesamtbevölkerung oder jedenfalls die große Masse einer individualisierenden Behandlung zu unterziehen. Es genügt vielmehr, sich klar zu machen, daß Methode und Ziel sich in ihrer Dimensionierung einigermaßen entsprechen müssen. Das heißt in unserem Falle, daß man nicht so lange der einzelnen Person und der einzelnen Familie helfen kann, ihr Leben in den gegebenen gesellschaftlichen Verhältnissen zu bewältigen, bis durch eine Art dialektischen Umschlags der Quantität in Qualität aus diesen fortgesetzten Bemühungen, dem einzelnen seinen Platz in der Gesellschaft zu erobern, eine neue Gesellschaft ersteht.

Damit ist die Fürsorge jedoch nicht auf konformistische Adjustierung beschränkt, sondern lediglich darauf verwiesen, daß sie ihre Maßstäbe nicht aus selbst entworfenen gesellschaftlichen Idealbildern, sondern aus dem Bestehenden, dem Vorgefundenen beziehen muß. Wie sollte man auch vom einzelnen Sozialarbeiter erwarten können, daß er Lebensformen und Verhaltensweisen kreiere, die besser sind als alles, was die Gesellschaft bis dahin erfunden und vorgeführt hat? Auch Achingers Frage im Schlußbericht des Deutschen Fürsorgetages in Berlin, ob „die Lehre der Fürsorge eine Anpassungslehre oder . . . auch eine Widerstandslehre (ist)“, ⁹⁵⁰⁾ ist damit noch nicht beantwortet. Denn auch wenn der einzelne in einem ihn selbst bewahrenden Widerstand gegen die Zeitverhältnisse und gegen den Zeitgeist so bestärkt würde, daß er dennoch bestehen kann, wäre weder er selbst dadurch schon zum sozialen Revolutionär noch die Gesellschaft, an der er sich reibt, zu einer anderen als der bestehenden geworden. Beides,

⁹⁴⁹⁾ Hans Achinger: Die Rolle der Fürsorge im Aufbau der sozialen Sicherung. In: Mitteilungsblatt des Deutschen Berufsverbandes der Sozialarbeiterinnen. Nr. 44 (Juli/August 1958). S. 7.

⁹⁵⁰⁾ Hans Achinger: Die Ergebnisse des Deutschen Fürsorgetages. In: Die Fürsorge in der gewandelten Welt von heute. Gesamtbericht über den 61. Deutschen Fürsorgetag 1959 in Berlin, hrsg. von Hans Muthesius. Köln und Berlin 1960. S. 229.

die Angleichung und die Opposition, orientiert sich am Gegebenen. Wenn davon gesprochen wird, daß es der Fürsorge auf „eine Änderung des Menschen und der Verhältnisse“⁹⁵¹⁾ ankomme, so ist damit nicht die gesellschaftliche Ordnung im Ganzen, sondern die alltägliche Umwelt des einzelnen gemeint. Diese Ausrichtung an Vorstellungen, die bereits fertig konzipiert vorliegen, kann die Fürsorge in die Gefahr bringen, konservativ und sogar reaktionär zu werden, indem sie eine Einordnung in die Welt von gestern oder von vorgestern versucht. Jeder Kenner der Fürsorge weiß, daß sie in der täglichen Routine dieser Gefahr auch immer wieder erliegt. Andererseits unterscheidet sie sich gerade dadurch von den Rentensystemen, daß sie nicht nur wie diese einfach ein Weiterexistieren im bisherigen Zustand ermöglichen, sondern die Menschen fördern, etwas vorwärtsbringen will. Diese in die Zukunft wirkenden Entwürfe beziehen sich zwar immer nur auf den Lebensbereich eines einzelnen. Daher kann „der Umbau des gesellschaftlichen Gefüges, wie er . . . erforderlich ist, um jedem Menschen seine Chance zu geben und ihn zu einem echten Glied der Gemeinschaft zu machen, . . . nicht durch die Kräfte der sozialen Arbeit allein bewirkt, sondern nur unterstützt werden“.⁹⁵²⁾ „Es gibt Aufgaben zur Wiederherstellung und Veränderung des sozialen Gefüges, die weder der Fürsorge noch der Versicherung noch der Versorgung zufallen, weil sie von anderen größeren Trägern der inneren Politik zu leisten sind.“⁹⁵³⁾ Aber „die Fürsorge ist besonders geeignet, Neuerungen zu veranlassen“.⁹⁵⁴⁾ Sie kann bei den großen gesellschaftspolitischen Aufgaben einer der vorwärtstreibenden Initiatoren sein, schon deshalb, weil nur sie durch ihre Nähe zu den Einzelschicksalen noch weiß, wie es mit den Bedürftigen und mit den sozialen Bedürfnissen steht, so daß „insbesondere Vertreter der Fürsorge aktiv auf Sozialreformen hinwirken“,⁹⁵⁴⁾ vor allem aber, weil sie immer wieder ihre soziale Phantasie und Erfindungsgabe erweisen hat.

So scheint sich gerade durch ihre zunächst usurpatorisch anmutenden gesellschaftspolitischen Ambitionen immer wieder aus der Fürsorge heraus etwas zu entwickeln, was zu allgemeinen gesellschaftlichen Aktionen werden kann oder muß. Die Fürsorge wird manches Ungenügen in unserer Gesellschaft am frühesten bemerken, weil sie sich ganz unten bewegt, wo ein kleines Versagen, das oben noch nicht ins Gewicht fällt, schon schwerwiegende Auswirkungen hat.⁹⁵⁵⁾ Klumker meinte sogar, es sei „die bedeutsam-

951) Soziale Arbeit heute. Berichte und Empfehlungen der Gilde Soziale Arbeit zur Fürsorge und Rentenreform. Frankfurt a. M. 1951. S. 8. Sperrung vom Verfasser.

952) Hans Achinger: Die Rolle der sozialen Arbeit bei der Hebung des Lebensstandards. In: Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge. Jg. 1952. Nr. 11 (November). S. 347.

953) Soziale Arbeit heute, a.a.O., S. 17.

954) Elisabeth Liefmann-Keil: Ökonomische Theorie der Sozialpolitik. Berlin, Göttingen, Heidelberg 1961. S. 136.

955) Einige Beispiele dazu aus der Praxis bei Herbert Kubis: Der Sozialarbeiter in einer demokratischen Gesellschaft. In: Darmstädter Rundbrief, hrsg. vom Seminar für soziale Berufsarbeit des hessischen Diakonie-Vereins, Jg. 1 Heft 1 (Juli 1963), S. 11 f.

Entwicklungstendenzen der Fürsorge

ste Aufgabe der . . . Fürsorge . . . , in der feinen Beobachtung des einzelnen Bedürftigen . . . jene Wandlungen der Verarmung, jene neuen Bedürfnisse gleichsam im Entstehen zu belauschen, die rationaler Erfassung und organisatorischer Behandlung noch längst nicht zugänglich sind“. ⁹⁵⁶⁾ Wenn die Fürsorge solche neuen Situationen aufspürt, wird sie dagegen angehen und manchmal auch ganz neue Ideen und Methoden entwickeln müssen. Aber sie wird solche Aufgaben auch weitergeben müssen, wenn sie entdeckt, daß es nicht mehr um Unterschreitungen gesellschaftlicher Mindestnormen geht, sondern darum, daß die Normalsituation selbst unzureichend geworden ist. So kann sie Anreger, Mahner und Warner für manche Bereiche der Politik und des gesellschaftlichen Denkens werden; denn sie ist nicht nur subsidiär, sondern auch schöpferisch. ⁹⁵⁷⁾ Vielleicht liegt darin nicht die geringste Rolle, die die Fürsorge in einem verfestigten System sozialer Sicherung, das so wenig entdeckungsfreudig ist, zu spielen hat.

⁹⁵⁶⁾ Christian Jasper Klumker: Fürsorgewesen. In: Handwörterbuch der Staatswissenschaften. 4. Aufl., Bd. 4. Jena 1927. S. 539.

⁹⁵⁷⁾ „But this activity has not been merely subsidiary. It has been creative.“ Aus einem Vortrag von Prof. Eugen Pusic auf der 2. Europäischen Tagung der Internationalen Konferenz für Sozialarbeit in Stuttgart am 1. September 1963, zitiert nach den Konferenzmaterialien. Deutsche Übersetzung: Die Rolle der Sozialdienste auf den verschiedenen Stufen der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung in Europa. In: Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge. Jg. 1963. Nr. 11 (November). S. 501.

VERZEICHNIS DER BENUTZTEN LITERATUR

- Abel, Wilhelm:* Die drei Epochen der deutschen Agrargeschichte. — Heft 37 der Schriftenreihe für ländliche Sozialfragen, hrsg. von der Agrarsozialen Gesellschaft. Hannover 1962
- Achinger, Hans:*
Sozialpolitik und Fürsorge. Ein Abgrenzungsversuch, begründet aus den Ursachen der Notstände. — Berlin 1939
Die Rolle der sozialen Arbeit bei der Hebung des Lebensstandards. Vorbericht des Deutschen Landesausschusses der Internationalen Konferenz für Sozialarbeit für die VI. Internationale Konferenz für Sozialarbeit in Madras vom 14.—19. Dezember 1952. — In: Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge, Jg. 1952 Nr. 11 (November), S. 335 ff.
Soziale Sicherheit. Eine historisch-soziologische Untersuchung neuer Hilfsmethoden. — Stuttgart 1953
- Achinger, Hans; Höffner, Joseph; Muthesius, Hans; und Neundörfer, Ludwig:*
Neuordnung der sozialen Leistungen. Denkschrift, erstattet auf Anregung des Herrn Bundeskanzlers. — Köln 1955
Die Rolle der Fürsorge im Aufbau der sozialen Sicherung. — In: Mitteilungsblatt des Deutschen Berufsverbandes der Sozialarbeiterinnen, Nr. 44 (Juli/August 1958), S. 2 ff.
Die Neuordnung des Fürsorgerechts als Teil einer Sozialreform. Zweiter Vortrag auf dem Deutschen Fürsorgetag 1957. — In: Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge, Jg. 1958 Nr. 1 (Januar), S. 8 ff.
Sozialpolitik als Gesellschaftspolitik. Von der Arbeiterfrage zum Wohlfahrtsstaat. — Rowohlt's deutsche Enzyklopädie Bd. 47. Hamburg 1958
Sozialpolitik und Wissenschaft. — Stuttgart 1963
Wohlfahrtsstaat und Person. Ein Beitrag zur Paradoxie der Freiheit. — In: Unsere Freiheit morgen. Gefahren und Chancen der modernen Gesellschaft. Hrsg. von Georg Böse. Düsseldorf und Köln 1963. S. 63 ff.
- Albrecht, Gerhard:* Sozialpolitik. — Göttingen 1955
- Alexandraki, Litsa:* Social Services as a Substitute for Cash Benefits. — Für das European Seminar on the Relationship between Social Security and Social Services vom 24. September bis 3. Oktober 1963 in Sandefjord (Norwegen) vom European Office of the United Nations (Office of Social Affairs) unter dem Zeichen UN/SOA/SEM/13/L. 7 vervielfältigtes Manuskript
- Auerbach, Walter:*
Mut zur sozialen Sicherheit. — Köln 1955
u. a.: Sozialplan für Deutschland. Vorgelegt auf Anregung des Vorstandes der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands. — Berlin und Hannover 1957
- Ausländische Sozialprobleme,* Jg. 4, Folge 6 (Juni 1954), S. 65 ff.: Die Grundsätze der Sozialpolitik in den nordischen Ländern
- Baade, Fritz:* Der Wettlauf zum Jahre 2000. — 3. Aufl., Oldenburg und Hamburg 1961

Literaturverzeichnis

- Balling, H.*: Soziale Sicherheit. Die Geschichte eines Begriffs. — In: *Bundesarbeitsblatt*, Jg. 1954, Nr. 4 (Februar), S. 104 ff.
- Bauer, Stephan*: Arbeiterschutzgesetzgebung. — In: *Handwörterbuch der Staatswissenschaften*, 4. Aufl., Bd. 1, Jena 1923. S. 401 ff.
- Becker, Hellmut*: Bildung und Gesellschaft. — In: *Offene Welt*, Nr. 53 (Januar/Februar 1958), S. 55 ff.
- Beckman, Jan F.*: The Relationship between Social Security and Social Services. — The Point of View of Social Services. — Für das European Seminar on the Relationship between Social Security and Social Services vom 24. September bis 3. Oktober 1963 in Sandefjord (Norwegen) vom European Office of the United Nations (Office of Social Affairs) unter dem Zeichen UN/SOA/SEM/13/L. 9 vervielfältigtes Manuskript
- v. Berlepsch, Hans Freiherr*: Sozialpolitische Erfahrungen und Erinnerungen. — M. Gladbach 1925
- Beveridge, William*: Der Beveridgeplan. Sozialversicherung und verwandte Leistungen. Bericht, dem Britischen Parlament überreicht im November 1942. — Zürich und New York 1943
- v. Bismarck, Otto*: Die gesammelten Werke.
Band 12: Reden von 1878 bis 1885. Bearbeitet von Wilhelm Schüssler. 2. Aufl., Berlin 1929
Band 15: Erinnerung und Gedanke. Kritische Neuausgabe auf Grund des gesamten schriftlichen Nachlasses von Gerhard Ritter und Rudolf Stadelmann. Berlin 1932
- Bogs, Walter*: Grundfragen des Rechts der sozialen Sicherheit und seiner Reform. — Berlin 1955
Das Problem der Freiheit im sozialen Rechtsstaat. — In: *Gesellschaft in Geschichte und Gegenwart*. Beiträge zu sozialwissenschaftlichen Problemen. Festschrift für Friedrich Lenz, hrsg. von Siegfried Wendt. Berlin 1961. S. 307 ff.
- Born, Karl Erich*:
Staat und Sozialpolitik seit Bismarcks Sturz. Ein Beitrag zur Geschichte der innenpolitischen Entwicklung des Deutschen Reiches 1890—1914.
— Historische Forschungen, im Auftrag der historischen Kommission der Akademie der Wissenschaften und der Literatur, hrsg. von Otto Brunner, Peter Rassow, Joseph Vogt. Bd. 1, Wiesbaden 1957
Sozialpolitische Probleme und Bestrebungen in Deutschland von 1848 bis zur Bismarckschen Sozialgesetzgebung. — In: *Vierteljahresschrift für Sozial- und Wirtschaftsgeschichte*, Bd. 46, Heft 1 (März 1959), S. 29 ff.
- Braess, Paul*: Versicherung und Risiko. — Lieferung 25 der Reihe „Die Wirtschaftswissenschaften“, hrsg. von Erich Gutenberg. Wiesbaden 1960
- Braess, Paul*: Versicherungswesen. — In: *Handwörterbuch der Sozialwissenschaften*, Bd. 11. Stuttgart, Tübingen, Göttingen 1961. S. 239 ff.
- Braun, Heinrich*:
Motive sozialer Hilfeleistungen. Ein Beitrag zur Entwicklung und Kritik der sozialen Sicherung in Deutschland. — Frankfurt a. M. 1955
Industrialisierung und Sozialpolitik in Deutschland. — Köln und Berlin 1956

- Breithaupt, Georg Wolfgang*: Öffentliches Armenrecht und persönliche Freiheit. — Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, Ergänzungsheft LI. Tübingen 1915
- Bremme, Gabriele*: Freiheit und soziale Sicherheit. Motive und Prinzipien sozialer Sicherung, dargestellt an England und Frankreich. — Stuttgart 1961
- Brentano, Lujo*:
Der Arbeiterversicherungszwang, seine Voraussetzungen und seine Folge. — Deutsche Zeit- und Streitfragen, Flugschriften zur Kenntniß der Gegenwart, Jg. 10, Heft 150/151. Berlin 1881
Eine Geschichte der wirtschaftlichen Entwicklung Englands. — Bd. 2: Die Zeit des Merkantilismus. Jena 1927. — Bd. 3: Die Zeit der Befreiung und Neuorganisation. Erste Hälfte: Das Aufsteigen des Bürgertums und der Arbeiterklasse. Jena 1928
- Brinkmann, Carl*: Wirtschafts- und Sozialgeschichte. — 2. Aufl., Göttingen 1953
- Brunner, Otto*:
Das „ganze Haus“ und die alteuropäische „Ökonomik“. — In: Neue Wege der Sozialgeschichte. Vorträge und Aufsätze von Otto Brunner. Göttingen 1956. S. 33 ff.
Europäisches Bauerntum. — In: Neue Wege der Sozialgeschichte. Vorträge und Aufsätze von Otto Brunner. Göttingen 1956. S. 62 ff.
- Bruntz, Francois*: Social Services to supplement Cash Benefits. — Für das European Seminar on the Relationship between Social Security and Social Services vom 24. September bis 3. Oktober 1963 in Sandefjord (Norwegen) vom European Office of the United Nations (Office of Social Affairs) unter dem Zeichen UN/SOA/SEM/13/L. 1 vervielfältigtes Manuskript
- Bundesarbeitsgemeinschaft der freien Wohlfahrtspflege*: Zur Situation der alten Menschen in der Bundesrepublik Deutschland. Die Altenheimplanung in der Altenhilfe. — Denkschrift, veröffentlicht in Bonn 1963
- Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung* (Hrsg.):
Übersicht über die soziale Sicherung in der Bundesrepublik Deutschland. — 3. Aufl. (Stand 1. April 1960), 4. Aufl. (Stand Januar 1962) und 5. Aufl. (Stand Januar 1964). Alle Bonn (ohne Jahresangabe)
(Hrsg.): Sozialpolitik in Deutschland. — Stuttgart 1961
(Hrsg.): Hauptergebnisse der Arbeits- und Sozialstatistik 1961 und 1962. — Bonn 1961 und 1962
- Bundesministerium des Innern* (Hrsg.): Die öffentliche Fürsorge. Beiträge und Studien zu einem Sozialatlas, Heft 1. — Köln 1956
- Burns, Eveline M.*: The American Social Security System. — Boston 1949
- Claussen, Wilhelm*: Grundsätze einer zeitgemäßen Sozialpolitik. — Bonn (ohne Jahresangabe)
- Cole, G. W.*: Organized Relationship: The Integrative Approach. — Für das European Seminar on the Relationship between Social Security and Social Services vom 24. September bis 3. Oktober 1963 in Sandefjord (Norwegen) vom European Office of the United Nations (Office of Social Affairs) unter dem Zeichen UN/SOA/Sem/13/L. 4 vervielfältigtes Manuskript

Literaturverzeichnis

- Conze, Werner:** Agrarverfassung. — In: Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, Bd. 1 Stuttgart, Tübingen, Göttingen 1956, S. 105 ff.
- Craig, Isabel:** The Relationship between Social Security and Social Services — The Approach of the International Labour Office. — Für das European Seminar on the Relationship between Social Security and Social Services vom 24. September bis 3. Oktober 1963 in Sandefjord (Norwegen) vom European Office of the United Nations (Office of Social Affairs) unter dem Zeichen UN/SOA/SEM/13/L. 6 vervielfältigtes Manuskript
- Deutsche Forschungsgemeinschaft (Hrsg.):** Soziale Umverteilung. — Mitteilung I der Kommission für dringliche sozialpolitische Fragen. Wiesbaden 1964
- Diehl, Karl:** Über Sozialismus, Kommunismus und Anarchismus. — Zwanzig Vorlesungen. 2. Aufl., Jena 1911
- Duntze, Johannes:**
Das Bundessozialhilfegesetz im System der sozialen Leistungen. — In: Blätter der Wohlfahrtspflege, Jg. 108 Nr. 8/9 (August/September 1961), S. 2 f.
Die Internationale Konferenz für Sozialarbeit. — In: Blätter der Wohlfahrtspflege, Jg. 110 Nr. 9 (September 1963), S. 269 ff.
- Eckstein, Ludwig:** Erziehungs-, Familien- und Eheberatung heute. — In: Blätter der Wohlfahrtspflege, Jg. 107 Nr. 5 (Mai 1960), S. 142 ff.
- Erdmann, Gerhard:** Die Entwicklung der deutschen Sozialgesetzgebung. Quellensammlung zur Kulturgeschichte, hrsg. von Wilhelm Treue, Bd. 10. 2. Aufl., Göttingen, Berlin, Frankfurt 1957
- Europäische Wirtschaftsgemeinschaft, Kommission (Hrsg.):** Die Entwicklung der Erwerbstätigkeit in den Mitgliedstaaten (1954—1958). — Ohne Ortsangabe 1961
- Föhl, Carl, u. a.:** Kreislaufanalytische Untersuchung der Vermögensbildung in der Bundesrepublik und der Beeinflussbarkeit ihrer Verteilung. Gutachten, erstellt im Auftrage des Bundeswirtschaftsministeriums. — Tübingen 1964
- Freyer, Hans:** Theorie des gegenwärtigen Zeitalters. — Stuttgart 1955
- Fuss, Norbert:** Die Hauptveranlagung der Vermögensteuer auf den 1. Januar 1960. — In: Wirtschaft und Statistik, Jg. 1963, Heft 6 (Juni), S. 335 ff.
- García Cruz, Miguel:** Der Begriff der sozialen Sicherheit in den Ländern Amerikas. — In: Bulletin der Internationalen Vereinigung für Soziale Sicherheit, Jg. 4 Nr. 6, S. 89 f.
- Gide, Charles, und Rist, Charles:** Geschichte der volkswirtschaftlichen Lehrmeinungen. — Nach der 2. Aufl. hrsg. von Franz Oppenheimer. Deutsch von R. W. Horn. Jena 1913
- Gottschick, Hermann:** Ziele und Grundbestimmungen des Bundessozialhilfegesetzes. — In: Blätter der Wohlfahrtspflege, Jg. 108 Nr. 8/9 (August/September 1961), S. 4 ff.
- Götz, Hans Herbert:** Die Zukunft der Farmer. — In: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Jg. 1963 Nr. 249 (26. Oktober), S. 5
- Groothoff, Hans-Hermann, und Stallmann, Martin (Hrsg.):** Pädagogisches Lexikon. Mit einem Anhang über die Geschichte der Pädagogik und über das Bildungswesen der Länder. — Stuttgart 1961

- Gummert, Fritz*: Entwicklungstendenzen in unserer Zeit. — In: Zeitschrift für praktische Psychologie, Jg. 2, Bd. 1 Heft 6 (August 1962), S. 291 ff.
- Günther, Adolf*: Sozialpolitik. Erster Teil: Theorie der Sozialpolitik. — Berlin und Leipzig 1922
- Hailsbam, the Right Honourable Viscount*: Science and Politics. — London 1963
- Hamer, Günter, und Hanisch, Günter*: Die Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen 1961. — In: Wirtschaft und Statistik, Jg. 1963, Heft 7 (Juli), S. 431 ff.
- Herkner, Heinrich*: Die Arbeiterfrage. — 8. Aufl., Berlin und Leipzig 1922
- Heyde, Ludwig*:
 Sozialpolitik (II) Allgemeines. — In: Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, Bd. 9. Stuttgart, Tübingen, Göttingen 1956. S. 539 ff.
 Abriß der Sozialpolitik. — 11. Aufl., Heidelberg 1959
- Hieronimus, Hanns E.*: Hilfe in besonderen Lebenslagen. — In: Blätter der Wohlfahrtspflege, Jg. 108 Nr. 8/9 (August/September 1961), S. 11 ff.
- Hobsbawm, Eric*: Europäische Revolutionen. — Zürich 1962
- Hoffmann, Walter G., und Müller, J. Heinz*: Das deutsche Volkseinkommen 1851—1957. — Tübingen 1959
- Höffner, Joseph*: Soziale Sicherheit und Eigenverantwortung. Der personale Faktor in der Sozialpolitik. — Schriftenreihe der Arbeitsgemeinschaft katholisch-sozialer Bildungswerke in der Bundesrepublik Deutschland. 2. Aufl., Paderborn (ohne Jahresangabe)
- Institut zur Förderung öffentlicher Angelegenheiten (Hrsg.)*: Soziale Arbeit heute. Berichte und Empfehlungen der Gilde Soziale Arbeit zur Fürsorge und Rentenreform. — Frankfurt am Main 1951
- Internationales Arbeitsamt (Hrsg.)*: Soziale Sicherheit. Ein Lehrgang für Arbeitnehmer. — Genf 1958
- International Labour Office (Hrsg.)*: Conventions and Recommendations 1919—1949. — Geneva 1949
- International Labour Review*, Bd. 59, Nr. 6 (Juni 1949), S. 668 ff., und Bd. 60, Nr. 1 (Juli 1949), S. 28 ff., Nr. 2 (August 1949), S. 111 ff., Nr. 3 (September 1949), S. 238 ff.: Post-War Trends in Social Security
- Jostock, Paul*: Das Sozialprodukt und seine Verteilung. — Schriftenreihe der Arbeitsgemeinschaft katholisch-sozialer Bildungswerke in der Bundesrepublik Deutschland, Paderborn (ohne Jahresangabe)
- Kellner, Wolfgang*: Die Wirtschaftsführung als menschliche Leistung. — Braunschweig, Berlin, Hamburg 1949
- Klumker, Christian Jasper*:
 Die Beurteilung der Armut durch Malthus. — In: Zeitschrift für Socialwissenschaft, N. F. Jg. 7 (1916), S. 409 ff.
 Fürsorgewesen. Einführung in das Verständnis der Armut und der Armenpflege. — Leipzig 1918
 Armenwesen. I. Einleitung, Allgemeines. — In: Handwörterbuch der Staatswissenschaften, 4. Aufl., Bd. 1. Jena 1923. S. 926 ff.

Literaturverzeichnis

- Fürsorgewesen. — In: Handwörterbuch der Staatswissenschaften, 4. Aufl., Bd. 4. Jena 1927. S. 534 ff.
- Pestalozzi und die deutsche Kinderfürsorge. — Festrede zum 100. Todestage Pestalozzis, 14. Februar 1927. Frankfurter Universitätsreden XXVI. Frankfurt a. M. 1927
- Köppe, H.*: Versorgung der Ruhestandsbeamten und Hinterbliebenen. — In: Handwörterbuch der Staatswissenschaften, 4. Aufl., Bd. 8, Jena 1928. S. 663 ff.
- Korte, Heinrich*: Dienst, öffentlicher (II) Recht des öffentlichen Dienstes. — In: Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, Bd. 2. Stuttgart, Tübingen, Göttingen 1959. S. 594 ff.
- v. Kostanecki, Anton*: Arbeit und Armut. Ein Beitrag zur Entwicklungsgeschichte sozialer Ideen. — Freiburg im Breisgau 1909
- Krämer, Erwin*: Anforderungen moderner Sozialarbeit an die Mitarbeiter der Freien Wohlfahrtspflege. — In: DPWV-Nachrichten, Jg. 12 Nr. 10 (Oktober 1962), S. 135 ff.
- Kraus, Otto*: Kreislauf und Entwicklung der Volkswirtschaft. — Berlin 1953
- Kraus, Willy*: Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung. — Lieferung 33 der Reihe „Die Wirtschaftswissenschaften“, hrsg. von Erich Gutenberg, Wiesbaden 1961
- Krelle, Wilhelm*: Bestimmungsgründe der Einkommensverteilung in der modernen Wirtschaft. — In: Einkommensbildung und Einkommensverteilung. Schriften des Vereins für Sozialpolitik, NF Bd. 13, hrsg. von W. G. Hoffmann. Berlin 1957
- Laroque, Pierre*: Die soziale Sicherheit und die anderen sozialen Einrichtungen. — In: Bulletin der Internationalen Vereinigung für Soziale Sicherheit, Jg. 5 (1952), Nr. 10/11, S. 149 ff.
- Liefmann-Keil, Elisabeth*: Ökonomische Theorie der Sozialpolitik. — Berlin, Göttingen, Heidelberg 1961
- Lins, W.*: Arbeitsmarkt und Arbeitsnachweis. — In: Handwörterbuch der Staatswissenschaften, 4. Aufl., Bd. 1. Jena 1923. S. 824 ff.
- Lotan, Giora*: Social Services to strengthen Social Security Provisions. — Für das European Seminar on the Relationship between Social Security and Social Services vom 24. September bis 3. Oktober 1963 in Sandefjord (Norwegen) vom European Office of the United Nations (Office of Social Affairs) unter dem Zeichen UN/SOA/SEM/13/L. 3 vervielfältigtes Manuskript
- Lütge, Friedrich*: Die Grundprinzipien der Bismarckschen Sozialpolitik. — In: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, Bd. 134 (III. Folge, Bd. 79). Jena 1931. S. 580 ff.
- Deutsche Sozial- und Wirtschaftsgeschichte. Ein Überblick. — Berlin, Göttingen, Heidelberg 1952
- Bauernbefreiung. — In: Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, Bd. 1. Stuttgart, Tübingen, Göttingen 1956. S. 658 ff.
- Wirtschaftsgeschichte (II) Epochen (4) Neuzeit (B) Deutsche Wirtschaftsgeschichte. — In: Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, Bd. 12. Stuttgart, Tübingen, Göttingen 1965. S. 177 ff.

Mackenroth, Gerhard:

Die Reform der Sozialpolitik durch einen deutschen Sozialplan. — In: Schriften des Vereins für Sozialpolitik, NF Bd. 4. Verhandlungen auf der Sonder-tagung in Berlin, hrsg. von Gerhard Albrecht. Berlin 1952

Bevölkerungslehre. Theorie, Soziologie und Statistik der Bevölkerung. — Berlin, Göttingen, Heidelberg 1953

Maier, Hans: Die Stellung der sozialen Fürsorge in der neuen Zeit. — In: Soziale Praxis und Archiv für Volkswohlfahrt, hrsg. von Ernst Francke. Jg. 29 (1920), Nr. 37, Spalte 865 ff., und Nr. 38, Spalte 893 ff.

Malthus, Thomas Robert: An Essay on the Principle of Population; or, a view of its past and present effects on human happiness; with an inquiry into the prospects respecting the future removal or mitigation of the evils which it occasions — Sixth edition, in two volumes. London 1826

Manes, Alfred: Versicherungswesen. — Leipzig 1905

Mann, Fritz Karl: Smith, Adam. — In: Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, Bd. 9. Stuttgart, Tübingen, Göttingen 1956. S. 288 ff.

Marx, Karl: Das Kapital. Kritik der politischen Ökonomie. Hrsg. von Friedrich Engels. — Neudruck der Ausgabe des Marx-Engels-Lenin-Instituts, Moskau, von 1932. Berlin 1961

Melas, Reinhold: Die Empfehlungen des Internationalen Arbeitsamtes zur sozialen Sicherung in den Ländern der UNESCO. — In: Deutsche Versicherungszeit-schrift, Jg. 6 Nr. 1 (Januar 1952), S. 2 ff.

Merriam, Ida C.: The Relationship between Social Security and Social Services — The Point of View of the Social Security Agencies Members of I.S.S.A. — Für das European Seminar on the Relationship between Social Security and Social Services vom 24. September bis 3. Oktober 1963 in Sandefjord (Nor-wegen) vom European Office of the United Nations (Office of Social Affairs) unter dem Zeichen UN/SOA/SEM/13/L. 8 vervielfältigtes Manuskript

Métall, Rudolf Aladár: Die erzieherischen Aufgaben der sozialen Sicherheit. — In: Bulletin der Internationalen Vereinigung für Soziale Sicherheit, Jg. 4 (1951), Nr. 3, S. 33 ff.

Metzger, Wolfgang: Hebung der Erziehungskraft der Familie durch die Jugend-hilfe. — In: Blätter der Wohlfahrtspflege, Jg. 107 Nr. 5 (Mai 1960), S. 140 f.

Michel, Ernst: Sozialgeschichte der industriellen Arbeitswelt. — 3. Aufl., Frankfurt am Main 1953

v. Mises, Ludwig: Liberalismus. (II) Wirtschaftlicher Liberalismus. — In: Hand-wörterbuch der Sozialwissenschaften, Bd. 6. Stuttgart, Tübingen, Göttingen 1959. S. 596 ff.

Molitor, Bruno: „Kausalprinzip“ und „Finalprinzip“. — In: Sozialpolitik und Sozialreform, hrsg. von Erik Boettcher. Tübingen 1957. S. 245 ff.

Morave, Marianne: Wandlung der Armut. — In: Centrale für private Fürsorge e. V. Frankfurt a. M. 1899—1959. Frankfurt am Main 1959. S. 44 ff.

Morus, Thomas: Ein wahrhaft goldenes, nicht minder heilsames als kurzweiliges Büchlein von der besten Staatsform und von der neuen Insel Utopia. — Übertragen und eingeleitet von Hubert Schiel. Köln 1947

Literaturverzeichnis

- Muensterberg, Emil*: Die deutsche Armengesetzgebung und das Material zu ihrer Reform. — Leipzig 1887
- Müller, J. Heinz*: Dienst, öffentlicher. (III) Besoldung im öffentlichen Dienst. — In: Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, Bd. 2. Stuttgart, Tübingen, Göttingen 1959. S. 603 ff.
- Muller, Philippe*: Berufswahl in der rationalisierten Arbeitswelt. — Rowohlt'sche Enzyklopädie Bd. 133. Hamburg 1961
- Muthesius, Hans* (Hrsg.):
Fürsorge und Sozialreform. Gesamtbericht über den 59. Deutschen Fürsorgetag 1955. — Schriften des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge. Köln und Berlin 1956
(Hrsg.): Die Neuordnung des Fürsorgerechts als Teil einer Sozialreform. Gesamtbericht über den 60. Deutschen Fürsorgetag 1957. — Schriften des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge. Köln und Berlin 1958
(Hrsg.): Die Fürsorge in der gewandelten Welt von heute. Gesamtbericht über den 61. Deutschen Fürsorgetag 1959. — Schriften des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge, Heft 213. Köln und Berlin 1960
- Myrdal, Alva*: Nation and Family. The Swedish Experiment in Democratic Family and Population Policy. — London 1945
- Neises, Gerd*: Fürsorge. — In: Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, Bd. 4. Stuttgart, Tübingen, Göttingen 1965. S. 164 ff.
- Neumark, Fritz*: Neue Ziele und Methoden der Steuerpolitik. — In: Offene Welt — Das politische Ziel für Wirtschaft und Gesellschaft. Fünfte Jahrestagung der Wirtschaftspolitischen Gesellschaft von 1947. Frankfurt am Main 1954. S. 37 ff.
- Neumeister, Heddy*: Autoritäre Sozialpolitik. — In: Ordo. Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft, Bd. 12. Düsseldorf und München 1961. S. 187 ff.
- Oeter, Ferdinand*: Familienpolitik. — Stuttgart 1954
- Die Ortskrankenkasse*, Jg. 33 Nr. 16 (August 1951), S. 377 ff.: Zehnte Generalversammlung der Internationalen Vereinigung für Soziale Sicherheit vom 3. bis 7. Juli 1951 in Wien
- Pense, Rudolf* (Hrsg.): Lexikon der Sozial- und Jugendhilfe. — Köln und Berlin 1963
- Peter, Hans, und Reichardt, Helmut*: Kreislauf, ökonomischer. — In: Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, Bd. 6. Stuttgart, Tübingen, Göttingen 1959. S. 348 ff.
- Peter, Hans*: Marx. (III) Ökonomisch-soziologisches System. — In: Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, Bd. 7. Stuttgart, Tübingen, Göttingen 1961. S. 197 ff.
- Pöggeler, Franz*: Beratung in einer ratbedürftigen Massengesellschaft. — In: Pädagogische Rundschau, Jg. 17 Nr. 12 (Dezember 1963), S. 979 ff.
- v. Pölnitz, Götz Freiherr*: Fugger. — In: Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, Bd. 4. Stuttgart, Tübingen, Göttingen 1965. S. 183 ff.

- Preller, Ludwig:*
 Sozialpolitik in der Weimarer Republik. — Stuttgart 1949
 Sozialpolitik. Theoretische Ordnung. — Tübingen und Zürich 1962
- Pribram, Karl:* Begriffe und Aufgaben der Sozialpolitik und die Soziologie. —
 In: Soziale Praxis und Archiv für Volkswohlfahrt, hrsg. von Ernst Francke.
 Jg. 34 (1925) Nr. 1, Spalte 2 ff., Nr. 2, Spalte 36 ff., Nr. 3, Spalte 53 ff.,
 Nr. 4, Spalte 80 f., und Nr. 5, Spalte 95 f.
- Quante, Peter:* Grundsätze der Versorgung, Versicherung und Fürsorge. — In:
 Sozialpolitik und Sozialreform. Hrsg. von Erik Boettcher. Tübingen 1957.
 S. 227 ff.
- Rassow, Peter, und Born, Karl Erich* (Hrsg.): Akten zur staatlichen Sozialpolitik
 in Deutschland 1890—1914. — Historische Forschungen, im Auftrag der Historischen
 Kommission der Akademie der Wissenschaften und der Literatur hrsg.
 von Otto Brunner, Peter Rassow, Joseph Vogt. Bd. 3. Wiesbaden 1959
- Raubut, Wolfgang:* Die Verwirklichung des Fürsorgeprinzips in der öffentlichen
 wirtschaftlichen Fürsorge. — Dissertation Frankfurt am Main 1958
- Richter, Max* (Hrsg.): Die Sozialreform. Dokumente und Stellungnahmen. —
 8 Bände in Loseblattform, begonnen 1955, Bad Godesberg
- Roscher, Wilhelm:* System der Armenpflege und Armenpolitik. Ein Hand- und
 Lesebuch für Geschäftsmänner und Studierende. — Stuttgart 1894
- Salin, Edgar:* Geschichte der Volkswirtschaftslehre. — 4. Aufl., Bern und Tübingen
 1951
- Sauter, J.:* Thomistische Gesellschaftslehre. — In: Handwörterbuch der Staats-
 wissenschaften, 4. Aufl., Bd. 8. Jena 1928. S. 244 ff.
- Savelsberg, Gertrud:* Sozialversicherung. (II) Entwicklung und heutiger Stand. —
 In: Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, Bd. 9. Stuttgart, Tübingen,
 Göttingen 1956. S. 604 ff.
- Schäffle, Albert Eberhard Friedrich:*
 Das gesellschaftliche System der menschlichen Wirtschaft. — 3. Aufl., Tübingen
 1873
 Der korporative Hilfskassenzwang. Zweite, durch den Entwurf eines voll-
 ständigen Hilfskassen-Reichsgesetzes vermehrte Ausgabe. — Tübingen 1884
- Scheffler, Gerhard:* Die Neuordnung des Fürsorerrechts als Teil einer Sozial-
 reform. Erster Vortrag auf dem Deutschen Fürsorgetag 1957. — In: Nach-
 richtendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge,
 Jg. 1958 Nr. 1 (Januar), S. 1 ff.
- Schellhorn, Walter, Jirasek, Hans, und Seipp, Paul:* Das Bundessozialhilfegesetz.
 Textausgabe mit Kurzerläuterungen. — Berlin 1961
- Scherpner, Hans:* Theorie der Fürsorge. Hrsg. von Hanna Scherpner. — Göttingen
 1962
- Schmittmann, B.:* Sozialversicherung. — In: Handwörterbuch der Staatswissen-
 schaften, 4. Aufl., Bd. 7. Jena 1926. S. 622 ff.
- Schmoller, Gustav:* Die soziale Frage. Klassenbildung, Arbeiterfrage, Klassen-
 kampf. — München und Leipzig 1918

Literaturverzeichnis

- Schneider, Erich*: Einführung in die Wirtschaftstheorie. I. Teil: Theorie des Wirtschaftskreislaufs. — 5. Aufl., Tübingen 1955
- Schreiber, Wilfried*:
Existenzsicherheit in der industriellen Gesellschaft. Vorschläge zur „Sozialreform“. — Schriftenreihe des Bundes katholischer Unternehmer, NF Heft 3. Köln 1955
Sozialpolitik in einer freien Welt. — Osnabrück 1961
Prologomena zu einer Reform der gesetzlichen Krankenversicherung. — In: Zeitschrift für Sozialreform, Jg. 8 Nr. 8 (August 1962), S. 445 ff., und Nr. 9 (September 1962), S. 509 ff.
- Seraphim, Peter-Heinz*: Deutsche Wirtschafts- und Sozialgeschichte. — Wiesbaden 1962
- Siebrecht, Valentin*: Arbeitsmarktpolitik und Fürsorge. — In: Neue Wege der Fürsorge. Rechtsgrundlagen, Arbeitsformen und Lebensbilder. Eine Festgabe für Prof. Dr. Hans Muthesius zum 75. Geburtstag, hrsg. von Hans Achinger, Otto Ohl, Rudolf Prestel und Franz Xaver Schmerbeck. Köln, Berlin, München, Bonn 1960. S. 283 ff.
- Smith, Adam*: An Inquiry into the Nature and the Causes of the Wealth of Nations. — Edited by Edwin Cannan. London 1904
- Sombart, Werner*: Der moderne Kapitalismus. Historisch-systematische Darstellung des gesamteuropäischen Wirtschaftslebens von seinen Anfängen bis zur Gegenwart. — Bd. 1: Einleitung — Die vorkapitalistische Wirtschaft — Die historischen Grundlagen des modernen Kapitalismus. 2. Aufl., München und Leipzig 1916. — Bd. 2: Das europäische Wirtschaftsleben im Zeitalter des Frühkapitalismus, vornehmlich im 16., 17. und 18. Jahrhundert. 2. Aufl., München und Leipzig 1917. — Bd. 3: Das Wirtschaftsleben im Zeitalter des Hochkapitalismus. Unveränderter Neudruck. Berlin 1955
- Sperling Hans*:
Die neue Klassifizierung der Berufe. — In: Wirtschaft und Statistik, Jg. 1961, Heft 7 (Juli), S. 387 ff.
Berufssystematische Dokumentation. — In: Bundesarbeitsblatt, Jg. 14 Nr. 24 (Dezember 1963), S. 797 ff.
- Spitaler, Armin*: Besoldungswesen und Besoldungspolitik in der Bundesrepublik Deutschland und in einigen anderen Ländern. — In: Handbuch der Finanzwissenschaft, 2. Aufl., hrsg. von Wilhelm Gerloff und Fritz Neumark. Bd. 2. Tübingen 1956. S. 83 ff.
- Statistisches Amt der europäischen Gemeinschaften* (Hrsg.): Statistiken der Erwerbstätigkeit in den Ländern der Gemeinschaft und Griechenland 1958—1962. — Sozialstatistik 1963, Nr. 4
- Statistisches Bundesamt* (Hrsg.):
Die sozialen Verhältnisse der Renten- und Unterstützungsempfänger. — Statistik der Bundesrepublik Deutschland, Bd. 137, Heft 1: Die Sozialleistungen nach Leistungsfällen und Empfängern im September 1953. — Stuttgart und Köln 1955
(Hrsg.): Die öffentliche Fürsorge im Rechnungsjahr 1954. — Statistische Berichte, Arbeits-Nr. VI/28/26. Wiesbaden 1956

- (Hrsg.): Die öffentliche Fürsorge im Bundesgebiet im Rechnungsjahr 1955. — Statistische Berichte, Arbeits-Nr. VI/28/31. Wiesbaden 1956
- (Hrsg.): Die Struktur der laufend Unterstützten der offenen Fürsorge. Ergebnisse des Ergänzungsnachweises 1956 zur Fürsorgestatistik. — Statistische Berichte, Arbeits-Nr. VI/28/36. Wiesbaden 1957
- (Hrsg.): Die laufend Unterstützten der offenen Fürsorge im September 1957. Ergebnisse der Zusatzstatistik 1957 über Sonderfragen der Fürsorge. — Statistische Berichte, Arbeits-Nr. VI/28/41. Wiesbaden 1958
- Statistisches Bundesamt* (Hrsg.):
 Öffentliche Sozialleistungen. Sozialhilfe, Kriegsopferfürsorge 1962. — Fachserie K, Reihe 1. Stuttgart und Mainz 1963
- (Hrsg.): Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland 1963. — Stuttgart und Mainz 1963
- Stavenhagen, Gerhard, und v. Wiese, Leopold*: Malthus und Malthusianismus. — In: Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, Bd. 7. Stuttgart, Tübingen Göttingen 1961. S. 101 ff.
- v. Stein, Lorenz*: Geschichte der sozialen Bewegung in Frankreich von 1789 bis auf unsere Tage. Bd. 2: Die industrielle Gesellschaft. Der Sozialismus und Kommunismus Frankreichs von 1830 bis 1848. — Hrsg. von Gottfried Salomon. München 1921
- Sterner, Siegfried*: Zeitalter des Erdöls. — In: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Jg. 1963 Nr. 138 (19. Juni), S-Ausgabe S. 17
- Syrup, Friedrich*: Hundert Jahre Staatliche Sozialpolitik 1839—1939. — Bearbeitet von Otto Neuloh, hrsg. von Julius Scheuble. Stuttgart 1957
- Trevelyan, George Macaulay*: Kultur- und Sozialgeschichte Englands. Ein Rückblick auf sechs Jahrhunderte von Chaucer bis Queen Victoria. — Ins Deutsche übertragen von Werner Trömel, Ludwig Flachskampf, Adolf Halfeld. Hamburg 1948
- Troeltsch, Ernst*: Die Soziallehren der christlichen Kirchen und Gruppen. — Neudruck der im Verlag I.C.B. Mohr (Paul Siebeck) 1922 erschienenen Ausgabe. Aalen (Wtbg.) 1961
- Trost, Friedrich*: Jugendfürsorge. — In: Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, Bd. 5. Stuttgart, Tübingen, Göttingen 1956. S. 430 ff.
- United Nations, Department of Economic and Social Affairs* (Hrsg.): The Development of National Social Service Programmes. — Report by the group of experts appointed by the Secretary-General of the United Nations. New York 1959
- Verband der Lebensversicherungsunternehmen* (Hrsg.): Die deutsche Lebensversicherung, Jahrbuch 1961. — Ohne Ortsangabe
- Vogel, Walter*: Bismarcks Arbeiterversicherung. Ihre Entstehung im Kräftespiel der Zeit. — Braunschweig 1951
- Waller, Peter*: Chemie ohne Überschwang. — In: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Jg. 1963 Nr. 89 (17. April), S-Ausgabe S. 19
- Walter, F.*: Thomas von Aquino. — In: Handwörterbuch der Staatswissenschaften, 4. Aufl., Bd. 8. Jena 1928. S. 231 ff.

Literaturverzeichnis

- Webb, Sidney and Beatrice*: English Poor Law History. Part 1: The Old Poor Law. — Vol. 7 of English Local Government, Reprinted, London 1963
- Weber, Adolf*: Armenwesen und Armenfürsorge. Einführung in die soziale Hilfsarbeit. — Leipzig 1907
- Weddigen, Walter*:
Sozialversicherung. (I) Theorie. — In: Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, Bd. 9. Stuttgart, Tübingen, Göttingen 1956. S. 594 ff.
Grundzüge der Sozialpolitik und Wohlfahrtspflege. — Stuttgart 1957
- Weisser, Gerhard*: Soziale Sicherheit. — In: Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, Bd. 9. Stuttgart, Tübingen, Göttingen 1956. S. 396 ff.
- Weller, Arnold*: Hilfe zum Lebensunterhalt nach dem Bundessozialhilfegesetz. — In: Blätter der Wohlfahrtspflege, Jg. 108 Nr. 8/9 (August/September 1961), S. 7 ff.
- v. Wiese, Leopold*:
Einführung in die Sozialpolitik. — 2. Aufl., Leipzig 1921
Sozialpolitik. (III) Sozialpolitik als Wissenschaft. — In: Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, Bd. 9. Stuttgart, Tübingen, Göttingen 1956. S. 547 ff.
- Wilrodt, Hermann*: Arbeitsvermittlung. — In: Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, Bd. 1. Stuttgart, Tübingen, Göttingen 1956. S. 372 ff.
- Wirtschaft und Statistik*:
Jg. 9 Nr. 2 (Januar 1929), S. 53 ff.: Tariflöhne, Tarifgehälter und Arbeitsmarkt im Jahr 1928
Jg. 9 Nr. 13 (Juli 1929), S. 558 ff.: Die öffentliche Fürsorge im Deutschen Reich. Vorläufige Ergebnisse der Reichsfürsorgestatistik für das Rechnungsjahr 1927/28
Jg. 10 Nr. 4 (Februar 1930), S. 147 ff.: Tariflöhne, Tarifgehälter und Arbeitsmarkt im Jahr 1929 und im Januar 1930
Jg. 10 Nr. 13 (Juli 1930), S. 560 ff.: Die öffentliche Fürsorge im Deutschen Reich. Vorläufige Ergebnisse der Reichsfürsorgestatistik für das Rechnungsjahr 1928/29
Jg. 11 Nr. 1 (Januar 1931), S. 20 ff.: Die Arbeitslosigkeit im Dezember und im Jahre 1930
Jg. 11 Nr. 13 (Juli 1931), S. 474 ff.: Die öffentliche Fürsorge im Deutschen Reich. Vorläufige Ergebnisse der Reichsfürsorgestatistik 1929/30
Jg. 12 Nr. 1 (Januar 1932), S. 18 ff.: Die Arbeitslosigkeit im Dezember und im Jahre 1931
Jg. 12 Nr. 10 (Mai 1932), S. 290 ff.: Die öffentliche Fürsorge im Deutschen Reich. Vorläufige Ergebnisse der Reichsfürsorgestatistik 1930/31
Jg. 13 Nr. 1 (Januar 1933), S. 18 ff.: Die Arbeitslosigkeit im Dezember und im Jahre 1932
Jg. 13 Nr. 9 (Mai 1933), S. 258 ff.: Die öffentliche Fürsorge im Deutschen Reich. Vorläufige Ergebnisse der Reichsfürsorgestatistik 1931/32
Jg. 13 Nr. 17 (September 1933), S. 547 ff.: Die Ausgaben der Gemeinden und Gemeindeverbände für das Rechnungsjahr 1931/32 mit vorläufigen Ergebnissen für das Rechnungsjahr 1932/33

- Jg. 14 Nr. 1 (Januar 1934), S. 5 ff.: Die Arbeitslosigkeit im Dezember 1933
Jg. 14 Nr. 13 (Juli 1934), S. 402 ff.: Die öffentliche Fürsorge im Deutschen Reich. Ergebnisse der Reichsfürsorgestatistik 1932/33
Jg. 15 Nr. 1 (Januar 1935), S. 31 ff.: Die Arbeitslosigkeit im Dezember und im Jahre 1934
Jg. 15 Nr. 12 (Juni 1935), S. 426 ff.: Die öffentliche Fürsorge im Deutschen Reich. Ergebnisse der Reichsfürsorgestatistik 1933/34 mit Teilergebnissen für das Rechnungsjahr 1934/35
Jg. 1963 Heft 6 (Juni), S. 367 ff.: Öffentliche Jugendhilfe 1962
Jg. 1964 Heft 1 (Januar), S. 48 ff.: Öffentlicher Aufwand für Jugendhilfe und Sport
Jg. 1964 Heft 2 (Februar), S. 89 ff.: Körperbehinderte nach Art und Ursache der Behinderung. Ergebnis des Mikrozensus
- Wittich, W.:* Hof. — In: Handwörterbuch der Staatswissenschaften, 4. Aufl., Bd. 5. Jena 1923. S. 268 ff.
- Wolfrum, Liselotte:* Die Rechtsstellung des Hilfsbedürftigen im deutschen sowie im west- und nordeuropäischen Sozialhilferecht. — Dissertation in der juristischen Fakultät der Universität Freiburg, 1962
- Wygodzinski, W.:* Anerbenrecht — In: Handwörterbuch der Staatswissenschaften, 4. Aufl., Bd. 1. Jena 1923. S. 292 ff.
- v. Zwiedineck-Südenhorst, Otto:*
Sozialpolitik. — Leipzig und Berlin 1911
Arbeiterschutz und Arbeiterversicherung. — 2. Aufl., Leipzig 1912

VERZEICHNIS DER TABELLEN

mit Quellennachweisen

Seite

Tabelle 1: Der Anteil der Fürsorge am Gesamtaufwand der sozialen Sicherung 1927—1964	190
--	-----

Quellen:

Spalte 1 und Spalte 3, 1927 bis 1962, und Spalte 4, 1927 bis 1936: Die Zahlen sind entnommen aus der Übersicht über die soziale Sicherung in der Bundesrepublik Deutschland, hrsg. vom Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, 5. Aufl., Tabelle S. 18.

Spalte 1, 1963 und 1964: Die Zahlen sind *errechnet* aus den Spalten 1 und 4 der Tabelle „Öffentliche Sozialleistungen“ in den Arbeits- und sozialstatistischen Mitteilungen, Jg. 16 Nr. 5 (Mai 1965), S. 124.

Spalte 3, 1963 und 1964: Das Volkseinkommen ist entnommen aus dem Statistischen Jahrbuch 1965, S. 552, der Prozentsatz ist daraus *errechnet*.

Spalte 4, 1950 bis 1962: Die Zahlen sind entnommen aus der Übersicht über die soziale Sicherung in der Bundesrepublik Deutschland, hrsg. vom Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, 5. Aufl., Tabelle S. 151.

Spalte 4, 1963 und 1964: Die Zahlen sind entnommen aus Wirtschaft und Statistik 1965 Heft 9 (September), S. 604, Tabelle 1.

Spalten 2, 5 und 6: Aus den anderen Zahlen der Tabelle *errechnet*.

Tabelle 2: Öffentliche Sozialleistungen 1963	192
--	-----

Quellen:

Spalte 1, Unfallversicherung: Die Zahl ist entnommen aus den Arbeits- und sozialstatistischen Mitteilungen, Jg. 16 Nr. 5 (Mai 1965), S. 129, Aufstellung 1.

Spalte 1, Rentenversicherungen, Arbeitslosenversicherung, Arbeitslosenhilfe und Kriegsoferversorgung: Die Zahlen sind entnommen aus der Tabelle „Soziale Sicherheit“ in den Arbeits- und sozialstatistischen Mitteilungen, Jg. 16 Nr. 12 (Dezember 1965), S. 277 f.

Spalte 1, Altershilfe für Landwirte, Kindergeld und Lastenausgleich: Die Zahlen sind entnommen aus dem Statistischen Jahrbuch 1965, S. 434, S. 438 und S. 437.

Spalte 1, Sozialhilfe: Die Zahl ist entnommen aus Wirtschaft und Statistik 1965 Heft 5 (Mai), S. 337, Tabelle 1.

Spalte 2, Krankenversicherung, Unfallversicherung, Rentenversicherungen, Arbeitslosengeld, Arbeitslosenhilfe und Kriegsoffizierrenten: Die Zahlen sind entnommen aus der Tabelle „Soziale Sicherheit“ in den Arbeits- und sozialstatistischen Mitteilungen, Jg. 16 Nr. 12 (Dezember 1965), S. 277 f.

Spalte 2, sonstige Barleistungen der Arbeitslosenversicherung: Die Zahl ist errechnet aus Spalte 3 der Tabelle „Öffentliche Sozialleistungen“ und aus der Tabelle „Soziale Sicherheit“ in den Arbeits- und sozialstatistischen Mitteilungen, Jg. 16, Nr. 5 (Mai 1965), S. 118, und Nr. 12 (Dezember 1965), S. 277.

Spalte 2, Kriegsoffizierversorgung Heilbehandlung: Die Zahl ist entnommen aus Spalte 2 der Tabelle „Öffentliche Sozialleistungen“ in den Arbeits- und sozialstatistischen Mitteilungen, Jg. 16 Nr. 5 (Mai 1965), S. 122.

Spalte 2, Sozialhilfe und öffentliche Jugendhilfe: Die Zahlen sind entnommen aus Wirtschaft und Statistik 1965, Heft 9 (September), S. 605, Tabelle 2, und Heft 11 (November), S. 747, Tabelle 5.

Spalte 3, Beamtenversorgung: Die Zahlen sind entnommen aus Wirtschaft und Statistik 1965 Heft 8 (August), S. 531, Tabelle 1 (4183 Mill. DM allgemeiner Versorgungsaufwand), und S. 532 (2,1 Mrd. DM Versorgungsaufwand nach Artikel 131 des Grundgesetzes), aus dem Geschäftsbericht der Deutschen Bundesbahn über das Geschäftsjahr 1963, S. 106 f. (1615 Mill. DM), und aus dem Geschäftsbericht der Deutschen Bundespost über das Rechnungsjahr 1963, S. 155 (933 Mill. DM).

Spalte 3, Öffentliche Fürsorge: Die Zahl ist errechnet aus Spalte 2 der Tabelle.

Spalte 3: Alle übrigen Zahlen sind errechnet aus den Spalten 1 und 4 der Tabelle „Öffentliche Sozialleistungen“ in den Arbeits- und sozialstatistischen Mitteilungen, Jg. 16 Nr. 5 (Mai 1965), S. 118 ff.

Spalte 4: Aus den anderen Zahlen der Tabelle errechnet.

Tabelle 3: Die Leistungen der Fürsorge 1950—1962 194

Quellen:

Spalten 1, 3 und 5: Die Zahlen sind entnommen aus der Übersicht über die soziale Sicherung in der Bundesrepublik Deutschland, hrsg. vom Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, 5. Aufl., Tabelle S. 151.

Spalten 7, 9 und 11: Die Zahlen sind entnommen aus der Übersicht über die soziale Sicherung in der Bundesrepublik Deutschland, hrsg. vom Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, 5. Aufl., Tabelle S. 142.

Spalte 13, 1950 bis 1954: Die Bevölkerungszahlen sind entnommen aus dem Statistischen Jahrbuch 1956, S. 30, die Prozentzahlen sind daraus errechnet.

Spalte 13, 1956 bis 1962: Die Bevölkerungszahlen sind entnommen aus dem Statistischen Jahrbuch 1963, S. 33, die Prozentzahlen sind daraus errechnet.

Spalten 2, 4, 6, 8, 10 und 12: Aus den anderen Zahlen der Tabelle errechnet.

Tabelle 4: Arbeitslose und die für sie gezahlten Unterstützungen in der Weltwirtschaftskrise 1929—1934 198

Quellen:

Die Zahlen sind alle aus Wirtschaft und Statistik entnommen, und zwar für 1929 und 1930 aus Jg. 11 (1931), S. 20, für 1931 aus Jg. 12 (1932), S. 18 f., für 1932 aus Jg. 13 (1933), S. 19, für Januar und Juni 1933 aus Jg. 14 (1934), S. 6, für März 1933 aus Jg. 15 (1935), S. 426, und für 1934 aus Jg. 15 (1935), S. 32.

Tabelle 5: Fürsorgeunterstützungen in der Weltwirtschaftskrise 1928—1934 199

Quellen:

Die Zahlen sind alle aus Wirtschaft und Statistik entnommen, und zwar für die Spalten 1 bis 4, 1928 bis 1930 aus Jg. 12 (1932), S. 291, für die Spalten 5 und 6, 1928 bis 1930 aus Jg. 13 (1933), S. 258, und für die Spalten 1 bis 6, 1932 bis 1934 aus Jg. 15 (1935), S. 426.

Tabelle 6: Die Kombination von Fürsorgeunterstützungen mit anderen Sozialleistungen 1954—1963 204

Quellen:

Spalten 1 und 2, 1954: Die Zahlen sind entnommen aus den Statistischen Berichten, Arbeits-Nr. VI/28/26, S. 8, Tabelle 1

Spalten 1 und 2, 1955: Die Zahlen sind entnommen aus den Statistischen Berichten, Arbeits-Nr. VI/28/31, S. 7, Tabelle 1

Spalten 1 und 2, 1956: Die Zahlen sind entnommen aus den Statistischen Berichten, Arbeits-Nr. VI/28/36, S. 8, Tabelle 1, und S. 15, Tabelle 3

Spalten 1 und 2, 1957: Die Zahlen sind entnommen aus den Statistischen Berichten, Arbeits-Nr. VI/28/41, S. 12, Tabelle 1, und S. 14 f., Tabelle 2

Spalten 1 und 2, 1963: Die Zahlen sind errechnet aus verschiedenen Angaben in *Wirtschaft und Statistik* 1965, Heft 3 (März), S. 207 f.

Spalte 3: Aus den anderen Zahlen der Tabelle errechnet.

Tabelle 7: Fürsorge als Rentenergänzung September 1953	205
---	-----

Quellen:

Spalte 1: Die Zahlen sind entnommen aus Bd. 137 Heft 1 der Statistik der Bundesrepublik Deutschland, S. 28.

Spalte 2: Die letzte Zahl ist errechnet aus der Tabelle auf S. 39, alle übrigen Zahlen sind errechnet aus der Tabelle auf S. 45 von Bd. 137 Heft 1 der Statistik der Bundesrepublik Deutschland.

Spalte 3: Aus den anderen Zahlen der Tabelle errechnet.

Tabelle 8: Körperbehinderte nach der Art der Behinderung Oktober 1962	216
--	-----

Quelle:

Alle Zahlen sind entnommen aus *Wirtschaft und Statistik* 1964 Heft 2 (Februar), S. 90, Tabelle 3.

PERSONENVERZEICHNIS

- Abel, Wilhelm 122
 Achinger, Hans 1, 8, 10, 13—15,
 40, 88, 94, 104, 106, 117—119, 125,
 132 f., 139, 148, 151, 156, 161—
 165, 169 f., 197, 201, 206, 240,
 249 f., 258, 260 f., 266, 268, 274,
 280, 282 f.
 Albrecht, Gerhard 16 f., 63, 73, 79,
 92, 107, 143
 Apel, Max 39
 v. Aquin, Thomas (siehe Thomas)
 Arkwright, Richard 48
 Aschrott, P. F. 59 f.
 v. Assisi, Franz (siehe Franz)
 v. Aster, Ernst 36
 Auerbach, Walter 67 f.

 Baade, Fritz 229
 Balling, H. 105, 112, 114
 Bauer, Stephan 125 f.
 Becker, Hellmut 234, 240
 Beckman, Jan F. 275
 v. Berlepsch, Hans 78
 Beveridge, Sir William 103, 107 f.,
 207—209
 Bigge, George E. 168
 v. Bismarck, Otto 63, 70 f., 74—80,
 84 f., 87, 89
 v. Blume, W. 250
 Boettcher, Erik 1
 Bogs, Walter 1, 149, 151, 169, 171,
 186 f.
 Born, Karl Erich 251
 Böse, Georg 162, 170
 Braess, Paul 149
 Braun, Heinrich 74 f., 89, 117 f.,
 166, 196
 Breithaupt, Georg Wolfgang 62, 66 f.
 Bremme, Gabriele 59, 65, 69, 81, 165
 Brentano, Lujo 28—32, 48, 59 f.,
 70, 72, 85—87
 Brinkmann, Carl 28—30, 33 f., 47 f.
 Brunner, Otto 115—118, 122, 127
 Brusatti, Alois 51 f., 97
 Burns, Eveline M. 163 f., 168, 178
 260

 Cannan, Edwin 30, 37, 115
 Cartwright, Edmund 48
 Claussen, Wilhelm 101—104
 Conze, Werner 121 f.

 Delbrück, Max 231 f., 236
 Diehl, Karl 52
 Dostojewski, Fjodor Michailowitsch
 168
 Duntze, Johannes 173, 264, 280

 Eckstein, Ludwig 243
 Engels, Friedrich 49
 Erdmann, Gerhard 125
 Eucken, Walter 118, 146

 Flaskämper, Paul 133
 Föhl, Carl 146
 Franz von Assisi 26
 Freytag, Gustav 117
 Freyer, Hans 118, 123—125, 129,
 137, 232
 Friedrich II. von Preußen (der Große)
 82
 Fugger 27 f.
 Fugger, Jakob (der Reiche) 28

 da Gama, Vasco 28
 Garcia Cruz, Miguel 105 f.
 Gerloff, Wilhelm 151
 Gide, Charles 46
 v. Goethe, Johann Wolfgang 42
 Gottschick, Hermann 173
 Götz, Hans Herbert 230, 233
 Groothoff, Hans Hermann 226, 281
 Gummert, Fritz 228—232, 235
 Günther, Adolf 78

 Haas, Wilhelm 51 f., 97
 Hailsham (siehe Hogg)
 Hauenstein, Fritz 246
 Hebel, Johann Peter 120
 Heidegger, Martin 138
 Heinig, Kurt 101
 Herkner, Heinrich 37 f., 83, 85 f.,
 88, 91

- Hess, Gerhard 233
 Heyde, Ludwig 92
 v. d. Heydt 82
 Hieronymus, Hanns E. 269
 Hoffmann, Walther G. 97
 Höffner, Joseph 106
 Hogg, Quintin (Lord Hailsham)
 232 f.
- Jantz, Kurt 137
 Jirasek, Hans 267, 273
 Jostock, Paul 96 f.
- Karl V. 29
 Katsirelli, Anna 107
 Kellner, Wolfgang 97 f.
 Klumker, Christian Jasper 9, 11—13,
 15 f., 34, 36, 40 f., 43—45, 65 f.,
 179, 197, 241 f., 245, 281, 283 f.
 Kolumbus, Christoph 28
 Köppe, H. 84
 v. Kostanecki, Anton 22 f., 38
 Krämer, Erwin 224 f., 227, 255—257
 Kraus, Otto 276
 Kraus, Willy 146
 Krelle, Wilhelm 145 f.
 Kubis, Herbert 283
- Lange, Friedrich Albert 91
 Laroque, Pierre 108—111, 116, 167,
 171
 Lavoisier, Antoine 231
 Leibniz, Gottfried Wilhelm 36, 39
 Lenz, Friedrich 169
 Lessing, Gotthold Ephraim 36
 Lette, A. 94
 Liefmann-Keil, Elisabeth 1 f., 130,
 136, 149, 283
 List, Friedrich 131
 Locke, John 36
 Ludwig IX. (der Heilige) 237
 Lütge, Friedrich 31, 47 f., 76—79
 Luther, Martin 115
- Mackenroth, Gerhard 122, 143 f.,
 203
 Maier, Hans 63, 90
 Malthus, Thomas Robert 6, 10, 20,
 26 f., 40—46, 53 f., 64, 69, 197, 229
- Manes, Alfred 149
 Marti Bufill, Carlos 105
 Marx, Karl 6, 24, 27, 46, 49—54,
 56 f., 69, 91, 95, 100, 125
 Medici 27
 Melas, Reinhold 108, 112
 Merton, Wilhelm 249 f.
 Métall, Rudolf Aladár 262
 Michel, Ernst 30, 47—49
 Miller, Arthur 130
 v. Mises, Ludwig 40
 Morave, Marianne 179 f.
 Morus, Thomas 31—34
 Müller, J. Heinz 97
 Muller, Philippe 237—240
 Münsterberg, Emil 15, 62, 70, 74
 Musil, Robert 234
 Muthesius, Hans 245, 282
 Myrdal, Alva 262
- v. Nell-Breuning, Oswald 169 f.
 Neises, Gerd 9
 Neumann, Anna 98
 Neumark, Fritz 111, 151
 Neumeister, Heddy 3, 69, 71, 157,
 263
 Neundörfer, Ludwig 135
 Nicholls, George 59
 Nietzsche, Friedrich 138, 233
- Oeter, Ferdinand 119 f., 123, 127 f.
 Oppenheimer, Franz 46
 Oppenheimer, J. Robert 232
- Pense, Rudolf 279
 Pestalozzi, Johann Heinrich 36, 281
 Pitt, William (der Jüngere) 38 f., 60
 Pollak, Walter 51 f., 97
 v. Pölnitz, Götz 28 f.
 Pribram, Karl 139
 Pusic, Eugen 284
- Quante, Peter 1
 Quesnay, Francois 275
- Rassow, Peter 251
 Richter, Max 113
 Riehl, Wilhelm Heinrich 116
 Rist, Charles 46

Personenverzeichnis

- Ritter, Gerhard 76
Roscher, Carl 10
Roscher, Wilhelm 9—12, 60, 62—65,
67—71, 165
Rüstow, Alexander 222
- Salin, Edgar 41, 46, 48, 115
Salomon, Gottfried 55
Sauter, J. 19
Savelsberg, Gertrud 93, 101
Schäffle, Albert 63, 68, 73 f., 88 f.,
144
Scheffler, Gerhard 264 f., 267 f.
Schellhorn, Walter 267, 273
Scherpner, Hans 17—23, 26, 30,
32 f., 36—40, 42 f., 45, 53, 64, 149,
245
Schiel, Hubert 32
Schmidt, Heinrich 39
Schmittmann, B. 82 f.
Schmoller, Gustav 49, 58, 63, 70,
72 f., 75 f., 81 f., 85—88, 91, 98 f.,
117, 142, 165
Schreiber, Wilfried 72, 74, 115 f.,
118 f., 121, 123, 130 f., 135 f.,
146 f., 186 f.
de Schweinitz 165
Seipp, Paul 267, 273
Seraphim, Peter-Heinz 26, 28—30,
33 f., 47 f.
Siebrecht, Valentin 241
Smith, Adam 23, 27, 30, 37 f., 46,
48, 115
Sölch 151
Sombart, Werner 27—29, 46 f., 98
Sommer, Artur 131
Speerschneider, Wolfgang 217
Sperling, Hans 238 f.
Spitaler, Armin 151
- v. Stackelberg, Heinrich 96, 138
Stadelmann, Rudolf 76
- Stallmann, Martin 226, 281
v. Stein, Lorenz 54—56, 58, 61, 64,
71 f.
Sternner, Siegfried 231
Streller, Justus 39
Syrup, Friedrich 67, 78
- Thomas von Aquin 19, 21—24,
26 f., 46, 100
Trevelyan, George Macauley 30, 40,
49, 59
Troeltsch, Ernst 19, 21—26
Turgot, Anne Robert 48
- Uhlhorn, Gerhard 19, 22 f., 25 f.
- Vasco da Gama (siehe Gama)
Vives, Johann Ludwig 32
Vogel, Walter 77, 82
- Wagner, Adolph 91, 96
Waller, Peter 230 f.
Watt, James 48
Webb, Beatrice 59 f., 67
Webb, Sidney 59 f., 67
Weber, Adolf 64
Weddigen, Walter 16, 92 f., 149
Wendt, Siegfried 169
Weisser, Gerhard 1, 96, 148 f., 152
Wiechert, Ernst 225
v. Wiese, Leopold 43 f., 68, 70
Wilhelm II. 87
Wittich, W. 121
Whitbread 60
Wolfrum, Lieselotte 262
Woytinsky, E. S. 96
Woytinski, W. S. 96
Wygodzinski, W. 121
- Zopf, Franz 238
v. Zwiedineck-Südenhorst, Otto 68,
91 f., 125