

reichs der »manifest administrativen Schwellen« würde eine Kombination von vornehmlich juristischem und sozialwissenschaftlichem Sachverstand erfordern. Das ist eine unwahrscheinliche Kombination, weil die Wertschätzung des Themenbereichs Sozialpolitik in beiden Disziplinen zwar steigt, die Bedeutung dieses Schwerpunkts in der jeweiligen Disziplin jedoch weiterhin gering ist und interdisziplinäre Unterfangen kaum tragen kann.

Es zeichnet sich zwar ein Interesse der Soziologen an solchen Fragestellungen ab.⁷⁵ Die makrotheoretische Ausrichtung dieser Interessenten an sozialpolitischer Forschung führt jedoch in der Regel zu einem »Überfliegen« der spezifischen Organisationsformen, Handlungsinstrumentarien und Wirkungsweisen sozialpolitischer Institutionalisierungen, das derartige konkrete Problemstellungen verfehlt. Dies scheint mir z. B. das Problem solcher sozialwissenschaftlicher Ansätze zu sein, die eine derartige Konkretisierung sozialpolitischer Forschung schon deshalb nicht

Hamburg (Rowohlt) 1967; Joachim Matthes, *Gesellschaftspolitische Konzeptionen im Sozialhilferecht. Zur soziologischen Kritik der neuen deutschen Sozialgesetzgebung 1961*, Stuttgart (Enke) 1964; Dieter Schäfer, *Die Rolle der Fürsorge im System sozialer Sicherung. Ein Beitrag zur Entwicklung und Begründung eines gegliederten Sozialleistungssystems*, Frankfurt (Eigenverlag des Deutschen Vereins) 1966; Heinz Strang, *Erscheinungsformen der Sozialhilfebedürftigkeit. Beitrag zur Geschichte, Theorie und empirischen Analyse der Armut*, Stuttgart (Enke) 1970; Martin Rudolf Vogel, *Die kommunale Apparatur der öffentlichen Hilfe. Eine Studie über Grundprobleme ihres gegenwärtigen Systems*, Stuttgart (Enke) 1966. Zum allgemeinen Zustand der sozialpolitischen Forschung vgl. insbes. Florian Tennstedt, *Zur Ökonomisierung und Verrechtlichung in der Sozialpolitik*, in: Axel Murswieck (Hrsg.), *Staatliche Politik im Sozialsektor*, München (Piper) 1976, S. 139-165, insbes. S. 154 f., und auch Bernhard Badura / Peter Gross, *Sozialpolitische Perspektiven. Eine Einführung in Grundlagen und Probleme sozialer Dienstleistungen*, München (Piper) 1976. Zu einem sehr breiten Aus- und Überblick vgl. Axel Murswieck, *Perspektiven einer Theorie des Wohlfahrtsstaates in der BRD*, in: *Geschichte und Gesellschaft 2* (1976). Nur die schon erwähnte Studie von Bujard und Lange vom Dezember 1976 thematisiert direkt die »unterschlagene Armut« in einer empirisch und theoretisch fruchtbaren Weise.

75 Insofern ist einerseits das rege Interesse am Themenbereich Sozialpolitik auf dem 18. Deutschen Soziologentag in Bielefeld im September/Oktober 1976 zu beachten. Dieses aktuelle Interesse kann andererseits die Tradition der Nichtbefassung mit solchen Themen (vgl. Burkhard Lutz in: *Mitteilungsblatt der DGS 1/75*, S. 100-101) nicht verdecken. Es mag sich hierbei um eine ebenso provisorische Bresche in das soziologische Forschungsdesinteresse handeln, wie sie schon vor 17 Jahren durch Hans Achinger auf einem Soziologentag geschlagen wurde (vgl. ders., *Soziologie und Sozialreform*, in: *Verhandlungen des 14. Dt. Soziologentages*, Stuttgart (Enke) 1959, S. 39, 52). Vgl. zu diesem Themenbereich: Christian von Ferber, *Soziologie und Sozialpolitik*, vv. Man., Bielefeld 1976, und allgemein Florian Tennstedt, *Sozialwissenschaftliche Forschung in der Sozialversicherung*, demnächst in: *KZfSS Sonderheft zu »Soziologie und Sozialpolitik«*.

nachvollziehen können, weil sie die Sozialhilfe einem »Typ von Sozialpolitik« zuschlagen, der »relativ kapitalismusunspezifisch ist«.76 Wollte man als Abgrenzungskriterium zwischen kapitalismusspezifischen und -unspezifischen Sozialpolitiken gelten lassen, ob Leistungsbedingung eine grundsätzliche Arbeitswilligkeit ist77, so fällt die Antwort leicht: die Arbeitsbereitschaft ist im Bereich der Sozialhilfe mit der Hilfeerbringung noch enger gekoppelt als im Bereich der Arbeitslosenversicherung (vgl. §§ 18, 20, 25 BSHG und § 103 AFG78. Eine derartige Ausgrenzung der Sozialhilfe als systemunspezifisch muß den ganzen Prozeß einer Filterung von Ansprüchen aussparen, obwohl eine genauere Betrachtung gerade hier die feineren Formen eines Struktur gewordenen »Marktverweises« dechiffrieren kann.

Es hat sich somit gezeigt, daß nicht nur in den USA, sondern auch in der Bundesrepublik das System der Sozialhilfe nicht primär auf »Bedürfnisse« bzw. auf »soziale Notstände« reagiert; es reagiert vielmehr erst dann, wenn diese »sozialen Primärzustände« eine Vielzahl von Filtern erfolgreich durchlaufen haben. Wie dies konkret-historisch in den USA geschah, zeigt die Untersuchung von Piven und Cloward. Sie zeigt überdies, daß diese Filter durch politisches Handeln verändert und sogar für kurze Zeit außer Kraft gesetzt werden können.

76 So: Rainer Funke u. a., *Theoretische Problemskizze für eine Untersuchung der Entwicklungstendenzen im Bereich staatlicher Sozialpolitik*, vv. Man., Starnberg 1976, S. 10 ff.

77 So Funke, a.a.O., S. 10 ff.

78 Vgl. zum AFG Werner Schmidt, *Berufsschutz in der Arbeitslosenversicherung?*, in: *Die Sozialgerichtsbarkeit* 1975, S. 312-314. Zum BSHG vgl. Gottschick/Giese Rdno. 4 zu § 18 BSHG.

Literaturüberblick

A Vergleichende Untersuchungen zur Sozialpolitik in der Bundesrepublik und in den USA

- Henry Aaron, *Social Security: International Comparisons*, in: *Studies in the Economics of Income Maintenance* (Hrsg. Otto Eckstein), Washington, D.C. (Brookings) 1967, S. 13-48
- Christa Altenstetter, *Health Policy Making and Administration in West Germany and the United States*, in: *International Journal of Health Services*, Vol. 4 No. 1 (Januar 1974)
- Christa Altenstetter, *Health Policy Making and Administration in West Germany and the United States*, Beverly Hills usf. (Sage) 1974
- Asa J. Briggs, *The Welfare State in Historical Perspective*, in: *European Journal of Sociology* 1961 (Bd. 2) S. 221-258 (wiederabgedruckt in: *Social Welfare Institutions. A Sociological Reader* (Hrsg. Mayer N. Zald) New York usf. (John Wiley) 1965, S. 37-72
- Asa J. Briggs, *The History of Changing Approaches to Social Welfare*, in: *Comparative Social Welfare* (Hrsg. E. W. Martin), London (Allen & Unwin) 1972, S. 9-24
- Philip Cutright, *Political Structure, Economic Development, and National Social Security Programs*, in: *American Journal of Sociology* 1965 (Vol. 70), S. 537-550 (wiederabgedruckt in: *Social Welfare Institutions. A Sociological Reader* (Hrsg. Mayer N. Zald), New York usf. (John Wiley) 1965, S. 123-140
- Philip Cutright, *Income Redistribution: A Cross National Analysis*, in: *Social Forces* 1967 (Bd. 46), S. 180-190
- Klaus Doberschütz, *Die soziale Sicherung des amerikanischen Bürgers*, Berlin (Duncker & Humblot) 1966
- Alexander J. Groth, *Comparative Politics. A Distributive Approach*, New York (MacMillan) 1971, S. 153-182
- Tim Guldemann, *Die Grenzen des Wohlfahrtsstaates. Am Beispiel Schwedens und der Bundesrepublik*, München (C. H. Beck) 1976, S. 13-34
- Hugh Heclo, *The Welfare State: The Costs of American Self-Sufficiency*, in: *Lessons from America: An Exploration* (Hrsg. Richard Rose), London (MacMillan) 1974, S. 253-281
- Arnold J. Heidenheimer, *The Politics of Education, Health and Welfare in the U.S.A. and Western Europe: How Growth and Reform Potentials Have Differed*, in: *British Journal of Political Science*, Vol. 3 (Juli 1973)
- Arnold J. Heidenheimer, Hugh Heclo, Carolyn Teich Adams, *Comparative Public Policy. The Politics of Social Choice in Europe and America*, New York (St. Martin's Press) 1975
- P. R. Kaim-Caudle, *Comparative Social Policy and Social Security. A Ten Country Study*, London usf. (Martin Robertson) 1973
- Ilona Kickbusch, *Armut und Sozialhilfe*, in: Bernhard Badura, Peter Gross, *Sozialpolitische Perspektiven. Eine Einführung in Grundlagen und Probleme sozialer Dienstleistungen*, München (Pieper) 1976, S. 185-215
- Ilona Kickbusch, *Armut und Sozialpolitik. Dargestellt an den Beispielen USA und BRD*, Magister-Arbeit, Konstanz 1975
- Leonhard Krieger, *The Idea of the Welfare State in Europe and the United States*, in: *Journal of the History of Ideas* 1963 (Bd. 24), S. 553-568

- Ramesh Mishra, *Welfare and Industrial Man: A Study of Welfare in Industrial Societies in Relation to a Hypothesis of Convergence*, in: *Sociological Review* 1973, S. 535-560
- OECD Working Party on the Role of Women in the Economy, *Child Care Programs in Nine Countries*, U.S. Department of Health, Education and Welfare, Office of Human Development/Office of Child Development, Research and Evaluation Division, Washington, D. C. 1976
- Frederic L. Pryor, *Public Expenditures in Communist and Capitalist Nations*, Homewood, Ill. (Richard D. Irwin) 1968, S. 128-181
- Beatrice G. Reubens, *The Hard-to-Employ, European Programs*, New York (Columbia University Press) 1970
- Gaston V. Rimlinger, *Welfare Policy and Economic Development: A Comparative Historical Perspective*, in: *Journal of Economic History* 1966 (Vol. XXVI), S. 556-571
- Gaston V. Rimlinger, *American Social Security in an European Perspective*, in: *The Princeton Symposium on the American System of Social Insurance. It's Philosophy, Impact, and Future Development* (Hrsg. William G. Bowen u. a.), New York (McGraw Hill) 1968, S. 213-232
- Gaston V. Rimlinger, *Welfare Policy and Industrialization in Europe, America, and Russia*, New York usf. (John Wiley & Sons) 1971
- William Safran, *Veto Group Politics: The Case of Health Insurance Reform in West Germany*, San Francisco (Chandler) 1967
- James Schulz, Guy Carrin, Hans Krupp, Manfred Peschke, Elliot Sclar, J. van Steenberge, *Providing Adequate Retirement Income: Pension Reform in the United States and Abroad*, Hannover, N.H. (University Press of New England) 1975
- U.S. Congress, Joint Economic Committee, *European Social Security Systems. A Comparative Analysis of Programs in England, Sweden and the Common Market Countries, Together With a Description of the U.S. System*, Washington, D.C. (U.S. Government Printing Office) 1965
- U.S. Department of Health, Education, and Welfare, *Social Security Programs Throughout the World*, Washington, D.C. (U.S. Government Printing Office) 1974
- Paul Wendt, *Housing Policy - The Search For Solutions: A Comparison of the United Kingdom, Sweden, West Germany, and the United States Since World War II*, Berkeley (University of California Press) 1962
- Harold J. Wilensky, *The Welfare State and Equality. Structural and Ideological Roots of Public Expenditures*, Berkeley (University of California Press) 1975
- Thomas Wilson (Hrsg.), *Pensions, Inflation and Growth*, London (Heinemann) 1974
- A. Zelenka, *Les systèmes de pensions dans les pays industrialisés*, Geneva (International Labor Office) 1974
- B Wichtige Untersuchungen der Politik und Einführungen in Politik und Geschichte der Sozialhilfe in der Bundesrepublik
- Friedrich Barabas, Christoph Sachße, *Bundessozialhilfegesetz: Sozialstaatliche Versorgung oder Armenpolizei?* in: *Kritische Justiz* 1976, S. 359-376 (Schwerpunkt heft Sozialrecht)
- Otker Bujard, Ulrich Lange, *Theorie und Praxis der Sozialhilfe. Zur Situation der einkommenschwachen alten Menschen*, Köln 1976, vv. Man.

- F. Diefenbach, *Art.: Armenwesen (III. Armengesetzgebung und Armenpolizei)*, in: *HdStw I.* (1923), S. 967-991
- Hannes Friedrich, Hans Jürg Schaufelberger, *Armut und soziale Unterprivilegierung – Zum Verhältnis von sozialer Lage und Familiendynamik bei sozialen Randgruppen*, in: *Arbeitssituation, Lebenslage und Konfliktpotential. Festschrift für Max E. Graf zu Solms-Roedelheim* (Hrsg. Martin Osterland), Frankfurt/Köln (EVA) 1976, S. 185-212
- Rolf-Richard Grauhan, Stephan Leibfried, *Die Sozialverwaltung zwischen politischer Herrschaft und politischer Produktion*, in: *Zeitschrift für Sozialreform* 1977, S. 65-78
- Christian J. Klumker, *Art.: Armenwesen (I. Einleitung. Allgemeines)*, in: *HdStw I.* (1923), S. 926-937
- Lamm, *Art.: Armenwesen (II. Geschichte der öffentlichen Armenpflege)*, in: *HdStw I.* (1923), S. 938-967
- Stephan Leibfried, *Armutspotential und Sozialhilfe in der Bundesrepublik. Zum Prozeß des Filterns von Ansprüchen auf Sozialhilfe*, in: *Kritische Justiz* 1976, S. 377-393 (Schwerpunktheft Sozialrecht)
- Käthe Petersen, *Die Regelsätze nach dem BSHG – ihre Bedeutung, Bemessung und Festsetzung*, Frankfurt (Deutscher Verein) 1972
- Dieter Schäfer, *Die Rolle der Fürsorge im System sozialer Sicherung. Ein Beitrag zur Entwicklung und Begründung eines gegliederten Sozialleistungssystems*, Frankfurt (Deutscher Verein) 1966
- Heinz Strang, *Erscheinungsformen der Sozialhilfebedürftigkeit. Beitrag zur Geschichte, Theorie und empirischen Analyse der Armut*, Stuttgart (Enke) 1970
- Martin Rudolf Vogel, *Die kommunale Apparatur der öffentlichen Hilfe. Eine Studie über Grundprobleme ihres gegenwärtigen Systems*, Stuttgart (Enke) 1966

Regulierung der Armut

Gewidmet der in den sechziger Jahren entstandenen Protestbewegung der Wohlfahrtsempfänger und ihrem Anführer,
George A. Wiley

Danksagung

Wir sind unseren Freunden und Kollegen Winifred Bell, Herbert Gans, Alvin Schorr und David Fanshell zu Dank verpflichtet, die das Manuskript dieses Buches ganz oder teilweise gelesen und kritisiert haben. Gracie Carroll und Esther Jane Coryell haben mit unendlicher Geduld die zahlreichen Fassungen des Manuskripts geschrieben. Gladys Topkis übte, wie so oft in der Vergangenheit, scharfsinnige Kritik. Harriet Hoptner von der Bibliothek der Columbia University gewährte uns ihre unschätzbare bibliographische Unterstützung. Sara Blackburn und Martha Gillmor halfen uns, das Manuskript zu redigieren. Und Dr. Sam Black unterstützte uns bei der Datensammlung und der Anfertigung der Tabellen.

Unser anfängliches Interesse an der öffentlichen Wohlfahrt ist zu einem großen Teil unserer Zusammenarbeit mit *Mobilization for Youth* in den frühen sechziger Jahren zu verdanken; unsere spätere Arbeit über das Thema wurde vom Urban Center an der Columbia University und von der Ford Foundation gefördert.

Carey McWilliams, Herausgeber von *The Nation*, veröffentlichte eine Reihe unserer Aufsätze über öffentliche Wohlfahrt und ermutigte uns, dieses Buch zu schreiben.

Einleitung

Dieses Buch handelt von der Sozialfürsorge und ihrem Nutzen zur Regulierung des politischen und ökonomischen Verhaltens der Armutsbevölkerung. Es ist nicht primär unser Ziel, das System der öffentlichen Wohlfahrt (wie die Sozialfürsorge in den Vereinigten Staaten genannt wird) zu beschreiben, denn das ist bereits oft genug getan worden. Wir versuchen vielmehr zu erklären, warum Fürsorgesysteme existieren, und weshalb die Zahl der Fürsorgeempfänger periodisch jäh steigt oder fällt.

Der Schlüssel zum Verständnis der Sozialfürsorge liegt in den Funktionen, die sie für die allgemeine wirtschaftliche und politische Ordnung erfüllt; denn Fürsorge ist eine sekundäre und ergänzende Institution. Die historischen Fakten lassen vermuten, daß Fürsorgemaßnahmen initiiert bzw. ausgeweitet werden, wenn auf Grund von Massenarbeitslosigkeit Unruhen ausbrechen, und daß sie dann, wenn die politische »Ordnung wiederhergestellt« ist, zurückgenommen oder eingeschränkt werden. Wir werden nachweisen, daß expansive Fürsorgestrukturen dazu bestimmt sind, Unruhen einzudämmen, und restriktive dazu, Arbeitsnormen zu verstärken. Mit anderen Worten, Fürsorgesysteme sind zyklisch – entweder liberal oder restriktiv, je nach den in der Gesamtgesellschaft auftretenden Problemen der Regulierung, die die Regierung zu bewältigen hat. Da diese Auffassung der volkstümlichen Annahme, die staatliche Sozialpolitik, einschließlich der Fürsorgepolitik, werde zunehmend verantwortungsbewußt, menschlich und freigebig, eindeutig widerspricht, wollen wir hier ein paar Bemerkungen über diese gängige Annahme und ihre Anwendbarkeit auf die Sozialfürsorge vorausschicken.

Es läßt sich ganz sicher nicht bestreiten, daß sich die Rolle des Staates in dem »soziale Wohlfahrt« genannten innenpolitischen Sektor bedeutend verstärkt hat. Man vergegenwärtige sich nur die ständig steigenden Ausgaben der Bundes-, Länder- und Kommunalregierungen für Wohnungsbau, Gesundheitsvorsorge, Erziehungswesen und dergleichen mehr. Veranlaßt wurden diese Ausgaben von den Rückwirkungen, die sich

ergeben, wenn Bereiche wie das Wohnungs- oder Gesundheitswesen vollends dem »freien Spiel des Marktes« überlassen werden. Entscheidungen, die zur Erzielung von Gewinnen vernünftig sind, brauchen für die von ihnen betroffenen Bevölkerungsgruppen nicht ebenso vernünftig zu sein; diese können dann zu ihrem Schutz eine Intervention der Regierung verlangen. Hat eine stattgefunden, so werden die von ihr profitierenden Gruppen zu einer Stütze der Regierung und drängen auf die Gewährung weiterer Vorteile. Die meisten solchen Maßnahmen zur sozialen Wohlfahrt haben den Armen jedoch nicht viel geholfen, aus dem einfachen Grunde, weil die Armutsbevölkerung gewöhnlich wenig Einfluß auf die Regierung besitzt. In Wirklichkeit werden die Armen durch Programme zur »sozialen Wohlfahrt«, die für andere Gruppen bestimmt sind, häufig übervorteilt; man denke nur an die Agrarsubventionen des New Deal, die zur Vertreibung einer großen Anzahl von Landpächtern und *sharecroppers* führten, oder an Stadt-sanierungsprojekte, die viele Schwarze aus ihren Stadtvierteln vertrieben haben.

Allerdings gibt es auch soziale Wohlfahrtsprogramme, die den Menschen im Schattenwinkel der Wirtschaftsordnung nützen; die wichtigsten Beispiele sind die Altersrenten und die Arbeitslosenversicherung. In dem Maße, wie die auf der Industrie-Produktion beruhende Marktwirtschaft in den Staaten des Westens vorherrschend wurde, brauchte nicht länger jeder einzelne Bürger einer Arbeit nachzugehen; einige, wie die älteren Menschen, wurden nach und nach ökonomisch überflüssig und durften aus der erwerbstätigen Bevölkerung ausscheiden. Überdies geboten die Launen der Marktwirtschaft die Installierung eines Puffers gegen zeitweilige Arbeitslosigkeit durch den Staat, was dann mit der Arbeitslosenversicherung tatsächlich geschah.

Wenngleich Altersrenten und Arbeitslosenversicherung im Westen mit der Zeit immer mehr verbessert wurden und auf diese Weise die volkstümliche Auffassung bestätigten, daß der »Wohlfahrtskapitalismus« Verantwortung übernimmt und für die Bedürfnisse der Menschen empfänglicher wird, so ist der Zugang zu diesen Vorteilen doch stets an Bedingungen geknüpft. Allgemein gesprochen: Renten oder Arbeitslosenversicherung sind von der Arbeitsrolle abhängig; sie werden nur

dann gewährt, wenn dem Einzelnen bescheinigt worden ist, daß seine Arbeitskraft, sei es auf Grund seines Alters oder der Arbeitsmarktsituation, nicht benötigt wird. Zudem gelten diese Versicherungsleistungen nicht für eine Reihe von Tätigkeiten, die von ungelernten und niedrig bezahlten Arbeitskräften ausgeübt werden (z. B. für viele Landarbeiter und privates Dienstpersonal in den Vereinigten Staaten). Diese Arbeiter bleiben der Sozialfürsorge überlassen. Außerdem beziehen selbst die, deren Erwerbstätigkeit offiziell nicht gefordert wird, gewöhnlich ein so niedriges Einkommen, daß die Sozialversicherungsprogramme nicht völlig frei von dem Makel erscheinen, selbst eine Art Sozialfürsorge zu sein.

Was die Sozialfürsorge selbst angeht, so ist ihre Geschichte offensichtlich nicht die einer fortschreitenden Liberalisierung; vielmehr ist sie von einander abwechselnden Perioden der Ausdehnung und Verringerung ihrer Leistungen gekennzeichnet, je nach der relativen Wichtigkeit ihrer beiden Hauptaufgaben: der Aufrechterhaltung der Ordnung und der Durchsetzung von Arbeit. Diese allgemeine Interpretation wird im ersten Kapitel anhand von Beispielen aus anderen Ländern und früheren geschichtlichen Epochen entwickelt.

Der Hauptteil des Buches erörtert das heutige System der öffentlichen Wohlfahrt in den Vereinigten Staaten. Es hat in den USA zwei größere Fürsorgeexplosionen gegeben – die erste in der Großen Depression der dreißiger, die zweite in der Prosperitätsphase der sechziger Jahre. Die Kapitel 2 und 3 behandeln das Aufkommen von Massenunruhen und die Initiierung des ersten bundesweiten Fürsorgeprogramms während der Großen Depression sowie die Auswirkungen der Hilfeleistung auf die Kontrolle der Unruhen. In den Kapiteln 4 und 5 zeigen wir, wie die Fürsorgestrukturen in den relativ stabilen vierziger und fünfziger Jahren dazu gebraucht wurden, Arbeitsnormen zu verstärken. Schließlich wenden wir uns in den Kapiteln 6 bis 10 den ökonomischen Ursachen der Unruhen zu, die in den sechziger Jahren um sich griffen und zu einer starken Zunahme der Zahl der Wohlfahrtsempfänger, vor allem nach 1964, führten.

Das Argument, daß Fürsorgemaßnahmen eingeleitet werden, um mit Erschütterungen in der Beschäftigungsstruktur, die Massenunruhen hervorrufen, fertig zu werden, und dann

(in veränderter Form) beibehalten werden, um die Empfänger zur Arbeit anzuhalten, ist relativ unbekannt. In Anbetracht der Tatsache, daß eine beträchtliche Literatur über das Thema vorliegt, verlangt die geringe Bekanntheit dieser Auffassung nach einer Erklärung.

Wer über Sozialfürsorge schreibt, ist gewöhnlich in sie verwickelt, sei es als ihr Apologet, sei es als ihr Verwalter. Die meisten Autoren fühlen sich verständlicherweise gedrängt, das Fürsorgesystem zu rechtfertigen, obschon sie Fehler darin entdecken mögen. (In der Tat bilden Kritiken der Fürsorgeverwaltung – von der George Nichols', dem Vorsitzenden der Royal Poor Law Commission, aus dem Jahre 1934, bis zu der Daniel Moynihans, dem Präsidentenberater für Wohlfahrtsfragen – das Hauptstück der Fürsorgeliteratur.) Viele Autoren betrachten das System als von moralischen Vorstellungen geprägt – von ihren eigenen guten Absichten oder den fehlgeleiteten Intentionen anderer. Deshalb sind die ökonomischen und politischen Funktionen der Sozialfürsorge nicht deutlich gesehen worden. Praktisch dient ein großer Teil der Fürsorge-Literatur – ob die trockenen und pietätvollen moralischen Traktate des 19. Jahrhunderts oder die vorgeblich »wertneutralen« Analysen der Fachleute und Technokraten des 20. Jahrhunderts – sogar ausschließlich der Verschleierung der zentralen Rolle der Fürsorgebehörden bei der Regulierung marginaler Arbeitskraft und der Aufrechterhaltung staatlicher Ordnung.

Eine Reihe von Einsichten in die umfassenden Funktionen von Fürsorgesystemen finden sich bei Historikern, die die Sozialfürsorge als ein Element größerer geschichtlicher Zusammenhänge untersucht haben. Wir verweisen den Leser vor allem auf Polanyi, Trevelyan, J. L. und Barbara Hammond sowie Sidney und Beatrice Webb. Die Vorzüge der Historiker-Perspektive liegen auf der Hand. Zum einen deutet der schiere Umfang der Ereignisse, mit denen sich die historische Analyse befaßt, Verbindungen zwischen Fürsorgestrukturen und allgemeinen sozialen Institutionen an, die von den Autoren, die ihren Blick einzig auf die Sozialfürsorge richten, in der Regel gar nicht bemerkt worden sind. Zum anderen hat der Historiker gewöhnlich einigen Abstand zu den Institutionen, über die er schreibt, und steht nicht unter irgendeinem Druck,

diese zu rechtfertigen. Trotzdem haben zwar einige Historiker auf die Funktion oder den Mißbrauch von Sozialfürsorge in einer bestimmten Zeit und an einem bestimmten Ort hingewiesen, doch keiner hat versucht, generelle Aussagen über die Rolle der Sozialfürsorge als Institution zu machen. Gerade diese Aufgabe haben wir uns gestellt.

Ein Dementi ist zu Beginn angebracht. Wir haben bereits darauf hingewiesen, daß Sozialfürsorge teilweise dazu bestimmt ist, zur Arbeit anzuhalten. Damit wollen wir nun keinesfalls gegen die Arbeit argumentieren. Wir setzen voraus, daß alle Gesellschaften von den meisten ihrer Mitglieder einen produktiven Beitrag verlangen, und daß alle Gesellschaften Maßnahmen treffen, die sicherstellen sollen, daß dieser Beitrag in der Tat erbracht wird. In der Marktwirtschaft gehört die Sozialfürsorge zu diesen Maßnahmen. Allerdings ist ihre Funktion nicht auf die Verstärkung von Arbeitsnormen beschränkt. Sie trägt erheblich zur Festlegung und Durchsetzung der Bedingungen bei, zu denen verschiedene Bevölkerungsschichten veranlaßt werden, verschiedene Arbeiten zu übernehmen. Mit anderen Worten, Fürsorgestrukturen haben mit der Aufrechterhaltung sozialer und ökonomischer Ungleichheiten zu tun. Die schmachvolle und grausame Diskriminierung des Fürsorgeempfängers schreckt den Reichen nicht vom Müßiggang ab; doch für den Armen macht die Aussicht, von der Wohlfahrt abhängig zu werden oder im Armenhaus zu enden, jede Arbeit zu jedem Lohn zu einer erstrebenswerten Alternative. Es handelt sich also nicht um den relativen Verdienst aus der Arbeit selbst, sondern vielmehr darum, wie einige Menschen dazu gebracht werden, die härtesten Arbeiten für die geringste Entlohnung zu verrichten.

Frances Fox Piven, Richard A. Cloward. 1. November 1970

Kapitel 1

Fürsorge, Arbeit und Aufruhr. Ein Überblick

Seit dem frühen sechzehnten Jahrhundert sind viele westliche Staaten dazu übergegangen, Regelungen zur Unterstützung der Bedürftigen zu treffen – Sozialfürsorge zu betreiben. (In den Vereinigten Staaten werden derartige Vorkehrungen heute öffentliche Unterstützung oder öffentliche Wohlfahrt genannt.) Ziel dieses Kapitels ist, zu zeigen, warum Fürsorgeprogramme entwickelt wurden und warum sie fortbestehen.

Fürsorgeeregungen dienen der Wirtschaftsordnung. Ihre hauptsächliche Aufgabe besteht darin, Arbeitskraft zu verteilen, und zwar auf zweierlei Art. Wenn Massenarbeitslosigkeit zum Ausbruch von Unruhen führt, werden Fürsorgeprogramme gewöhnlich eingerichtet oder ausgeweitet, um Arbeitslose zu absorbieren und zu kontrollieren, damit die Ordnung wiederhergestellt werden kann. Läßt dann die Unruhe nach, so kontrahiert das Fürsorgesystem und stößt diejenigen wieder aus, die zur Auffüllung des Arbeitsmarkts benötigt werden. Aber auch in diesem reduzierten Zustand erfüllt die Sozialfürsorge die Funktion der Verteilung von Arbeitskräften. Einige der Alten, Invaliden, Geisteskranken und anderen, deren Arbeitskraft unbrauchbar ist, werden auf der Liste der Fürsorgeempfänger belassen; ihre »Behandlung« gleicht einer Bestrafung und ist so entwürdigend, daß sie den arbeitenden Massen Furcht vor dem Schicksal einflößt, das sie erwartet, sollten sie in Bettelarmut und Pauperismus abgleiten. Indem man diejenigen herabwürdigt und bestraft, die nicht arbeiten, erscheint selbst die schmutzigste Arbeit zu den niedrigsten Löhnen erstrebenswert. Verschiedene, den kapitalistischen Wirtschaftsordnungen inhärente Instabilitätsmomente machen diese regulierenden Funktionen der Sozialfürsorge sowie ihre periodische Ausweitung und Schrumpfung zu zwingenden Geboten.

Probleme bei der Kontrolle der Arbeitskraft durch Marktanreize

Alle menschlichen Gesellschaften zwingen die meisten ihrer Mitglieder zur Arbeit, um die Güter und Dienstleistungen zu produzieren, die die Gemeinschaft aufrechterhalten. Ebenso bestimmen alle Gesellschaften die Art der Arbeit, die ihre Mitglieder leisten müssen, sowie die Bedingungen, unter denen sie sie leisten. Die Macht, Menschen zur Arbeit zu zwingen und dieselbe zu definieren, gründet manchmal in der Tradition, manchmal in den bürokratischen Agenturen einer Zentralregierung. Der Kapitalismus jedoch verläßt sich hauptsächlich auf die Mechanismen des Marktes – das Versprechen finanzieller Belohnung oder Bestrafung –, um Männer und Frauen zur Arbeit zu motivieren und sie an ihre beruflichen Aufgaben zu binden.

Grundlegend für die kapitalistische Wirtschaftsordnung ist der Wandel. Die Ökonomie bleibt ständig in Bewegung durch die Suche der Unternehmer nach neuen und größeren Märkten und billigeren Produktions- und Distributionsmethoden. Diese Veränderungen in der Organisierung der Produktion und Distribution erzeugen unablässig Verschiebungen im Arbeitskräftebedarf: Arbeiter müssen neue Qualifikationen erwerben; sie müssen an andere Orte ziehen; die vielen Berufsanfänger müssen lernen, neuartige und unterschiedliche Tätigkeiten in einem sich verändernden Produktionssystem auszuüben. Auf Grund dieser ständigen Bewegung lassen sich Arbeitsrollen im Kapitalismus nicht durch Tradition zuweisen. Auch die Bürokratien eines Zentralstaates wären nicht in der Lage, die Verantwortung für die Arbeitszuteilung zu übernehmen, da in einem marktwirtschaftlichen System viele verschiedene und verstreute Unternehmer die Produktion kontrollieren und den Arbeitskräftebedarf bestimmen. Statt durch Tradition oder staatliche Autorität vollzieht sich in kapitalistischen Gesellschaften die Kontrolle von Menschen und Arbeitsaufgaben genauso wie die von Gütern und Kapital: durch das System des Marktes.

Im Kapitalismus ist die Arbeitskräfteverteilung vor allem das Resultat monetärer Anreize oder ihres Gegenteils: Profite oder Löhne auf der einen, ihr drohender Ausfall auf der

anderen Seite. Ebbe und Flut dieser Anreize als Reaktion auf ökonomische Veränderungen veranlassen die meisten Menschen, sich ihrerseits anzupassen. Ständiger Wandel des Arbeitskräftebedarfs bedeutet auch, daß zu jedem gegebenen Zeitpunkt einige Menschen arbeitslos bleiben. In Subsistenzwirtschaften arbeitet jeder; die Erwerbstätigen sind praktisch identisch mit der Gesamtbevölkerung. Der Kapitalismus macht jedoch die Arbeit von der Nachfrage des Marktes abhängig; als Resultat wird ein gewisser Bestand von Arbeitslosigkeit zu einem Charakterzug der Wirtschaftsordnung.¹ Mit anderen Worten: Wandel, Fluktuation und Arbeitslosigkeit sind Wesensmerkmale des Kapitalismus.

Periodisch nimmt jedoch der Wandel katastrophale Ausmaße an. Das ist bisweilen das Ergebnis von Naturkatastrophen, die alle Gesellschaften heimsuchen, wie z. B. Mißernten oder ein rapides Bevölkerungswachstum, die die bestehenden Arbeits- und Einkommensstrukturen stören. Solchen Belastungen fügt der Kapitalismus abrupte, sprunghafte und extreme Schwankungen in Produktion und Distribution hinzu, die zu massiven und jähen Änderungen des Arbeitskräftebedarfs führen. Depression und rapide Modernisierung heißen die beiden hauptsächlichlichen Quellen der katastrophischen Veränderungen, die den Kapitalismus auszeichnen.

Während der ökonomischen Abschwungsphasen oder Depressionen, die das Voranschreiten des Kapitalismus geprägt haben, bricht die Struktur der Marktanziehung zusammen. Ohne Nachfrage nach Arbeitskraft existieren keine monetären Belohnungen, mit deren Hilfe sich Arbeit erzwingen und ihr Einsatz lenken ließen. In Perioden rascher Modernisierung – ob es sich um die Ersetzung der Handarbeit durch Maschinen handelt, um die Standortverlagerung von Fabriken in die Nähe neuer Energiequellen oder Absatzmärkte oder um den Untergang der familialen Subsistenzwirtschaft durch die Ausbreitung der weiträumigen kommerziellen Agrikultur – können Teile der arbeitenden Bevölkerung überflüssig gemacht werden oder zumindest zeitweiligen Anpassungsschwierigkeiten gegenüberstehen. Die Marktanziehung brechen in diesem Fall nicht zusammen, aber sie genügen nicht mehr, um die Menschen dazu zu zwingen, eine Arbeits- und Lebensform zugunsten einer anderen aufzugeben.

Prinzipiell werden diese freigesetzten Menschen Teil eines Arbeitskräftereservoirs, das von einem sich verändernden und expandierenden Arbeitsmarkt in Anspruch genommen werden kann. Wie jedoch die Geschichte der marktwirtschaftlichen Systeme des Westens zeigt, passen sich Menschen drastisch veränderten Arbeitsmethoden und den von diesen vorgeschriebenen neuen, ihnen fremden sozialen Lebensformen nicht derart bereitwillig an. Es kann sein, daß sie sich dem Verlassen ihrer traditionellen Gemeinden und der Preisgabe der einzigen Lebensform, die sie kennen, widersetzen. Dazu erzogen, unter einer von Sonne und Jahreszeit gesetzten Disziplin, so streng diese auch sein mag, zu arbeiten, leisten sie vielleicht Widerstand gegen die Disziplin der Fabrik und der Maschine, die, obwohl sie nicht unbedingt drückender sein muß, auf Grund ihrer Fremdartigkeit so erscheinen mag. Der Prozeß menschlicher Anpassung an diese ökonomischen Veränderungen hat gewöhnlich Massenarbeitslosigkeit, Elend und Zerrüttung mit sich gebracht.

Wenn nun die Menschen gewillt wären, solche Mühen beständig und mit Gleichmut zu ertragen, würden staatliche Fürsorgesysteme ziemlich überflüssig sein. Das ist jedoch nur selten der Fall; die Gründe dafür sind unschwer zu erkennen. Die Regelung sozialer Verhaltensweisen ist in allen Gesellschaften wesentlich von einer stabilen Beschäftigungsstruktur abhängig. Solange Menschen in ihren Arbeitsrollen festgelegt sind, sind sie es auch in ihren Aktivitäten und Anschauungen; sie tun und denken, was sie müssen. Massenarbeitslosigkeit bricht jedoch diese Bande und löst die Menschen von der Institution, von der sie beherrscht und kontrolliert werden.⁴

Darüber hinaus vermindert eine Massenarbeitslosigkeit, die sich über eine bestimmte Zeit erstreckt, auch die Fähigkeit anderer Institutionen zur Einbindung von Menschen. Berufliche Verhaltensweisen und Anschauungen bestimmen Lebensweise und familiäre, kommunale und kulturelle Strukturen. Wird eine große Anzahl von Menschen plötzlich von ihren traditionellen Berufen ausgeschlossen, so wird die gesamte Struktur sozialer Kontrolle geschwächt und bricht vielleicht sogar zusammen. Es gibt keine Ernte oder Lohntüte, die Arbeit und Arbeitsethos erzwingen könnten; ohne Arbeit können sich die Menschen nicht den familialen und kommu-

nen Rollen entsprechend verhalten. Ist die Freisetzung weit verbreitet, kann es geschehen, daß die Legitimität der Sozialordnung selbst in Frage gestellt wird. Das Ergebnis ist gewöhnlich Aufruhr – Verbrechen, Unruhe, Massenproteste –, der sogar den Umsturz der bestehenden sozialen und ökonomischen Verhältnisse androhen kann. Jetzt ist der Zeitpunkt gekommen, an dem Unterstützungsprogramme initiiert oder ausgeweitet werden.

Doch Unterstützungsmaßnahmen zur Beruhigung der Arbeitslosen allein werden den Aufruhr nicht beenden. Mag solche Hilfe auch verhindern, daß Arbeiter verhungern, so kann sie gleichwohl zur Verstärkung der Unruhe führen, da diese nicht durch die wirtschaftliche Not selbst, sondern durch die Lockerung der sozialen Kontrolle ausgelöst wurde. Um die Ordnung wiederherzustellen, muß sich die Gesellschaft erst die Mittel zur Wiederherstellung ihrer Autorität verschaffen. Weil der Markt zumindest zeitweise zur Kontrolle menschlichen Verhaltens unfähig ist, muß ein Ersatzsystem sozialer Kontrolle entwickelt werden. Darüber hinaus muß ein Ersatzsystem, das normalerweise mit vorherrschenden Gesellschaftsstrukturen vereinbar sein will, die Menschen wieder an Arbeitsrollen gewöhnen. Daher wird überflüssigen oder nicht benötigten Arbeitskräften, selbst wenn ihnen zunächst Unterstützung gewährt wird, im allgemeinen nur unter der Bedingung geholfen, daß sie arbeiten, sei es in öffentlichen Arbeitshäusern und -lagern, sei es, daß sie sich bei privaten Unternehmern verdingen. Zur Veranschaulichung dieser Thesen wenden wir uns im folgenden einigen Beispielen der Entstehung und Expansion der Sozialfürsorge in frühkapitalistischen europäischen Gesellschaften zu. Unsere Absicht zielt nicht auf Verfassungs- oder Verwaltungsgeschichte, sondern darauf, Hintergrundmaterialien für die folgende Diskussion der Ursprünge zeitgenössischer Krisen der Sozialfürsorge in den Vereinigten Staaten bereitzustellen.

Aufruhr und die Einführung oder Ausweitung der Sozialfürsorge

Westliche Fürsorgesysteme entstanden aus den Massenunruhen während der langen Übergangsperiode vom Feudalismus zum Kapitalismus, die im 16. Jahrhundert einsetzte. Als Folge der sinkenden Todesraten wuchs die Bevölkerung Europas rapide an; mit dem Bevölkerungswachstum verbreiteten sich auch Landstreicherei und Bettelei. Um dieser Bedrohung der öffentlichen Ordnung zu begegnen, wurden an vielen Orten schwere Strafen gegen Landstreicherei erlassen. Noch vor dem 16. Jahrhundert hatte der Magistrat von Basel 25 verschiedene Kategorien von Bettlern definiert und für jede gleich die angemessene Strafe festgesetzt. Doch Strafen allein hielten nicht vom Betteln ab, vor allem, wenn das wirtschaftliche Elend groß war und die Zahl der betroffenen Menschen hoch. Folglich begannen einige Ortschaften damit, die Bestrafung durch Unterstützungsmaßnahmen für die umherziehenden Armen zu ergänzen.

Bereits im Jahre 1516 verkündete John Major, ein an der Universität von Paris lehrender schottischer Theologe: »Sollten hinfürder Fürsten oder Gemeinwesen den Bettel im Lande verbieten und *für die Hülflosen Sorge tragen*, so wäre das eine gesetzmäßige und zugleich lobenswerte That.«³ Im Jahre 1520 drängte Martin Luther den deutschen Adel, nicht nur das Bettlertum abzuschaffen, sondern für die eigenen Armen auch zu sorgen. 1523 veröffentlichte Luther einen detaillierten Fürsorgeplan für Leisnig in Sachsen, der das Betteln verbot und eine gemeinsame Kasse zur Unterstützung der Alten, der Schwachen und jener armen Familien vorsah, die »in ihrem Handwerk oder in der Landwirtschaft redlich gearbeitet« hatten, aber nicht länger in der Lage waren, den eigenen Lebensunterhalt zu sichern. Rasch wurden in den deutschen Städten Verordnungen nach Luthers Modell erlassen⁴; im Jahre 1530 gab der deutsche Kaiser Karl V. ein Edikt heraus, das die Bettelei ächtete und jede Stadt anwies, ihre Armen zu versorgen.⁵ Eine der französischen Städte, welche derartige Vorkehrungen im frühen 16. Jahrhundert initiierte, war Lyon⁶, der sowohl eine rapide wachsende Bevölkerung als auch die wirtschaftliche Instabilität, die mit dem Übergang

zum Kapitalismus einherging, zu schaffen machte. Schon vor 1500 hatte die Bevölkerung Lyons deutlich zugenommen. In den folgenden Jahrzehnten wurde die Stadt zu einem blühenden Handels- und Manufakturzentrum – zur Heimat des europäischen Geldmarktes und expandierender neuer Gewerbe wie Textilien, Buchdruck und Metallverarbeitung. Dieser Aufschwung zog Menschen nicht nur aus dem umgebenden Land, sondern selbst aus Italien, Flandern und Deutschland an. Es ist anzunehmen, daß sich die Bevölkerung Lyons zwischen 1500 und 1540 insgesamt verdoppelte.

Alles ging gut, solange die Zuwanderer von der Industrie absorbiert werden konnten. Das war jedoch nicht bei allen der Fall; schließlich wurde die Stadt von Bettlern und Landstreichern heimgesucht. Im übrigen war die Prosperität keineswegs beständig: einige Gewerbe waren saisonabhängig, andere litten periodisch unter ausländischer Konkurrenz. Mit jedem Wirtschaftsabschwung wurde eine große Zahl von Arbeitskräften freigesetzt. Diese – und vor allem ihre Kinder, die man, da sie Mitleid erweckten, bevorzugt betteln ließ – gingen immer wieder auf die Straßen und zogen vor die Haustüren der bessergestellten Klassen, um Almosen zu erbitten. In Zeiten schlechter Ernte war Lyon am stärksten betroffen: die Hungersnot trieb nicht nur die Brotpreise für städtische Handwerker und Gesellen in die Höhe, sondern brachte auch Horden von Bauern in die Stadt, wo sie bisweilen in großer Zahl durch die Straßen marschierten, um ihr Unglück zur Schau zu stellen.

Auf diese Weise wurde das aus Bevölkerungsveränderungen und landwirtschaftlichen und anderen Naturkatastrophen erwachsende wirtschaftliche Elend, welches das Leben im gesamten Mittelalter geprägt hatte, durch die Unberechenbarkeit einer sich entfaltenden Marktwirtschaft noch verschlimmert. In der Folge erreichte die Unruhe unter den Armen einen neuen Höhepunkt. 1529 brachen Hungerunruhen aus, in deren Verlauf Tausende von Lyoner Bürgern die Kornspeicher und Häuser der Reichen plünderten. 1530 bewaffneten sich Handwerker und Gesellen und gingen auf die Straße; 1531 wurde die Stadt von Haufen hungernder Bauern buchstäblich überrannt.

Die Wohltätigkeit, wie sie bis dahin in Lyon üblich gewesen

war, lag vor allem in den Händen der Kirche und jener wohlhabenden Bürger, die ihr Seelenheil durch die Gewährung von Almosen zu erkaufen suchten. Sollte die Wohltätigkeit bei den Wohlhabenden aber einen religiösen Zweck erfüllen, so konnte den Mittellosen kaum das Betteln verboten werden. Doch diese Methode der Sozialfürsorge stimulierte das Betteln offensichtlich mehr, als sie es entmutigte, und wurde den bessergestellten Bürgern ein öffentliches Ärgernis (nach einem zeitgenössischen Bericht stopften sich ausgehungerte Bauern bisweilen so voll, daß sie auf den Treppenstufen verstarben, wo man ihnen zu Essen gegeben hatte). Die Wohltätigkeit der Kirche oder dem Bürger zu überlassen, bedeutete darüber hinaus, daß nur wenige – und diese nicht unbedingt ihrer Bedürftigkeit entsprechend – Unterstützung erhielten. So brachen immer wieder Massenunruhen aus.

Auf Grund der zunehmenden Unruhen zogen die Herrschenden in Lyon den Schluß, die Regelung der Wohltätigkeit nicht länger privater Laune zu überlassen. Daraufhin schlossen sich im Jahre 1534 Geistliche, Notabeln und Kaufleute zusammen, um eine zentralisierte Verwaltungsstelle für die Gewährung von Unterstützung einzurichten. Alle wohltätigen Gaben flossen in einer zentralen Einrichtung, der »Aumône-Générale«, zusammen, in deren Verantwortung es lag, »die Armen für immer zu nähren«. Mittels einer Haus-zu-Haus-Umfrage wurde eine Liste der Bedürftigen erstellt, und diejenigen, die die Bedingungen erfüllten, erhielten Fürsorgegutscheine ausgehändigt. Richtwerte für die Zuweisung von Brot und Geld wurden formuliert, die Kranken zu freier medizinischer Versorgung in ein Krankenhaus geschickt, und nicht zuletzt wurde das Betteln strikt verboten.

In der Tat waren die meisten Merkmale moderner Wohlfahrt in Lyons neuer Fürsorgeverwaltung bereits enthalten – von Kriterien zur Unterscheidung der würdigen von den unwürdigen Armen bis zu strikten Verfahren für die Überwachung von Empfängern und Maßnahmen zu ihrer Rehabilitation.⁷ In den fünfziger Jahren des 16. Jahrhunderts erhielten schon 10% der Stadtbevölkerung Sozialfürsorge; die Zahl der Patienten in Lyons Armenhospital hatte sich verdreifacht.⁸ Die Notabeln und Kaufleute, die dieses System entwickelt hatten, setzten ihren Ehrgeiz nicht so sehr in die Wohltätigkeit

an sich als vielmehr darin, aus Lyon »ein Bild des Friedens« zu machen.

Innerhalb von zwei Jahren nach der Einrichtung der Sozialfürsorge in Lyon befahl König Franz I. jeder Gemeinde in Frankreich, ihre Armen zu registrieren und den »Ohnmächtigen« aus einem besonderen Beitragsfonds Unterstützung zu geben. Auch anderswo begannen Städte, ähnliche Systeme zu entwerfen, um mit den Landstreichern und dem »Mob« fertigzuwerden, die durch Hungersnot, rapides Bevölkerungswachstum und den Übergang vom Feudalismus zum Kapitalismus entwurzelt worden waren. Es entstand eine »neue Staatskunst der Armut«:

»Was sowohl in Deutschland als auch den Niederlanden, der Schweiz, England und, in gewissem Ausmaß, Frankreich und Schottland immer stärker eingesehen wird, ist: daß die Politik reiner Repression weder geholfen hat, die Bettelei noch die Landstreicherei zu beenden; daß (im Unterschied zur Austeilung freiwilliger Gaben an zufällig ausgesuchte Individuen) durch ein Regierungsorgan vor Ort eine systematische und allgegenwärtige Regelung für alle diejenigen getroffen werden mußte, die tatsächlich der Mittel zum Lebensunterhalt bedurften, was auch immer der Grund ihres Elends war.«⁹

Auch England fühlte die Unruhen; so wie es bei der Entwicklung einer hochkapitalistischen Gesellschaft voranging, so stand es auch mit der Begründung eines die ganze Nation erfassenden öffentlichen Wohlfahrtssystems zur Ablösung der rein lokalen und privaten Wohltätigkeit an vorderster Front.¹⁰ Während der letzten Jahre des 15. Jahrhunderts begann mit dem Aufkommen der Wollindustrie in England eine Transformation der ökonomischen und sozialen Strukturen in der Landwirtschaft. In dem Maße, in dem die Schafzucht profitabler wurde, wurde ein großer Teil des Ackerlandes in Weideland umgewandelt; eine große Zahl von Bauern wurde von dem jetzt sich herausbildenden unternehmerischen Landadel, der ihr Land entweder kaufte oder sie darum betrog, verdrängt.¹¹ Die Auswirkungen dieser Entwicklung auf die ihres Landes beraubten Farmer sollten in den aufeinander folgenden Perioden landwirtschaftlicher Modernisierung offenbar werden. Sir Thomas More beschrieb im Jahre 1516 ihre Lage:

»Damit also ein einziger Prasser, in seiner Unersättlichkeit eine unheilvolle Pest für sein Vaterland, einige tausend Morgen zusammenhängen-

den Ackerlandes mit einem einzigen Zaun einfrieden kann, werden die Pächter vertrieben; durch Lug und Trug umgarnt oder mit Gewalt unterdrückt, werden sie enteignet oder, durch Schikanen zermürbt, zum Verkauf gezwungen. Daher wandern die Unglücklichen in jedem Falle aus: Männer, Frauen, Ehemänner, Ehefrauen, Waisen und Witwen, Eltern mit kleinen Kindern und einer mehr zahlreichen als wohlhabenden Familie, wie eben die Landwirtschaft vieler Hände bedarf. Sie wandern aus, sage ich, aus ihrer gewohnten und vertrauten Häuslichkeit und finden keinen Platz, wohin sie sich wenden könnten. Ihren ganzen Hausrat, der sowieso nicht für hohen Preis verkäuflich ist, auch wenn man einen Käufer erwarten könnte, verschleudern sie, da sie ihn loswerden müssen; ist der Erlös auf der Wanderschaft in kurzer Zeit verbraucht, was bleibt ihnen schließlich anderes übrig, als zu stehlen und – natürlich nach Recht und Gerechtigkeit – gehenkt zu werden, oder aber umherzustreunen und zu betteln, obgleich sie auch dann als Landstreicher ins Gefängnis geworfen werden, weil sie sich müßig herumtreiben? Es gibt aber eben niemanden, der sie dingt, wenn sie sich auch noch so eifrig anbieten.«¹³

Ein Statut aus den Jahren 1488-1489 signalisiert die daraus resultierende Unordnung:

»Denn wo in einigen Städten früher zweihundert Personen lebten und von ihrer rechtmäßigen Arbeit zehrten, leben heute vielleicht zwei oder drei Hirten, und der Rest geht müßig; der Ackerbau, einer der größten Güter dieses Reiches, liegt darnieder, die Kirchen sind zerstört, die Schutzheiligen entehrt, die Gräber ungepflegt; die Hilfe Gottes ist entzogen, die Verteidigung unseres Landes gegen äußere Feinde geschwächt; da dies den Unwillen Gottes erregt und die gütige Herrschaft über dieses Land untergraben hat, muß mit Bedacht eine Abhilfe gefunden werden.«¹⁴

Im frühen 16. Jahrhundert ergriff die englische Regierung Maßnahmen in dem Versuch, solchen Unruhen zuvorzukommen. Im Jahre 1528 suchte der Kronrat (Privy Council), der wegen des Krieges in Flandern einen Rückgang der Verkäufe im Ausland voraussah, die Tuchfabrikanten in Suffolk zu veranlassen, ihre Arbeitskräfte weiter zu beschäftigen.¹⁵ 1534 wurde unter Heinrich VIII. ein Gesetz erlassen, das den Bestand an Schafen auf jedem Gut begrenzen sollte, um die Umsiedlung von Farmern und Landarbeitern zu verhindern und damit möglichen Unruhen vorzubeugen. Seit den fünfziger Jahren des 16. Jahrhunderts versuchte der Privy Council, bei schlechten Ernten den Getreidepreis zu regulieren.¹⁶ Doch die Unternehmer der neuen Marktwirtschaft ließen sich nicht

so einfach zügel; daher mußte in dieser Periode eine andere Methode entwickelt werden, um mit der Störung des Arbeitsfriedens, vor allem mit der Landstreicherei, fertig zu werden.

Bis zu dieser Zeit billigten die Gemeinden in England wie auch in anderen europäischen Ländern die Gewährung von Almosen als Mittel persönlicher Erlösung; ein Drittel der Geldmittel der Gemeindekirchen wurde für diesen Zweck verwandt. Im frühen 16. Jahrhundert ergriff die englische Regierung jedoch Maßnahmen, um die Wohltätigkeitsvorkehrungen der Gemeinden durch ein die ganze Nation erfassendes Fürsorgesystem zu ersetzen. Im Jahre 1531 verfügte ein Gesetz des Parlaments, die örtlichen Beamten sollten diejenigen unter den Bedürftigen, die nicht in der Lage schienen, sich selbst zu helfen, herausuchen und registrieren. Ihnen sollte ein Dokument ausgehändigt werden, das ihnen das Betteln erlaubte; allen anderen Almosen zu gewähren wurde verboten. Diejenigen, die ohne Autorisierung betteln gingen, wurden mit öffentlicher Auspeitschung bestraft.

Danach wurden in rascher Abfolge weitere Fürsorgevorkehrungen getroffen. Ein unter der Herrschaft Heinrichs VIII. erlassenes Gesetz aus dem Jahre 1536 verlangte von den Gemeinden, für ihre Bedürftigen Vorsorge zu treffen und zu diesem Zweck Bestimmungen für die Sammlung und Verwaltung von Spenden durch örtliche Beamte zu erlassen.¹⁶ (Im selben Jahr begann Heinrich VIII. mit der Enteignung der Klöster und half somit, die säkulare Kontrolle über die Wohltätigkeit sicherzustellen.)¹⁷ Im Verlauf dieser Entwicklungen wurden härtere Strafen gegen die Bettelei formuliert, einschließlich eines bis ins einzelne ausgearbeiteten Katalogs von der Brandmarkung und Versklavung bis zur Exekution rückfälliger Gesetzesbrecher. Dennoch sollte die Bettelei bis 1572 alarmierende Ausmaße annehmen; in jenem Jahr wurde die lokale Verantwortlichkeit für die Sozialfürsorge von den berühmten Elisabethanischen Armengesetzen näher bestimmt, die eine lokale Steuer, die Armenabgabe, als Mittel zur Finanzierung der Armenunterstützung einführte und Friedensrichter zu Armenpflegern bestellte.

In den letzten Jahren des 16. Jahrhunderts stieg der Getreidepreis fast ununterbrochen an und verursachte unter den Arbeitern beträchtliche Not. Nach 1594 vergrößerten Miß-

ernten ihr Elend noch weiter, vor allem in den Jahren 1596-1597: »Arbeitslosigkeit war häufig, Armut herrschte überall, [. . .] es gab [. . .] ständig die Gefahr einer Revolte.«¹⁸ Während einer Versammlung im Oktober 1597 ging das Parlament daran, die Fürsorgebestimmungen zu klären und zu systematisieren, vor allem das Steuersystem sowie die Praxis, die Verantwortung für die Armen ihren Verwandten zu übertragen. »Das gleichzeitige Auftreten des freien Lohnarbeiters und organisierter öffentlicher Vorsorge für die Bedürftigen kann naturgemäß nicht exakt bewiesen werden«, schreiben die Webbs¹⁹, doch die Indizien sind überzeugend und sollten in dem Maße, in dem das System freier Arbeit sich ausdehnte und wandelte, noch deutlicher werden.

Nach dieser ereignisreichen Periode wurde der Fürsorgeapparat der Gemeinden nicht mehr in Anspruch genommen. Dann führte jedoch eine Depression in der Tuchindustrie im Jahre 1620, gefolgt von Mißernten und hohen Preisen 1621-22, zum erneuten Ausbruch von Unruhen. Der Privy Council ernannte eine besondere Kommission mit dem Auftrag, die Armengesetze zur Geltung zu bringen²⁰, und bis zu den dreißiger Jahren des 17. Jahrhunderts hatte sich die Liste der Fürsorgeempfänger enorm verlängert.²¹ Mit dem Ausbruch des Bürgerkriegs, als gute Bezahlung einen großen Teil der landwirtschaftlichen Überschußbevölkerung in die Armee lockte, wurde die Sozialfürsorge wieder beschnitten. Es folgte eine längere Periode eingeschränkter Armenunterstützung, die offensichtlich in Lohnsteigerungen unter Cromwell und der Lähmung des zentralen Staatsapparats in der Nachkriegszeit begründet war.

Im Verlauf der massiven Freisetzungen in der Landwirtschaft des späten 18. Jahrhunderts wurde die Sozialfürsorge jedoch reaktiviert und weiter ausgedehnt. Der größte Teil der englischen Landbevölkerung hatte bis dahin seinen Grundbesitz verloren; anstelle der im übrigen Europa vorherrschenden Subsistenzwirtschaft hatte sich in England eine aus Grundbesitzern, Pächtern und Landarbeitern bestehende Dreiklassenordnung herausgeschält.²² Die Bevölkerung bestand in ihrer Mehrheit aus einem landlosen Proletariat, das sich Jahr für Jahr bei den Pächtern verdingte. Ein knappes Auskommen hatten die Landarbeiter jedoch nur aufgrund des gemeinen

und brachliegenden Landes, auf dem sie Brennholz sammelten, Vieh weideten und Wild jagten, um ihren kärglichen Lohn zu ergänzen. Im übrigen gehörte die Benutzung des Gemeindelandes zum Geburtsrecht des englischen Dorfbewohners, sie machte seinen Stolz aus und ließ ihn wissen, wohin er gehörte. Erst die Zerrüttung dieser Ordnung und die darauf folgenden Unruhen führten zu der erneuten Ausdehnung der Sozialfürsorge.

Bis zur Mitte des 18. Jahrhunderts hatten Bevölkerungswachstum, fortschreitende Urbanisierung und Produktionsanstieg die Märkte für landwirtschaftliche Produkte, vor allem für Getreideerzeugnisse zur Ernährung der Stadtbevölkerung und für Wolle zur Versorgung der Tuchproduzenten, vergrößert. Zusammen mit der Einführung neuer landwirtschaftlicher Erfindungen (wie dem Querpflug) bewirkten diese neuen Märkte weitgehende Veränderungen in der Landwirtschaft. Um steigende Preise und neue Techniken besser nutzen zu können, gingen die großen Grundbesitzer daran, ihre Ländereien noch weiter auszudehnen. Sie kauften kleinere Güter auf und usurpierten, mit parlamentarischen »Enclosure«*-Gesetzen bewaffnet, das gemeine und brachliegende Land, das vielen kleinen Bauern das Überleben ermöglicht hatte.²³ Dieser Prozeß, der schon wesentlich früher eingesetzt hatte, beschleunigte sich nach 1750 rasch. Bis 1850 waren über 6 Millionen Acres** Gemeindeland – oder etwa ein Viertel des gesamten anbaufähigen Bodens – in privaten Ländereien zusammengefaßt und vor allem auf Getreideanbau umgestellt worden.²⁴ Die Hälfte dieses Landes wurde zwischen 1760 und 1800 eingezogen, einer Periode, in der das Parlament zehn Mal so viel »Enclosure«-Gesetze erließ wie in den vorhergegangenen vierzig Jahren. Für eine Vielzahl von Landarbeitern hatte die Einhegung des Gemeindelandes weitreichende Folgen: es gab kein Land zum Anbau von Feldfrüchten für die Ernährung ihrer Familien, kein Weideland zur Produktion von Wolle für häusliches Spinnen und Weben, keinen Brennstoff zur Beheizung ihrer Hütten, dazu neue Jagdbeschränkungen. Kurz, sie bedeutete den Verlust einer wichtigen Quelle der

* Einhegung des Gemeindelandes.

** 1 Acre = 40,46 Ar.

Existenzsicherung für die Armen.²⁵

Neue Märkte stimulierten auch eine geschäftsmäßigere Einstellung zur Landwirtschaft. Grundbesitzer verlangten von ihren Pächtern die höchstmöglichen Zinssätze, die Pächter wiederum begannen, mit ihren Landarbeitern auf der Basis genauester Bargeld-Kalkulationen zu verkehren. Insbesondere bedeutete das den Übergang von einer Beziehung zwischen Herr und Knecht zu der zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer, und das unter den rauhesten Bedingungen. Früher hatten die Arbeiter im Jahresturnus gearbeitet und häufig mit dem Farmer zusammengewohnt; von nun an wurden sie nur so lange eingestellt, wie man sie benötigte, und danach sich selbst überlassen.²⁶ Die Tendenz zu kurzfristiger Beschäftigung war auch eine Folge des intensiven, marktabhängigen Getreideanbaus, der Arbeitskräfte nur saisonabhängig beanspruchte; im Gegensatz dazu waren bei einer gemischten Subsistenzwirtschaft die Arbeitskräfte das ganze Jahr über im Einsatz. Die sich rasch verbreitende Praxis, Bargeld anstelle von Naturalien als Zahlungsmittel für geleistete Arbeit zu benutzen, die durch die langfristige Inflation der Getreidepreise teilweise gefördert wurde, verschärfte die Notlage der Arbeiter noch mehr.²⁷ Schließlich erzeugte das rasche Ansteigen der ländlichen Bevölkerung²⁸, das zu einer Zeit erfolgte, als das Wachstum der Wollindustrie weiterhin einen starken Anreiz zur Umwandlung von Acker- in Weideland bot, noch mehr überschüssige Arbeitskraft und entzog damit den Landarbeitern jede Basis zu Lohnverhandlungen mit den Pächtern, die ihnen Arbeit gaben.²⁹ Die Folgen waren weitverbreitete Arbeitslosigkeit und furchtbare Not unter den landwirtschaftlichen Arbeitskräften.

All diese Veränderungen trafen auf den Widerstand von Kleinbauern und Landarbeitern. Zwar hatten sie auch früher kümmerlich gelebt, doch jetzt war ihrer ganzen Lebensweise die Basis entzogen, ja, sie wurden selbst aus ihren Dörfern vertrieben. Einige rotteten sich gegen die »Enclosure«-Gesetze zusammen; andere ersuchten das Parlament in Petitionen um deren Aufhebung.³⁰ Im letzten Jahrzehnt des 18. Jahrhunderts, als sich das Elend durch aufeinander folgende Mißernten zuspitzte, kam es zu ausgreifenden Hungerunruhen.³¹ Doch die Proteste waren nicht in der Lage, die Entfaltung der

Marktmechanismen aufzuhalten. Was das massive Elend der vertriebenen Arbeiter betraf, so propagierten die damaligen Vertreter des *laissez faire*, dies sei eine notwendige Begleitscheinung von Produktivität und wirtschaftlichem Fortschritt.

Die Unruhen verlangten jedoch weiterhin nach einer Lösung; diese Aufgabe sollte die Sozialfürsorge übernehmen.³² Im England des späten 18. und frühen 19. Jahrhunderts erhoben sich auf dem Lande von Zeit zu Zeit Massen freigesetzter Paupers, wurden die Städte von Ludditen, Radikalismus, Gewerkschaftsbewegung und Chartismus heimgesucht³³ – alles zu einer Zeit, als die herrschenden Klassen sich den Kopf darüber zerbrachen, was die Französische Revolution für England ankündigen mochte.

»Wenn Mitleid nicht ausreichte, die herrschenden Klassen auf die Gefahr eines bevorstehenden Verhungerns der Armen aufmerksam zu machen, mußte sie zumindest die Furcht vor ihrer Rebellion von der Gefahr überzeugen. [. . .] Furcht und Mitleid gemeinsam schärfen somit den Verstand der Reichen und richteten ihre Aufmerksamkeit auf das Elend der Armen.«³⁴

Erst zu dieser Zeit wurde das Sozialfürsorgesystem – im 16. Jahrhundert zur Kontrolle früherer, durch Bevölkerungswachstum und Kommerzialisierung der Landwirtschaft hervorgerufener Unruhen geschaffen – zu einer bedeutenden Institution.³⁵ Zwischen 1760 und 1784 stiegen die Fürsorgesteuern – die »Armenabgabe« – um 60%; sie verdoppelten sich bis 1801 und stiegen im folgenden Jahrzehnt noch einmal um 60% an.³⁶ Bis 1818 war die Armenabgabe auf mehr als das Sechsfache derjenigen von 1760 gestiegen. Hobsbawm schätzt, daß bis in die fünfziger Jahre des 19. Jahrhunderts mehr als 10% der englischen Bevölkerung aus Paupers bestand.³⁷ Kurz, das Fürsorgesystem wurde deshalb ausgeweitet, um die Massen von Unzufriedenen zu absorbieren und zu kontrollieren, die die Landwirtschaft ausgeworfen und die Industrie noch nicht integriert hatte.³⁸ John Stuart Mill wies 1863 auf die Bedeutung der Sozialfürsorge für die Aufrechterhaltung der bürgerlichen Ordnung in England hin:

»Der Haß der Armen auf die Reichen wird dort zu einem fast unvermeidlichen Übel, wo das Gesetz die Armen nicht vor äußerster Not schützt. In Frankreich hat der arme Mann, ungeachtet der wohlthätigen

Fürsorge, die man ihm zukommen lassen mag, ständig die Möglichkeit des Hungertodes vor Augen; in England hingegen weiß er, daß er letztlich gegen das Prinzip des Privateigentums seinen eigenen Anspruch auf ein Existenzminimum setzen kann, daß nicht einmal der niedrigste Proletarier vollständig auf seinen Platz an der Sonne zu verzichten braucht. Diesem Tatbestand schreibe ich es zu, daß sich in England trotz der aristokratischen Struktur des Wohlstands und des gesellschaftlichen Lebens die proletarische Klasse selten feindlich – ob zur Institution des Privateigentums oder zu den besitzenden Klassen – verhält.«¹⁹

Die Wiederherstellung der Ordnung durch Wiederherstellung der Arbeit

Sozialfürsorge steht in enger Beziehung zu Unruhen: sie gewährt den freigesetzten Armen Unterstützung nicht ohne weiteres, sondern nur unter der Bedingung, daß sie sich auf eine bestimmte Art verhalten und, vor allem, daß sie arbeiten. Jeder Institution, die die Mittel verteilt, auf die Männer und Frauen zu ihrem Überleben angewiesen sind, gelingt es un schwer, Kontrolle über diese auszuüben. Die Gewährung lebensnotwendiger Unterstützung wird leicht zum Vehikel für die Durchsetzung des Arbeitsethos, ja zur Erzwingung der Arbeit selbst: wer sich verweigert, riskiert den Entzug der Sozialhilfe. Waren die Mittellosen Lyons im 16. Jahrhundert einmal identifiziert und registriert, wurden diejenigen unter ihnen, die man für unterstützungswürdig erklärte, von den Pfarrern überwacht, welche sie daran hinderten, ihr Geld in Tavernen oder beim Kartenspiel auszugeben, und sie überraschend zu Hause aufsuchten, um Beweise für unmoralischen Lebenswandel zu finden. Wichtiger noch war der Versuch, die arbeitsfähigen Armen Lyons der erwerbstätigen Bevölkerung wieder einzugliedern: Schulen wurden eingerichtet, um die Kinder der Armen im Schreiben und Lesen zu unterrichten; die Knaben kamen bei den neuen Gewerbeunternehmen in die Lehre. Die Stadt ging so weit, Fabrikanten unter der Bedingung zu subventionieren, daß sie den Kindern der Armen Ausbildungsplätze zur Verfügung stellten. Auf der anderen Seite wurden alle Arbeitsfähigen, die sich der Bettelei zuwandten, in Ketten gelegt und zur Zwangsarbeit verpflichtet, vor allem zur Aushebung von Gräben und Kloaken.

Die Methoden, Fürsorgeempfänger zur Arbeit anzuhalten, sind – in der Vergangenheit wie heute – von Fall zu Fall verschieden: manche Gemeinden sind relativ großzügig, andere streng; manche entwickeln ein einheitliches Fürsorgesystem, andere deren mehrere; einige sind effizient, andere nachlässig. Grob genommen, wird der Arbeitszwang in der Hauptsache auf zwei Arten durchgesetzt: zum einen wird Arbeit unter öffentlicher Aufsicht geleistet – ob im Heim des Fürsorgeempfängers, in einem Arbeitslager oder einem Arbeitshaus; zum anderen stellt der private Markt Arbeitsplätze zur Verfügung, indem entweder die Armen vertraglich an bestimmte private Arbeitgeber gebunden werden oder letzteren durch Subventionen ein Anreiz geboten wird, selbst Arme einzustellen. Ein Fürsorgesystem kann jederzeit beide angegebenen Methoden des Arbeitszwangs benutzen, doch setzt sich, je nach den wirtschaftlichen Bedingungen, die zum Ausbruch von Unruhen geführt haben, die eine oder die andere Methode durch.

Öffentlich ausgeführter Arbeit wird gewöhnlich in Wirtschaftskrisen der Vorzug gegeben, wenn die Nachfrage nach Arbeitskraft auf dem privaten Markt zusammengebrochen ist. Umgekehrt werden Vorkehrungen zur Einschleusung der Armen in den Arbeitsmarkt eher dann getroffen, wenn es einem Teil der Erwerbstätigen zeitweilig schwerfällt, sich an rapide Veränderungen des Marktes oder der Technologie anzupassen. Im einen Fall schafft die Fürsorgeregelung Ersatz für einen geschrumpften Arbeitsmarkt; im anderen Fall hat sie die Funktion, die mangelnde Übereinstimmung zwischen Arbeitsmarkterfordernissen und den Eigenschaften der erwerbstätigen Bevölkerung zu überwinden.

Öffentliche Arbeit ist so alt wie öffentliche Wohlfahrt. Die auf dem Kontinent im ersten Viertel des 16. Jahrhunderts eingeführten Wohlfahrtssysteme schlossen häufig öffentliche Arbeit in irgendeiner Form ein.⁴⁹ In England beauftragte ein Statut aus dem Jahre 1572 – dasselbe, das Steuern als Mittel zur Finanzierung der Sozialfürsorge eingeführt hatte – die Armenpfleger damit, Landstreicher zur Arbeit anzuhalten. Kurz danach, im Jahre 1576, wurden die örtlichen Beamten angewiesen, einen Vorrat an Rohmaterialien – Wolle, Hanf und Eisen – anzulegen und diese den Bedürftigen für Heimar-

beiten zur Verfügung zu stellen; die Löhne sollten nach »dem Verdienst der Arbeit« festgelegt werden. Der Zweck lag offen zutage:

»... in der Absicht, daß die Jugend in der Arbeit aufgezogen und an sie gewöhnt werde und keine unnützen Herumtreiber werden möge, und auch in der Absicht, daß solche, die schon als Müßiggänger aufgewachsen und zu Herumtreibern geworden sind, keine berechnete Entschuldigung haben mögen, sie könnten angeblich keine Anstellung oder Arbeit finden: die sind es wert, ohne Wohlwollen oder Nachsicht behandelt zu werden; und in der Absicht, daß andere arme und bedürftige Personen, die zu arbeiten gewillt sind, auch Arbeit bekommen mögen.«⁴¹

Das bevorzugte Instrument, um sicherzustellen, daß »die Jugend in der Arbeit aufgezogen und an sie gewöhnt werde«, war in der Geschichte der öffentlichen Wohlfahrt meist das Arbeitshaus. Im Jahre 1723 ermächtigte ein Gesetz des Parlaments die Gemeinden, Arbeitshäuser einzurichten und denjenigen Armen, die den Eintritt verweigerten, jegliche Unterstützung zu sperren.⁴² Innerhalb von zehn Jahren soll es rund 50 Arbeitshäuser in der Umgebung von London gegeben haben. Auch im übrigen Europa wurden Arbeitshäuser errichtet; dort waren Verpflegung, Gesundheitswesen und Moral gewöhnlich besser als in den Institutionen des blühenden englischen Kapitalismus. Im Jahre 1790, als in Bayern eine Bettlerplage herrschte, gründete die Stadt München eine Anstalt zur Herstellung von Armeekleidung, in der den Armen durch kontinuierliches Arbeiten angeblich die Vorzüge des Gewerbefleißes nähergebracht werden sollten.

Bisweilen bezahlte man die Mittellosen auch für Arbeit in der Gemeinde oder im eigenen Haus. In den späten neunziger Jahren des 18. Jahrhunderts richtete die Stadt Hamburg ein Programm öffentlicher Arbeit ein, das (in den Worten des Barons von Voght, seines maßgeblichen Urhebers) zum Ziele hatte,

»einen jeden Mann daran zu hindern, sich auch nur einen Schilling zu verschaffen, den er nicht selbst hätte verdienen können, [...] denn wenn die Art der Hilfeleistung nicht den Fleiß anspornt, wird sie ohne Zweifel zu einer Belohnung für Faulheit und Verschwendung«.

Um der Landstreicher Herr zu werden und sie von jeglicher Verschwendung abzuhalten, entschlossen sich die ehrbaren

Bürger Hamburgs, da ohnehin »sechs Siebentel unserer Armen Frauen und Kinder sind«, diese bei sich zu Hause zur Flachsspinnerei einzusetzen. Männer und Jungen sollten Seile anfertigen, sowie Straßen reinigen und ausbessern. Wohlfahrtszahlungen wurden absichtlich unterhalb der Löhne auf dem Arbeitsmarkt angesetzt:

»Es war unser entschiedenes Prinzip«, schrieb der Baron, »die Unterstützung auf ein Niveau zu senken, das unter dem lag, was jeder Mann oder jede Frau mit einigem Fleiß verdienen konnte.« Schließlich konnte der Baron berichten: »In den letzten sieben Jahren [...] ist kaum ein Bettler in Hamburg gesehen worden. [...] Wir haben nicht nur viel für die Sozialfürsorge geleistet, sondern [...] haben auch einige Schritte vorwärts zu dem noch erstrebenswerteren, aber nur langsam erreichbaren Ziel gemacht, *einige der Ursachen der Armut zu beseitigen.*«⁴³

Eine recht ähnliche Methode des Arbeitszwangs entwickelte sich im Verlaufe der heftigen Depression von 1840-41 in England. Als die Arbeitslosigkeit zunahm, protestierten in einigen der größeren Städte die Armen dagegen, ihre Familien und Gemeinden verlassen und in Arbeitshäuser eintreten zu müssen, um überhaupt Sozialfürsorge zu bekommen; außerdem waren die Arbeitshäuser an einigen Orten schon überfüllt. Schließlich wurden auf verschiedenen öffentlichen Plätzen »Arbeitslager« eingerichtet, wo sich die Arbeitslosen tageweise einfinden konnten, um Werg zu zupfen, Holz zu hacken und Steine zu klopfen; ihre Bezahlung erfolgte in Nahrungsmitteln und Kleidung.⁴⁴ Diese Methode war, periodisch wiederkehrend, bis in die zweite Hälfte des 19. Jahrhunderts in Gebrauch. Auf diese Weise wurde in Zeiten des Massenelends eine sehr große Zahl der arbeitsfähigen Armen unterstützt.⁴⁵ Die Vereinigten Staaten erlebten in den dreißiger Jahren ein ähnlich massives Programm öffentlicher Arbeit unter Leitung der Wohlfahrtsbehörden, als Millionen von Arbeitslosen Unterstützung von der Works Progress Administration empfangen.

Ganz andere Methoden des Arbeitszwangs herrschen gewöhnlich dann vor, wenn zwar eine beständige Arbeitsnachfrage besteht, Veränderungen der Produktionsmethoden aber dennoch Anpassungsschwierigkeiten der Erwerbstätigen und damit Arbeitslosigkeit hervorrufen. Unter solchen Umstän-

den führen die Fürsorgeämter gewöhnlich die Paupers direkt dem privaten Markt zu. Zum Beispiel erzeugte die rapide Expansion der englischen Industrie im späten 18. und frühen 19. Jahrhundert einen entsprechend erweiterten Bedarf an Fabrikarbeitern. Diese ließen sich jedoch nicht ohne weiteres beschaffen; ehemalige Landarbeiter, unabhängige Handwerker oder Beschäftigte häuslicher Produktionszweige (Heimarbeiter) paßten sich nur mit Mühe an die neu- und fremdartige Fabrikdisziplin an. Die Hammonds bemerken zu dieser Periode:

»Die Männer und Frauen von Lancashire und Yorkshire fühlten die Unmenschlichkeit dieser neuen Macht, die ihre innersten Gefühle und Empfindungen mißachtete, die eine unerbittliche Gewalt in ihr Leben trug und ihre Gebräuche, ihre Traditionen, ihre Freiheit, ihre familiären und häuslichen Bindungen zerstörte. [. . .] Allen Übeln, unter denen der Heimarbeiter gelitten hatte, fügte die industrielle Revolution die Disziplin hinzu. [. . .] Der Arbeiter wurde von der Fabrikglocke zur Arbeit gerufen; sein tägliches Leben richtete sich nach den Arbeitsstunden der Fabrik; er arbeitete unter einem Aufseher [. . .]; brach er eine der vielen minutiösen Vorschriften, wurde er zu einer Geldstrafe verurteilt, und hinter aller Überwachung und Kontrolle stand das gewaltige unpersönliche System.«⁴⁷

Aber sie widersetzten sich dieser neuen Disziplin. Zwischen 1778 und 1830 gab es wiederholt Arbeiterrevolten, an denen sich oft auch örtliche Geschäftsleute und Bauern beteiligten.⁴⁸ Natürlich schlugen die Revolten fehl; die neue Industrie schritt unerbittlich vorwärts und nahm die Unselbständigen und Folgsamen unter ihr Kommando. Trotz der höheren Löhne in der Fabrik waren die Arbeiter zunächst vor allem Frauen und Kinder, besonders Kinder der Armen.

Die aufblühende englische Textilindustrie löste im späten 18. Jahrhundert ihr Arbeitskräfteproblem durch die Beschäftigung der Kinder von Fürsorgeempfängern – einige von ihnen nur vier oder fünf Jahre alt – als Fabrikarbeiter.⁴⁹ Fabrikanten schlossen mit den Fürsorgeämtern regelrechte Tarifverträge und bestellten bei ihnen Kinder aus den Armenhäusern in Gruppen zu fünfzig oder mehr. (In mindestens einem bekannten Fall stimmte ein Fabrikant aus Lancashire der Bedingung eines Londoner Fürsorgeamtes zu, pro Lieferung zwanzig gesunder Kinder auch ein schwachsinniges einzustellen.)⁵⁰

Um die Gefügigkeit der Jugendlichen zu gewährleisten, erzählte man ihnen, als Arbeiter in den Baumwollfabriken oder als Eisenschmiede warte auf sie ein Herrenleben mit Roastbeef und Plumpudding.⁵¹

Fürsorgekinder waren eine ideale Arbeitskraftreserve für neue Fabrikanten. Die jungen Paupers ließen sich zu den entlegensten Fabriken transportieren⁵², die oft wegen der benötigten Wasserkraft in der Nähe von Flüssen lagen. (Mit dem Übergang von Wasserkraft zu Dampf im 19. Jahrhundert begann man, Fabriken in den Städten anzusiedeln, wo man ortsansässige Kinder einstellen konnte; damit war die Kinderarbeit zur »freien« Kinderarbeit geworden.)⁵³ Kindern wurde auch wegen ihrer Fügsamkeit⁵⁴ und ihrer »leichten Hand« an den Webstühlen der Vorzug gegeben. Vor allem waren Fürsorgekinder schon für ein bißchen Essen und ein Bett zu haben, und da sie gewöhnlich bis zum 21. Lebensjahr durch Indentur* an ihre Arbeit gebunden waren, gaben sie überaus stabile Arbeitskräfte ab. Der als Fabrikreformer bekannte Sir Robert Owen begrenzte in seinen Werkstätten die Kinderarbeit auf 13 Stunden pro Tag und erlaubte ihnen aus Gesundheitsgründen, einmal am Tag auf dem Hof umherzutollen. Solche Menschlichkeit war außergewöhnlich; viele Kinder überlebten die Zeit ihrer Indentur nicht.

Fürsorgekinder waren also bei den Fabrikanten sehr begehrt, die es kaum problematisch fanden, ihre hilflosen jungen Leibeigenen für sich arbeiten zu lassen. Ist aber die Nachfrage nach Arbeitskraft zu schwach, um potentielle Erwerbstätige zu absorbieren, oder können die Bedingungen des Marktes ihre Weiterbeschäftigung nicht sicherstellen, so kann es geschehen, daß die Sozialfürsorge die Beschäftigung von Paupers subventioniert – so stellte z. B. der Magistrat von Lyon denjenigen Fabrikanten, die Kinder der Armen beschäftigten, Subventionen zur Verfügung. Im ländlichen England des späten 18. Jahrhunderts, als die Kommerzialisierung der Landwirtschaft einen ständig steigenden Teil der Bevölkerung freizusetzen begann, wurde diese Methode in größerem Umfang angewandt. Sicherlich entfaltete sich mit den neu errichteten Industriebetrieben eine Nachfrage nach Arbeitskräften, die

* Knechtschaft auf Zeit (Anm. d. Übers.).

mit der Zeit eine große Zahl der entwurzelten armen Landbewohner absorbieren sollte. Diese Entwicklungen waren jedoch höchst ungleichzeitig: ländliche Freisetzung und industrielle Expansion gingen weder im gleichen Tempo noch in den selben Gebieten vor sich, und überhaupt brauchte der drastische Übergang vom Dorf zur Fabrik seine Zeit. Während des langen Intervalls zwischen der Vertreibung vom Land und der Eingliederung in die Industrie trieben sich viele einfach weiter auf dem Lande herum. Andere wanderten in die Städte ab, wo sie sich in Schuppen und Kellern drängten und den Launen sich rasch verändernder Märkte ausgesetzt waren; ihre Reihen vergrößerten sich durch den Zustrom neuer Landflüchtiger ständig. Und mit dem Anschwellen der Arbeitslosenmassen breitete sich Unruhe aus.

Derartige Zustände waren nicht etwa die Folge eines Marktzusammenbruchs; tatsächlich stiegen die Getreidepreise in der zweiten Hälfte des 18. Jahrhunderts an, im Verlauf der Revolutionskriege und Napoleonischen Feldzüge sogar spektakulär. Es war vielmehr die Ausdehnung des Marktes für landwirtschaftliche Erzeugnisse, die mit Hilfe der Einhegung des Gemeindelandes und durch die Förderung kommerzieller Landwirtschaftsmethoden zu Arbeitslosigkeit und Masseneleid führte. Unterdessen gab das Bevölkerungswachstum, das ja einen Überschuß an Arbeitskräften bedeutete, den Arbeitern wenig Gelegenheit, der Zerstörung ihrer herkömmlichen Lebensform – außer durch Verbrechen, Aufruhr und Brandstiftung – Widerstand entgegenzusetzen. Um mit den Unruhen fertig zu werden, wurde die Sozialfürsorge ausgeweitet; ihr Ziel war die Absorbierung und Disziplinierung der Arbeiter durch Subventionierung des stockenden Arbeitsmarkts.

Das System staatlicher Subventionen wird gemeinhin dem Sheriff und dem Magistrat von Berkshire zugeschrieben⁵⁵, die auf einem Treffen in Speenhamland 1795 einen Plan verabschiedeten, nach dem die Armenrechtsbehörden die Löhne von Landarbeitern aufbessern sollten, sofern sie ein öffentlich festgelegtes Niveau unterschritten.⁵⁶ Der Plan fiel in eine Zeit, als eine außergewöhnliche Nahrungsmittelknappheit überall in England zu Unruhen führte⁵⁷, die zuweilen nur durch Entsendung von Truppen unterdrückt werden konnten. Auf

dem Hintergrund dieser »doppelten Panik vor Hungersnot und Revolution«¹⁸ verbreitete sich das System staatlicher Subventionen vor allem in solchen Grafschaften, in denen große Flächen Landes eingehegt worden waren.⁵⁹

Die Methoden der Subventionsvergabe waren von Gemeinde zu Gemeinde verschieden. Unter dem »Laufburschen« (*roundsmen*)-System schickte der örtliche Armenpfleger jeden, der Unterstützung beantragte, auf Arbeitssuche von Haus zu Haus. Fand jemand Arbeit, so war der Arbeitgeber verpflichtet, ihn zu verpflegen und ihm pro Tag ein wenig Geld (6 pence) zu zahlen; die Gemeinde legte einen geringen Geldbetrag (4 pence) dazu. Anderwärts schlossen die örtlichen Fürsorgeämter Verträge direkt mit den Landwirten, bei denen sie ihre Armen für einen bestimmten Lohn verdingten; in diesem Fall zahlte die Gemeinde sowohl den Lohn als auch den Ergänzungsbetrag der Sozialfürsorge direkt an den Armen. Wieder andere Fürsorgeämter teilten die Arbeitslosen Farmern zu, die eine festgesetzte Abgabe zahlen oder die Differenz durch höhere Steuern begleichen mußten.⁶⁰ Überall galt jedoch dasselbe Prinzip: eine arbeitslose und aufrührerische Bevölkerung sollte mit Hilfe öffentlicher Unterstützung befriedet werden, die dem Zweck diene, die Ordnung durch Arbeitszwang bei überaus niedrigem Lohnniveau wiederherzustellen. Kurz, die Fürsorge sollte die Störung des Arbeitsmarkts ausgleichen und die aus den Fugen geratene Landbevölkerung disziplinieren. »Das gesamte System der Arbeit wurde vom Netzwerk des Armenrechts überzogen.«⁶¹

Allerdings stand das Armenrecht nicht im Widerspruch zum Arbeitssystem als solchem oder zu den Interessen der dieses System beherrschenden Gruppen – ganz im Gegenteil. Die Farmer bekamen billige Arbeitskräfte und die Grundrente des Landadels wurde von der Armenabgabe nicht beeinträchtigt. In der Tat stand die Unterstützungshöhe in engem Zusammenhang mit Marktbedingungen, obwohl sie sich im Prinzip nach »Brot und Kindern« hätte richten sollen. 1795 hatte der Magistrat von Berkshire eine Unterstützung empfohlen, die zum Erwerb von drei Vierpfundbrotten pro Woche ausreichen sollte; das Unterstützungsniveau wurde jedoch, vor allem nachdem der Getreidepreis am Ende der Napoleonischen Kriege zu fallen begonnen hatte, fortschreitend abgebaut.⁶²

Zwischen 1816 und 1821 senkten mehrere Grafschaften die Unterstützung auf zwei Vierpfundbrote oder nur wenig mehr; bis 1826 gab es einige Grafschaften, die einem Mann zumuten, mit nur eineinhalb Vierpfundbrot auszukommen.⁶³ Diese Kürzungsmaßnahmen spiegelten die starken Lohnsenkungen, mittels derer Farmer angesichts sinkender Getreidepreise ihre Profite zu halten versuchten – ein Marktmanöver, das durch das Überangebot an Arbeitskräften ermöglicht und durch das System der Sozialfürsorge abgesichert wurde.⁶⁴

Der englische Speenhamland-Plan ist wohl relativ bekannt, aber keineswegs einzigartig. Der jüngste Vorschlag zur öffentlichen Subventionierung der Beschäftigung von Armen in der Privatwirtschaft kam im Sommer 1969 von Präsident Nixon in Gestalt eines Entwurfs zur Reorganisierung des amerikanischen Wohlfahrtsystems. Obwohl der ursprüngliche Entwurf keine präzisen Angaben über die Mechanismen machte, mit deren Hilfe Fürsorgeempfänger in den Arbeitsmarkt einzugliedern seien, besteht doch eine bemerkenswerte Parallele zum Speenhamland-Projekt. In den sechziger Jahren weiteten die Vereinigten Staaten ihr Fürsorgesystem stark aus, um ein Heer von Arbeitern, die durch die landwirtschaftliche Modernisierung des Südens freigesetzt worden waren und nach der erzwungenen Abwanderung in die Städte aufrührerisch zu werden begannen, zu absorbieren. Um der Unruhen Herr zu werden, wurde die Zahl der Fürsorgeempfänger beträchtlich erhöht; gleichzeitig verstärkte sich der Ruf nach »Reformen«. Zu den Grundzügen der Reformvorschläge gehört ein nationales Mindesteinkommen von 1600 Dollar für eine vierköpfige Familie, das an ein kompliziertes System von Strafen und Anreizen gekoppelt ist, die die Familien zur Arbeit anhalten sollen. Im wesentlichen hatte der Vorschlag den Zweck, den gestörten Niedriglohn-Sektor des Arbeitsmarkts durch das Angebot dessen, was man im England des 19. Jahrhunderts einen »Lohnzuschuß« nannte, zu stützen und zu stärken.

Der Zwang zur Niedriglohn-Arbeit in Stabilitätsperioden

Auch wenn keine umwälzenden Veränderungsprozesse stattfinden, reichen die Anreize des Marktes nicht immer aus, alle

Menschen jederzeit zu den jeweils erforderlichen Arbeiten zu zwingen. Die Anreize sind manchmal zu dürftig und unregelmäßig oder die Menschen sind zu wenig angepaßt, um auf sie angemessen zu reagieren. Sicherlich würde die Produktivität einer vollentwickelten kapitalistischen Ökonomie Löhne und Profite erlauben, die hoch genug sind, um die Bevölkerung zur Arbeit zu veranlassen; auch würden in einer vollentwickelten kapitalistischen Gesellschaft die meisten Menschen so erzogen, daß sie schon von selbst wünschen, was der Markt für sie bereithält. Sie würden mit den Vorteilen des Marktes rechnen, ja sie heiligen, und sich in seine Launen fügen.

Aber eine solche voll entwickelte kapitalistische Gesellschaft gibt es nicht. (Auch heute noch bleiben in den Vereinigten Staaten, den fortgeschrittensten kapitalistischen Land, bestimmte Regionen und Bevölkerungsgruppen – z. B. die Landpächter in den Südstaaten – an der Peripherie des Marktes und haben sich dessen Ethos bisher nur unvollständig angepaßt.) Der Kapitalismus hat sich nur langsam entfaltet und ausgebreitet. Während des größten Teils seiner Entwicklung hat der Markt die meisten Arbeiter nur dürftig entlohnt, manche überhaupt nicht, und das ist weitgehend noch heute der Fall. Und im Verlauf seiner Entwicklung haben sich weite Kreise der arbeitenden Klasse nur unvollständig dem Marktethos unterworfen. Die Sozialfürsorge, behaupten wir, hat einen wichtigen Beitrag geleistet zur Überwindung der fort-dauernden Schwächen des Marktes bei seiner Funktion, Menschen zu lenken und zu kontrollieren.

Ist eine ökonomische Erschütterung vorüber und die staatliche Ordnung wiederhergestellt, werden Fürsorgesysteme gewöhnlich nicht einfach eingestellt. Zwar wird die Liste der Wohlfahrtsempfänger gekürzt, aber die Hülle des Systems bleibt gewöhnlich bestehen, in der Absicht, den Alten, Geisteskranken, Behinderten und anderen ökonomisch Nutzlosen Unterstützung zu gewähren. Die Art der jeweiligen »Behandlung« dieser »Ohnmächtigen«, sei es in den Vereinigten Staaten oder anderswo, deutet jedoch auf einen ganz anderen Zweck hin als die Aufhebung ihres Elends. Die nutzlosen Personen sind nämlich überall auf Grund ihres fehlenden ökonomischen Werts erniedrigt und in die finsternen Ecken der Arbeitshäuser – mit ihren drakonischen Strafen und Hunger-

rationen – gesteckt worden. In Stabilitätsperioden wurden die Arbeitshäuser wiederholt als die einzigen Unterstützung gewährenden Institutionen dargestellt, und zwar aus Gründen, die direkt mit der Aufrechterhaltung der von der Marktwirtschaft erforderten Arbeitsnormen zu tun haben.

Die Zustände im Arbeitshaus sollten sicherstellen, daß niemand, der auch nur eine denkbare Alternative besaß, öffentliche Unterstützung beantragen würde; an diesem Zweck kann kein Zweifel bestehen. Die folgende Stellungnahme der Armenrechtskommission aus dem Jahre 1834, zum Beispiel, läßt keine andere Interpretation zu:

»Niemand wird freiwillig in ein solches Haus eintreten; Arbeit, Ausgangsbeschränkung und Disziplin werden die Trägen und Verderbten abschrecken; nichts außer äußerster Not wird jemanden veranlassen, eine Unterstützung zu akzeptieren, die er mit der Aufgabe seiner Freiheit und dem Verlust seiner überlieferten Gewohnheiten und Vergnügungen erkaufen muß. *Wenn also die Bewerbung selbst bereits die Not der Bewerber schlagend beweist, ist der Fürsorgebeamte seiner schmerzlichen und schwierigen Aufgabe [der Selektion; Anm. des Übers.] entbunden; alle haben dann die Genußnahme zu wissen, daß zwar die Bedürftigen reichlich unterstützt werden, die Fürsorgegelder aber nicht an Müßiggänger und Betrüger verschwendet werden.*«⁶⁵

Die Methode war erfolgreich. Auf Phasen der Expansion der Wohlfahrt folgten gewöhnlich »Reform«-kampagnen, die jegliche Unterstützung »außer Haus« abschaffen und Sozialfürsorge auf die Insassen von Arbeitshäusern beschränken wollten – wie es 1722, 1834 und 1871 in England sowie in den achtziger und neunziger Jahren des 19. Jahrhunderts in den Vereinigten Staaten geschah. Die Kampagnen hatten fast immer einen deutlichen Rückgang der Zahl der Bewerber um öffentliche Unterstützung zum Ergebnis.

Die strenge Behandlung derjenigen, die keine andere Wahl hatten, als der Fürsorge anheimzufallen und das »Angebot des [Arbeits]Hauses« zu akzeptieren, terrorisierte die verelendeten Massen⁶⁶; auch das war Absicht. Das Arbeitshaus sollte die Menschen anspornen, ihren Lebensunterhalt durch eigenen Fleiß selbst zu verdienen und *sich jedem Arbeitgeber zu jeder Bedingung anzubieten*. Es erfüllte seine Funktion, indem es diejenigen, die sich nicht selbst erhalten konnten, zu Parias machte und als Exempel präsentierte: das entsetzliche

Beispiel ihrer Agonie diene als Mittel zur Feier der Arbeitstugenden.⁶⁷ Drei Jahre nach dem Beschluß der Armenrechtskommission aus dem Jahre 1834, jegliche Unterstützung außerhalb des Arbeitshaussystems abzuschaffen, aber dieses System zu verstärken, kennzeichnete Disraeli diese Reform treffend mit der Bemerkung, »sie verkündet der Welt, daß in England die Armut ein Verbrechen ist.«⁶⁸

Die-abschreckende Fürsorgedoktrin⁶⁹ des Jahres 1834 prägte für die Armenunterstützung auf dem urbanen industriellen Arbeitsmarkt eine Formel, die allgemein als das Prinzip des »weniger Erstrebenswerten« bekannt ist:

»Es ist die erste und wesentlichste aller Bedingungen, ein Prinzip, das von allen geteilt wird, selbst von denjenigen, die ein abweichendes Verfahren praktizieren, daß seine [des Fürsorgeempfängers] Gesamtsituation nicht tatsächlich oder vermeintlich so erstrebenswert gemacht werden darf wie die des unabhängigen Arbeiters aus der niedrigsten Klasse.«⁷⁰

In späteren Kapiteln werden wir nachweisen, daß abschreckende Fürsorgepraktiken ihre modernen Äquivalente haben. Zwar sind heute in den Vereinigten Staaten die Wohlfahrtsbedingungen weniger streng, doch die Haupttendenz ist immer noch weit von fortschreitender Liberalisierung entfernt. Es läßt sich vielmehr eine zyklische Verlaufsform beobachten: längere Restriktionsperioden werden von Zeit zu Zeit durch kürzere Liberalisierungsperioden unterbrochen. Zum Beispiel wurde das 1935 in den Vereinigten Staaten durch den Social Security Act geschaffene Fürsorgesystem mehr als zwei Jahrzehnte lang in der Absicht angewandt, so wenig Armen wie möglich so wenig Unterstützung wie möglich zu gewähren. Das Prinzip des »weniger Erstrebenswerten« fand sich sowohl im Gesetz als auch in den Ausführungsrichtlinien und der alltäglichen Praxis: die Unterstützungsbeträge wurden bewußt auf einem Niveau gehalten, das »unter dem der niedrigsten Klasse von Arbeitern, die sich ihren Lebensunterhalt durch ehrbaren Fleiß verdienen«, ja in einigen Staaten sogar unter dem Existenzminimum lag; die Strafen und Erniedrigungen, mit deren Hilfe die Armenrechtsbehörden den Fürsorgeempfang »weniger erstrebenswert« machen wollten, finden ihre Entsprechung in modernen Praktiken wie der Durchsuchung der Wohnungen von Wohlfahrtsempfängern. Aus

Gründen, die wir im zweiten Teil dieses Buches besprechen werden, fielen jedoch in den sechziger Jahren viele dieser Restriktionen fort, wodurch sich die Zahl der Wohlfahrtsempfänger vervielfachte. Gleichzeitig wuchs jedoch auch wieder der Druck auf eine Reorganisierung des Systems.

Wir sollten die Diskussion darüber, wie das Fürsorgesystem die Marktanreize verstärkt, nicht beenden, ohne festzuhalten, daß andere staatliche Vorkehrungen, die denselben Zweck verfolgten, der Entstehung der Sozialfürsorge vorausgegangen sind und ihre Entwicklung begleitet haben. Schon 1349, als die britische Bevölkerung durch die Pest dezimiert worden war, verkündeten die Feudalherren ein Arbeiterstatut, um die Arbeiter daran zu hindern, die entstandene Arbeitskräfteknappheit durch die Forderung nach höheren Löhnen auszunutzen:

»Da viele hartnäckige Bettler, solange sie von der Bettelei leben können, es ablehnen zu arbeiten und sich dem Müßiggang und Laster, bisweilen sogar dem Diebstahl und anderen Schändlichkeiten hingeben, soll es jedem unter Androhung einer Gefängnisstrafe untersagt sein, Menschen, die arbeiten könnten, aus Mitleid oder Wohltätigkeit irgend etwas zu geben oder sonstige Wünsche zu erfüllen, auf daß sie sich gezwungen sehen, für ihren notwendigen Lebensunterhalt zu arbeiten.«⁷¹

Ein begleitendes Statut, das 1350 vom Parlament verabschiedet wurde, verbot Arbeitern, sich von ihrem ständigen Wohnsitz zu entfernen, solange dort noch irgendein Arbeitgeber sie zum bisherigen Lohnniveau anzustellen wünschte. Die Bemühungen zur Regulierung des Arbeitskräfteangebots setzten sich fort: im Jahre 1548 wurde jeder organisierte Versuch der Arbeiter zur Festsetzung von Löhnen und Arbeitsstunden verboten; 1563 wurden die in früheren Statuten festgelegten Grundsätze durch ein Gesetz bekräftigt, das die Arbeitslosen zwang, für jeden, der sie einstellen wollte, zu arbeiten, und das die Friedensrichter ermächtigte, *Maximal*löhne festzusetzen sowie jeden höhere Löhne zahlenden Arbeitgeber zu bestrafen; 1601 ermächtigte das »Law of Settlement« (Niederlassungsgesetz) die örtlichen Behörden, Neuankömmlinge, die auf Grund geringen Vermögens in einer Behausung für weniger als 10 Pfund Miete pro Jahr wohnten, aus ihrem Hoheitsgebiet auszuweisen.⁷²

Mit Hilfe derartiger Zwangsmaßnahmen betrieb der Staat im Übergang von feudalen zu marktwirtschaftlichen Arbeitsbeziehungen die Eingliederung in den Arbeitsmarkt, und zwar zu den von den Arbeitgebern diktierten Bedingungen. Die Arbeiter hatten keine Möglichkeit, sich zu organisieren, Arbeit zu verweigern, Arbeitskräftemangel für höhere Lohnforderungen auszunutzen oder auf der Suche nach besseren Arbeitsbedingungen den Wohnort zu wechseln.⁷⁾

Die Funktion dieser Arbeiterstatute stand in enger Beziehung zu der der abschreckenden Fürsorgepraktiken⁸⁾, die sich in England im Verlauf wirtschaftlicher Stabilitätsperioden herausbildeten. Der Strafcharakter des Pauperismus verstärkte die Zwangsstruktur des Arbeitsrechts, ersetzte es sogar bis zu einem gewissen Grade. Beide Einrichtungen hatten im wesentlichen den gleichen Zweck: durch Ausgleichung der Launen und Schwächen eines Kontrollmechanismus, der sich weitgehend auf Marktanreize stützt, eine bessere Lenkung der Arbeitskraft zu garantieren.

Sozialfürsorge und politischer Prozeß

Der Landadel, der Großbritannien bis 1832 beherrschte, und die Fabrikbesitzer, die alsdann die Herrschaft mit ihm teilten, reagierten auf öffentliche Unruhen, teils weil sie sich vor der Revolution fürchteten, teils weil sie vor Störungen und Eigentumsverlusten durch einen aufrührerischen »Mob« zurückschreckten, zuweilen vielleicht auch, weil sie mit der Bevölkerung das Gefühl für Recht und Unrecht teilten. Doch Staat und Politik in zeitgenössischen kapitalistischen Gesellschaften, so scheint es zumindest, sind anders beschaffen. Zwei Grundzüge haben für das moderne Fürsorgesystem besondere Bedeutung: die erweiterte Funktion des Nationalstaats und die Rolle gewählter Körperschaften.

Die Modernisierung einer jeden Gesellschaft bringt im allgemeinen eine Erweiterung der Macht und Herrschaft der Zentralregierung mit sich. Führen jedoch wirtschaftliche Störungen zu Erschütterungen in der Beschäftigungsstruktur, weitverbreiteter Unzufriedenheit und Elend, so sind es gewöhnlich die lokalen Verwaltungen, die das Beben als erste verspü-

ren und durch Hilfeleistung zu mildern suchen. Die notwendige Anpassung und Ausweitung der Sozialfürsorge wird von den örtlichen Legislativorganen oder örtlichen Beamten mit Entscheidungsbefugnis im Fürsorgebereich wahrgenommen.

Die Anpassungsfähigkeit von Institutionen ist jedoch beschränkt: nicht nur auf Grund bürokratischer Starrheit, sondern auch, weil institutionelle Veränderungen eine Korrektur des finanziellen und politischen Rückhalts erfordern. Wird die örtliche Sozialfürsorge ausgedehnt, muß z. B. die Armenabgabe der Gemeinde oder die staatliche Verkaufssteuer erhöht werden, was wiederum den örtlichen Steuerzahlern ein Ärgernis sein kann. Die Reaktionsfähigkeit örtlicher Verwaltungen auf derartige Krisen ist entsprechend begrenzt; zwar wird eine relative Ausdehnung der Sozialfürsorge vorgenommen, doch diese drückt auf die finanziellen, administrativen und politischen Grundlagen des Wohlfahrtssystems und überlastet es schließlich. Wenn die örtlichen Fürsorgemaßnahmen und -kapazitäten dann nicht mehr ausreichen, interveniert aller Wahrscheinlichkeit nach die Zentralregierung.

Entsprechend wird, sofern die örtliche Ausdehnung der Sozialfürsorge die Wirkungsweise des Arbeitsmarkts zu beeinflussen beginnt, die Zentralregierung in der Absicht intervenieren, eine Einschränkung der Wohlfahrtszahlungen zu erzwingen, vor allem, wenn sich die Unruhen nicht verschärfen. In den dreißiger Jahren des 16. und des 17. Jahrhunderts intervenierte die englische Regierung, um die örtliche Gewährung von Sozialfürsorge sicherzustellen, doch 1722 und 1834 erzwang sie deren Einschränkung; die Bundesregierung der Vereinigten Staaten erwirkte eine massive Ausdehnung der Sozialfürsorge in der Großen Depression (und noch einmal in den sechziger Jahren), begann jedoch in den späten dreißiger Jahren, sie wieder abzubauen.

Das parlamentarische System ist ein weiteres wichtiges modernes, vor allem aber ein kapitalistisches Institut. In der politischen Ordnung des Feudalismus oder der Oligarchie konnten die Armen ihre Unzufriedenheit nur durch Bettelei, Diebstahl, Umzüge, Brandschatzung und Aufruhr bekunden. Diese Massenunruhen waren eine Form politischer Aktion, ein Mittel, durch das die Armen ihre Herrscher gelegentlich zu Zugeständnissen zwangen. In einer hochorganisierten und

komplexen Gesellschaft, vor allem bei fortschreitender Urbanisierung und Industrialisierung, werden sie jedoch sehr viel kostspieliger und bedrohlicher. Um Unruhen möglichst gering zu halten, hat sich in kapitalistischen Gesellschaften – in England nur langsam, in den Vereinigten Staaten schneller, da ungehindert von residualen politischen Traditionen – ein ausgefeilter Mechanismus entwickelt: das allgemeine Wahlrecht und die periodische Wahl politischer Amtsinhaber. Die Stimmen der wahlberechtigten Bevölkerung dienen als Unruhebarometer, und der periodische Wettstreit um öffentliche Ämter soll auf politische Führer einen gewissen Druck ausüben und sie in die Lage versetzen, weitverbreiteter Unzufriedenheit in der Gesamtgesellschaft besser zu begegnen.

Um ein öffentliches Amt zu gewinnen und zu behalten, müssen politische Führer eine Mehrheit zusammenschmieden, die sich aus verschiedenen Gruppen zusammensetzt. In den Vereinigten Staaten wie in England sind Mehrheiten bislang recht unsicher gewesen. Das bedeutet, daß die Amtsdauer stark von der Stabilität gesamtgesellschaftlicher, vor allem ökonomischer, Institutionen abhängt, da jedes Nachlassen ihrer Funktionsfähigkeit Unruhe und Konflikte hervorbringt sowie unter den Wählern Unzufriedenheit und Uneinigkeit heraufbeschwört. Preissteigerungen, Wohnungsknappheit, örtliche Steuererhöhungen, verbreitete Arbeitslosigkeit oder die Forderung nach Rassenintegration können bei Teilen der Bevölkerung Entfremdung von der augenblicklichen politischen Führung auslösen. Drückte sich in der Vergangenheit diese Entfremdung vornehmlich in Straßenunruhen aus, so wird sie unter dem parlamentarischen System an die Wahlurne gelenkt. Brechen tatsächlich Unruhen aus, reagiert das parlamentarische System überdies sehr empfindlich, da Unruhen in der Regel große Massen von Wählern dazu veranlassen, neuen Führern und Parteien ihre Stimme zu geben.

Gleichgültig, ob sie ihren Ausdruck auf den Straßen oder an der Wahlurne findet, kann die Unzufriedenheit eines größeren Teils der Wähler auf parlamentarische Mehrheiten eine verheerende Auswirkung haben. Inhaber öffentlicher Ämter versuchen, mit Hilfe staatlicher Macht und Ressourcen die konfliktträchtigen Strukturen zu beeinflussen oder bestimmte öffentliche Programme zu entwickeln, mit dem Ziel, unzufrie-

dene Wählergruppen wieder auf sich zu verpflichten. Scheitern sie, so riskieren sie den Verlust ihrer Ämter an Konkurrenten, die versprechen, den Ursachen der Unruhe wirksamer zu begegnen. Mit anderen Worten: bei starken Veränderungen des Wahlverhaltens bieten politische Führer Konzessionen an, um die Ergebnisse unzufriedener Wählerblöcke zu gewinnen. Dieses Ziel – die politische »Reintegration« unzufriedener Gruppen – veranlaßt parlamentarische Führer, die Sozialfürsorge immer dann auszudehnen, wenn wirtschaftliche Not politische Krisen hervortreibt. Tatsächlich war dies auch das Ziel der Einführung eines nationalen Systems öffentlicher Wohlfahrt in den Vereinigten Staaten während der Großen Depression. Diesem Thema wollen wir uns im folgenden zuwenden.

Anmerkungen

1 Viele Kapitalismuskritiker vertreten die These, die Aufrechterhaltung eines Arbeitslosenüberschusses sei nicht ein einfaches Nebenprodukt von Marktmechanismen, sondern ein bewußt herbeigeführter Zustand, der die Verfügbarkeit von Arbeitskraft sicherstellen und die Verhandlungsposition von Arbeitern auf dem Arbeitsmarkt schwächen solle. Die periodische Intervention des Staates zur Vergrößerung des Arbeitslosenreservoirs durch Verlangsamung des Wirtschaftswachstums und der Gebrauch staatlicher Macht mit dem Ziel, die Menschen unter jeder Bedingung zur Arbeit zu zwingen, verleihen solchen Ansichten Glaubwürdigkeit. Wir selbst werden diese These an einer späteren Stelle in diesem Kapitel vertreten, wo wir zeigen, wie bestimmte Fürsorgeregulungen auf die Aufrechterhaltung einer Arbeitskraftreserve hin angelegt sind.

2 Marie Jahoda beschreibt die totale Desorientierung der Arbeiter im österreichischen Dorf Marienthal, als dessen einzige Fabrik in der Weltwirtschaftskrise der dreißiger Jahre stillgelegt wurde: »Losgelöst von ihrer Arbeit und ohne Kontakt mit der Außenwelt, haben die Arbeiter die materiellen und moralischen Möglichkeiten eingeübt, die Zeit zu verwenden. Sie, die sich nicht mehr beeilen müssen, beginnen auch nichts mehr und gleiten allmählich ab aus einer geregelten Existenz ins Ungebundene und Leere. Wenn sie Rückschau halten über einen Abschnitt dieser freien Zeit, dann will ihnen nichts einfallen, was der Mühe wert wäre, erzählt zu werden.

Viele Stunden stehen die Männer auf der Straße herum, einzeln oder in kleinen Gruppen [. . .] Langsame Gespräche werden geführt, für die man unbegrenzte Zeit hat [. . .] Aufstehen-Mittagessen-Schlafengehen sind die Orientierungspunkte im Tag, die übriggeblieben sind. Zwischendurch vergeht die Zeit, ohne daß man recht weiß, was geschehen ist. [. . .] Die bei den Männern am häufigsten auftretende Form

der Zeitverwendung ist das Nichtstun [. . .] Der Tag des Arbeitslosen dauert 13½ Stunden, der des Arbeiters 17 Stunden« (S. 83-87, 145). Vollständige Literaturangaben finden sich in den Bibliographien zu jedem Kapitel am Ende des Buchs.

3 Zitiert in Ashley, Bd. II, S. 365 (Hervorhebung durch die Autoren).

4 Webb und Webb, Teil I, S. 31-32.

5 Im Jahre 1531 ergänzte der Kaiser sein früheres Edikt durch eine Verordnung, die unter Androhung von Gefängnis und Auspeitschung Landstreicherei und Bettellei verbot und jeder Stadt in den Niederlanden auferlegte, sich um ihre Armen zu kümmern, bedürftigen Frauen und Waisen behilflich zu sein und den Rüstigen Arbeit zu geben (ebd., S. 32, de Schweinitz, S. 33).

6 In Flandern entwarf die Stadt Ypern 1525 einen Plan, der dem Lyons sehr ähnlich war. Zur selben Zeit führten auch Brügge, Paris und Rom Fürsorgesysteme ein. Lyon dient uns hier nur als Illustration von Entwicklungen, die an vielen Orten gleichzeitig einsetzten. Eine detaillierte Beschreibung der Umstände, die zu Lyons Wohlfahrtsprogramm führten, bietet Davis.

7 Fremde wurden hier freundlicher behandelt als an vielen anderen Orten (schließlich war Lyon internationales Handelszentrum); gewöhnlich bot man ihnen Unterkunft für eine Nacht, bevor man sie wieder auf ihren Weg schickte.

8 Das Hospital wurde in der Tat nicht nur zur Krankenversorgung, sondern auch zur Einsperrung von Armen verwandt. Juan Luis Vivès, ein zeitgenössischer Humanist, schrieb in seinem Fürsorgeplan für Brügge, datiert vom 6. Januar 1526: »Ich verstehe unter »Hospitälern« jene Orte, wo man die Kranken versorgt, eine bestimmte Anzahl von Armen unterhält, Jungen und Mädchen aufzieht, ausgesetzte Säuglinge ernährt, wo die Blinden hausen und die Geisteskranken eingesperrt werden . . .« (S. 11). Vier Jahrhunderte später erfüllte in England und Amerika das Armenhaus in etwa die gleiche Funktion.

9 Webb und Webb, Teil I, S. 29.

10 William Ashley bemerkte zur Ähnlichkeit dieser Maßnahmen: »Wir brauchen die englische Gesetzgebung nicht als eine bloße Nachahmung dessen anzusehen, was anderswo in dieser Richtung geschah; gleiche Ursachen führen allerwärts zu ziemlich den gleichen Ergebnissen« (Teil II, S. 374).

11 »Wir können heute den Beginn des 16. Jahrhunderts als eine Zeit besonderer ökonomischer Belastungen erkennen, ob wir die Agrarrevolution hervorheben, die die überkommenen Feudalstrukturen zerstörte, das Wachstum der städtischen Manufakturen, das ein urbanes Proletariat entstehen ließ, oder die rapide Ausweitung des Handels, die eine Industrie nach der anderen in Unordnung stürzte« (Webb und Webb, Teil I, S. 43).

12 Thomas Morus, *Utopia*, in: Heinisch (Hrsg.), S. 26-27.

13 Zitiert in de Schweinitz, S. 9. Die Unordnung bestand aber nicht nur in Trägheit und Verfall. »Als das Gefühl der Unterdrückung überwältigend wurde, äußerte sich die Volksstimmung in ausgedehnten organisierten Tumulten, Unruhen und Aufständen, angefangen mit Wat Tylers Rebellion von 1381 über Jack Cades Marsch auf London aus dem Jahre 1460, die Pilgerfahrt von Grace im Jahre 1536 bis zu Ketts Aufstand in Norfolk 1549 – alle wurden sie durch die Streitkräfte, die die Regierung unter ihrer Kontrolle hatte, erfolgreich niedergeschlagen, wenn auch zuweilen nicht ohne größeren Kampf. Der Landstreicherei konnte jedoch ebensowenig Einhalt geboten werden wie dem Brauch, seinen Lebensunterhalt durch Umherziehen auf den Straßen zu verdienen« (Webb und Webb, Teil I, S. 27-28).

14 de Schweinitz, S. 80.

15 »Die Aktivitäten des Privy Council hatten sich in den letzten Jahrzehnten des

16. Jahrhunderts ständig vermehrt. In der ersten Hälfte des Jahrhunderts scheinen diese Anordnungen vor allem das Verbot von Landstreicherei und Aufruhr, kurz: die Sicherheit des Reiches und die Aufrechterhaltung von Ruhe und Ordnung, bezweckt zu haben. Im folgenden bemühen sie sich aber immer mehr, eine Nahrungsmittelknappheit und von dieser erzeugte Preiserhöhungen zu verhindern, indem sie die Farmer zwingen, ihre gehorteten Vorräte auf dem Markt anzubieten, indem sie Druck auf die Getreidehändler ausüben, auf lokalen Märkten Maximalpreis festsetzen, umfangreiche Getreidekäufe aus dem Ausland veranlassen und dieses unter Kostpreis an die Armen verteilen lassen. Unter den besonderen Belastungen der Jahre 1586/87 wurde diese Vorgehensweise des Privy Council zur national gültigen Politik« (Webb und Webb, Teil I, S. 66).

16 Im Jahre 1563 wurden diese Fürsorgekontributionen zur Pflicht gemacht (de Schweinitz, S. 25).

17 Die Webbs geben als Motiv für diese Machteinschränkung der Kirche an: »Im gesamten Zeitraum [bis 1597] erließen und praktizierten der König, sein Staatsrat und sein Parlament Gesetze bezüglich der Armen, deren Charakter in vollem Gegensatz zu dem Almosen der mittelalterlichen Kirche oder zu den wohlthätigen Institutionen stand, die fromme Stifter, Handwerksinnungen und städtische Behörden eingerichtet hatten. All diese Aktivitäten leiteten sich aus der Verpflichtung des Christen ab, die Not der »Armen Gottes« zu lindern. Der König und der Adel hatten ein ganz anderes Ziel im Auge, nämlich die Aufrechterhaltung der Ordnung, sprich – so wollen Regierungen das immer verstanden wissen – der damals bestehenden Ordnung, die auf einer sozialen Hierarchie von Herrschern und Beherrschten, von Landeigentümern und solchen, die zu diesem Land gehörten, beruhte« (Teil I, S. 23).

18 Edward P. Cheyney, *History of England*, 1926, Bd. II, S. 36, zitiert nach Webb und Webb, Teil I, S. 62.

19 Webb und Webb, Teil I, S. 44, Anm. 2.

20 Ebd., S. 75-100. Trevelyan schreibt über den Privy Council dieser Periode, er »widmete den Interessen der Armen, mit denen die Aufrechterhaltung des öffentlichen Friedens so eng verknüpft war, echte Aufmerksamkeit« (S. 171).

21 Nach E. M. Leonard gab es in England zwischen 1631 und 1640 mehr Sozialfürsorge als jemals zuvor oder danach (S. 266).

22 »Im Jahre 1851, bei der ersten zuverlässigen nationalen Zählung, gab es in Großbritannien etwa 225 000 Höfe; etwa die Hälfte von ihnen besaß zwischen 100 und 300, die durchschnittliche Größe betrug etwas mehr als 110 Acres. Mit anderen Worten, ein Hof, der in England als klein galt, hätte neben den kleinen Besitztümern typischer Agrargesellschaften als riesige Farm gegolten. Etwas über 300 000 Menschen bezeichneten sich als »Farmer und Viehzüchter«. Diese führten ihre Höfe mit Hilfe von 1,5 Millionen Männern und Frauen, die sich als Landarbeiter, Schäfer und Gesinde bezeichneten« (Hobsbawm und Rudé, S. 24).

23 Zusätzliche Anreize zur Einhebung gaben der hohe Mietzins, den Fabriken in abgelegenen Gebieten aufzubringen hatten, und die Aussicht auf Kohleabbau, der dem Landadel große Summen an Pachtgebühren einbrachte.

24 Hobsbawm und Rudé, S. 27. Es gab in diesen 100 Jahren etwa 4000 parlamentarische »Enclosure«-Gesetze, die meisten von ihnen in den sechziger und siebziger Jahren des 18. Jahrhunderts und während der Kriegsperiode von 1793-1816.

25 Eine umfassende Schilderung des Lebens der Dorfbewohner nach der »Enclosure« geben Hammond und Hammond, 1948, Bd. I und II.

26 Der Verlust von »Sammelrechten« verdeutlicht, wie stark sich die Kommer-

zialisierung der Landwirtschaft auf das ohnehin kärgliche Auskommen der Landarbeiter auswirkte. Diese wurden nämlich durch die effizienteren Anbaumethoden ihres Rechtes beraubt, die auf den Feldern nach der Ernte übriggebliebene Frucht einzusammeln. Nach einer Schätzung der Hammonds stellten diese Sammelrechte das Äquivalent von sechs oder sieben Wochenlöhnen dar (1948, Bd. I, S. 103).

27 Hobsbawm und Rudé, S. 38-42.

28 Zwischen 1701 und 1831 verdoppelte sich die Landbevölkerung beinahe und stieg von 1 563 000 auf 2 876 000. Darüber hinaus ging die Auswanderung nach 1751 stark zurück und entzog nur noch etwa 40% des natürlichen Bevölkerungswachstums (ebd., S. 43).

29 Die Schutzlosigkeit der Landarbeiter wurde durch Gesetze sichergestellt, die ihnen untersagte, sich zusammenzuschließen, um ihren Einfluß für eine Verringerung der Arbeitszeit oder Lohnerhöhungen geltend zu machen. Bis 1800 gab es von diesen Gesetzen schon vierzig. Neue Statuten aus den Jahren 1799 und 1800 verboten praktisch jedes gemeinsame Vorgehen der Arbeiter (Hammond und Hammond, 1917, S. 112-142).

30 Die Hammonds berichten von vergeblichen, über 30 Jahre andauernden Protesten durch Dorfbewohner aus der Umgebung von Oxford (1948, Bd. I, S. 83-92).

31 Hobsbawm und Rudé geben den Anstieg von Wilddiebereien als weiteres Indiz für Unruhen an. Wildern war sowohl vom Nahrungsmittelbedarf als auch vom Protest gegen die Einhegung motiviert. Die Autoren geben folgende Schätzungen an (S. 77):

Einlieferungen in die Kreisgefängnisse von Norfolk, 1800-1830, sowie Norwich, Wymondham, Aylsham, Walsingham seit 1807:

1800-04	250	1819	639	1826	874
1805-09	277	1820	811	1827	839
1810-14	309	1821	722	1828	745
1815	415	1822	943	1829	899
1816	498	1823	728	1830	916
1817	579	1824	700		
1818	669	1825	812		

Der landbesitzende Adel Großbritanniens beantwortete das Eindringen von Wilderern in die frisch eingehegten Ländereien mit dem Erlaß einer Reihe brutaler Strafen (Hammond und Hammond, 1948, Bd. I, S. 183-204).

32 Sozialfürsorge war keineswegs die einzige Lösung. Dies war eine Ära brutaler Repression; tatsächlich war das Parlament in keinem anderen innenpolitischen Bereich so rührig wie beim Ausbau des Strafrechts. Zur gleichen Zeit wurden Truppen in alle Teile des Landes verlegt und in Kasernen (statt in Zivilunterkünften) untergebracht, um die Möglichkeit auszuschließen, daß sie sich mit der rebellischen Bevölkerung identifizierten (Hammond und Hammond, 1917, S. 37-94).

33 Hobsbawm schreibt über diese Periode, vor allem über den Zeitraum zwischen Waterloo und den vierziger Jahren des 19. Jahrhunderts: »In keiner anderen Periode der neueren britischen Geschichte zeigte das Volk eine so andauernde, so tiefe und oft verzweifelte Unzufriedenheit. Von keiner anderen Periode seit dem 17. Jahrhundert kann man sagen, daß sie in großen Teilen der Bevölkerung ein revolutionäres Potential freigesetzt habe« (Bd. I, S. 73). Es sollte hinzugefügt werden, daß die Agitation sowohl von der Mittel- als auch der Arbeiterklasse ausging. Nachdem jedoch das Parlament 1832 das Wahlrecht auf die Mittelklassen ausgedehnt hatte, war die Arbeiterbewegung völlig isoliert und geschwächt.

34 Hammond und Hammond, 1948, Bd. I, S. 118.

35 Hobsbawm und Rudé (S. 76) berechnen den Anteil der Sozialfürsorge erhaltenden Armen an der Gesamtbevölkerung für 1815 wie folgt (in %):

Berks.	17	Suffolk	12,25
Wilts.	15	Cambs.	11,5
Sussex, Essex	14	Kent	11,25
Dorset, Oxford	13	Herts., Norfolk, Northants.	11
Bucks.	12,75	Hereford, Leicester	10,5
Hunts.	12,5	Beds., Salop., Hants.	10

36 Mantoux, S. 437; de Schweinitz, S. 114; Nicholls, Bd. II, S. 133, 438. Während dieser Periode waren die Ausgaben unter dem Armenrecht fast so hoch wie die gesamten Verwaltungsausgaben der englischen Regierung in Friedenszeiten, ausschließlich der Kosten für Armee und Kriegsmarine (Webb und Webb, Teil II, Bd. I, S. 2).

37 Hobsbawm, Bd. I, S. 90. Die Webbs schätzen für die frühen dreißiger Jahre des 19. Jahrhunderts ein »Armenheer von etwa einer Million Fürsorgeempfängern« (Teil II, Bd. I, S. 105).

38 Karl Polanyi bemerkt über diesen Zeitraum, »im großen und ganzen gelang es den fast 16 000 Armenrechts-Behörden des Landes, das soziale Gefüge dörflichen Lebens ungebrochen und unbeschädigt zu erhalten« (S. 88).

39 Mill, Bd. I, S. 307. Trevelyan gibt über die Armenunterstützung in England ein ähnliches Urteil ab; seiner Meinung nach »... erklärt [sie] zum Teil, warum sich in England niemals etwas wie die Französische Revolution ereignet hat und warum sich das ruhige und ordentliche Verhalten der Bevölkerung während all der politischen, religiösen und sozialen Kämpfe vom siebzehnten bis zum neunzehnten Jahrhundert, ja sogar in Zeiten der Not dem nationalen Ganzen auch weiterhin als Eigentümlichkeit des Volkscharakters aufprägte.« Außerdem: »Daß wir so lange ohne eine regelrechte Polizeitruppe ausgekommen sind, bezeugt den hohen Durchschnitt der Ehrenhaftigkeit unserer Vorfahren und, trotz aller seiner Fehler, auch den Wert des Armenrechts« (S. 227).

40 Vgl. Webb und Webb, Teil I, S. 29-41.

41 Zitiert in de Schweinitz, S. 26.

42 In Wirklichkeit gewährten die Gemeinden in Reaktion auf lokale Notlagen auch weiterhin verschiedene Formen »außerhäuslicher« Fürsorge (Webb und Webb, Teil I, S. 121-125).

43 Zitiert in de Schweinitz, S. 91-94.

44 Zur selben Zeit erfolgte auch in Irland ein beträchtlicher Teil der Sozialfürsorge in Form von öffentlicher Arbeit, um der durch die »Great Potato Famine« hervorgerufenen weitverbreiteten politischen Unruhe Herr zu werden. 1845, im ersten Jahr der Hungersnot, wurden aus einer Gesamtbevölkerung von etwas über 8 Millionen Menschen annähernd 750 000 Personen bei öffentlichen Arbeitsprojekten beschäftigt. Im zweiten Jahr der Hungersnot wurde die Situation jedoch so verzweifelt, daß öffentliche Arbeiten ganz fallen gelassen wurden, und statt dessen an über 3 Millionen Menschen kostenlos Suppe ausgegeben wurde. Trotzdem starben über eine Million an Hunger oder Fieber. Vgl. auch die allgemeine Darstellung irischer Arbeits- und Fürsorgeprogramme seit dem 18. Jahrhundert bei MacDonagh, S. 27-30.

45 Webb und Webb, Teil II, Bd. I, S. 365-67.

46 »Die Anzahl mechanischer Webstühle in England stieg von 2400 im Jahr 1813 auf 55 000 im Jahr 1829, 85 000 im Jahr 1833 und 224 000 im Jahr 1850 an«

(Hobsbawm, Bd. I, S. 64). Die Wachstumsrate der gesamten industriellen Produktion betrug zwischen 1810 und 1850 durchschnittlich etwa 40% pro Dekade (ebd., S. 68).

47 Hammond und Hammond, 1917, S. 18-19.

48 Hobsbawm, Bd. I, S. 67. Manche selbständigen Arbeiter, wie die Weber, ließen sich erst durch den drohenden Hungertod dazu zwingen, in die Fabrik zu gehen. Spätere Anpassungen an fortschreitende Produktionsmethoden gingen nicht viel leichter vor sich: »Durch die Industrialisierung stieg die Zahl der Handwerker und Rahmenstricker [...] um ein Mehrfaches an. Danach wurden sie, ebenfalls durch die Industrialisierung, langsam zugrunde gerichtet: Gemeinschaften, die fähig gewesen waren, miteinander zu handeln und zu denken, wie die Leinenweber von Dunfermline, brachen durch Demoralisierung, Verelendung und Auswanderung in den 1830er Jahren auseinander. Gelernte Handwerker wurden zu unterbezahlten Heimarbeitern, wie im Möbelgewerbe von London« (ebd., S. 92).

49 Einige Zeit vorher waren unter der Schirmherrschaft von Philantropen verschiedene Projekte entwickelt worden, nach denen man Paupers, vor allem Kinder, in Anstalten sperrte, die ihnen das Arbeiten unter der neuartigen Disziplin beibringen sollten. Die Philantropen hegten große Hoffnungen, diese Unternehmungen zu Modellen profitabler Armenfürsorge machen zu können, scheiterten jedoch in dieser Hinsicht. Bei der Ausbildung junger Paupers erwiesen sich die neuen Fabrikanten bald als die besseren Zuchtmeister – auf diesen ihren wohlthätigen Dienst waren sie auch beträchtlich stolz.

50 Hammond und Hammond, 1917, S. 145.

51 Mantoux, S. 411.

52 Im Jahre 1816, als Fürsorgekinder ohnehin nicht länger unentbehrlich waren, begrenzte das Parlament die Entfernung, bis zu der Kinder transportiert werden durften, auf vierzig Meilen (Hammond und Hammond, 1917, S. 156).

53 In der Frühzeit des Fabriksystems weigerten sich die Arbeiter, ihre eigenen Kinder in den Fabriken arbeiten zu lassen; mit der Zeit wurde ihr Widerstand angesichts des eigenen Elends gebrochen (ebd., S. 156).

54 Als Sir Robert Peel (der offensichtlich entweder die Methoden, durch die er zu Reichtum gekommen war, bereute, oder diesen endlich für groß genug hielt) ein Fabrikgesetz einbrachte, das die Nacharbeit für Kinder untersagte, wandten die Fabrikbesitzer ein, freie Arbeiter würden nachts höchstens zu Bedingungen arbeiten, die den Fabrikanten zum Nachteil gerichten (ebd., S. 152).

55 Es gab genügend Vorgänger für die in Speenhamland empfohlene Methode. Im späten 17. Jahrhundert begannen einige Gemeinden den Arbeitern, deren Löhne nicht zum Lebensunterhalt ihrer Familien ausreichten, Zuschüsse zu gewähren. Der Gilbert's Act von 1782 bot den tauglichen Armen in den unter das Gesetz fallenden Gemeinden öffentlich subventionierte Arbeit außerhalb des Arbeitshauses (Webb und Webb, Teil I, S. 170-171).

56 Zunächst lehnten die Notabeln von Berkshire mit beträchtlicher Mehrheit einen Vorschlag ab, der den Arbeitern einen am hohen Getreidepreis ausgerichteten Mindestlohn garantierte hätte.

57 Vgl. die Darstellung dieser Unruhen bei Hammond und Hammond, 1948, Bd. I, S. 116-118.

58 Die Bemerkung stammt von H. R. Pretyman, *Dispauperization*, 1878, S. 27; hier zitiert nach Webb und Webb, Teil I, S. 172.

59 Im Jahre 1796 folgte das Parlament wiederum den Herren von Berkshire, indem es die gesetzliche Festlegung eines Mindestlohns abwies und stattdessen eine

Subventionierung der Löhne durch die Sozialfürsorge vorsah (de Schweinitz, S. 72-73).

60 Ebd., S. 73-74.

61 Hammond und Hammond, 1948, Bd. I, S. 162.

62 Nach 1815 gelang es den Grundbesitzern, durch den Erlaß von Korngesetzen den Preisverfall aufzuhalten; diese sicherten hohe Nahrungsmittelpreise zu einem Zeitpunkt, an dem die Fürsorgeunterstützung abgebaut wurde, und verschlechterten somit die Lebensbedingungen der Arbeiter weiter.

63 Hobsbawm und Rudé, S. 51.

64 Der Speenhamland-Plan wird gewöhnlich für die ständige Verschlechterung der Lebensbedingungen der englischen Landarbeiter im ersten Drittel des 19. Jahrhunderts verantwortlich gemacht. Nach dieser Ansicht unterminierte die Zusage einer Mindestunterstützung den Ansporn der Arbeiter zu produktiver Arbeit, hielt die Farmer von Lohnerhöhungen ab und schaffte schließlich einen Zustand solch vollständiger Abhängigkeit, daß die Unterstützung auf ein Hungerniveau reduziert werden konnte. Darüber hinaus ist Karl Polanyi der Ansicht, daß Speenhamland die Herausbildung des freien Arbeitsmarkts, unter dem er den städtischen industriellen Arbeitsmarkt versteht, aufgehalten hat. Zum ersten Punkt scheint uns, daß hier dem Speenhamland-Plan für weit tieferreichende Faktoren die Schuld gegeben wird: nämlich Arbeitskräfteüberschuß, steigende Getreidepreise und durch die Kommerzialisierung der Landwirtschaft verursachte Freisetzung. Wenn, zum zweiten, Speenhamland die Entfaltung eines industriellen Arbeitsmarkts verzögerte, so deshalb, weil es nötig war, die damit einhergehenden sozialen Störungen zu mildern – dies ist unserer Meinung nach immer eine Hauptfunktion von Sozialfürsorge gewesen und ist es heute noch, aber keine Besonderheit von Speenhamland.

65 *The Report from His Majesty's Commissioners for Inquiring into the Administration and Practical Operation of the Poor Laws*, 1834, S. 271, zitiert nach de Schweinitz, S. 123.

66 Terrorisiert ist hier der richtige Begriff, denn selbst für eine Zeit, in der das Leben der arbeitenden Klassen von Brutalität gekennzeichnet war, waren die Lebensbedingungen in den Arbeitshäusern erschreckend. Die Zustände waren dert, daß, wie eine Untersuchung des House of Commons aus dem Jahre 1767 ergab, nur 7 von 100 in den Arbeitshäusern geborenen oder dort eingelieferten Säuglingen länger als zwei Jahre überlebten (de Schweinitz, S. 66).

67 Hobsbawm bemerkt zur Intention der Armengesetze: »Der Restbestand von Paupers konnte zwar nicht dem Hungerstod ausgesetzt werden, aber man sollte ihnen nicht mehr als das absolute Minimum zukommen lassen – vorausgesetzt, daß es weniger war als der niedrigste Lohn, der geboten wurde – und unter den entmutigendsten Bedingungen. Die Armengesetze dienten weniger dazu, den Unglücklichen zu helfen, als vielmehr dazu, die sich selbst schuldig bekennenden Versager der Gesellschaft zu brandmarken« (Bd. I, S. 89).

68 Monypenny, Bd. I, S. 374. Praktisch wurde die Reform jedoch bestenfalls teilweise verwirklicht. Die Armen beteiligten sich auch weiterhin an Unruhen, besonders stark während der Wirtschaftskrisen der 1840er Jahre, so daß außerhäusliche Sozialfürsorge weiterhin, sehr zum Verdruß der »Reformer«, in großem Umfang gewährt wurde. »Von den 595 Bezirken Englands hat sie [die Armenrechtskommission] für 478 ein Verbot [außerhäuslicher Fürsorge] ausgesprochen. Doch die Anordnung enthält so viele Ausnahmen, daß [1845] von 1 470 970 Fürsorgeempfängern nur 215 325 Arbeitshausinsassen waren« (Senior, S. 326).

69 »Psychologische Folter«, bemerkte Polanyi zur Reform von 1834, »wurde von

freundlichen Philantropen als Schmiermittel im Getriebe der Arbeitsmühle kaltblütig befürwortet und geschmeidig in die Praxis umgesetzt« (S. 82). Diese Reform war die erste größere Errungenschaft der britischen Mittelklassen, nachdem sie 1832 das Wahlrecht erhalten hatten; einen Teil ihrer Brutalität verdankt sie ohne Zweifel den in den Mittelklassen vertretenen Interessen der Fabrikanten.

70 *The Report from His Majesty's Commissioners for Inquiring into the Administration and Practical Operation of the Poor Laws*, 1834, S. 228; zitiert nach de Schweinitz, S. 123.

71 Zitiert nach de Schweinitz, S. 1.

72 Die Niederlassungsgesetze wurden 1795 angesichts des wachsenden Bedarfs an Fabrikarbeitern aufgehoben; doch schon vorher hatten sie weniger dazu gedient, die Mobilität von Arbeitskräften zu verhindern, als vielmehr, ihre Richtung zu bestimmen: »Sorgfältiges Studium des vorliegenden Materials scheint zum Schluß zu führen, daß die Niederlassungsgesetze [...] den Fluß der Arbeitskräfte nicht stoppten, sondern ihn im Interesse der Unternehmer regulierten. [...] Wenn es einem Unternehmer gefiel, frische Arbeitskräfte heranzuholen, ließ er sie über den Armenaufseher dazu ermutigen, mit oder ohne Papiere zu kommen; hatten sie sich aber einmal darauf eingelassen, verweigerte er ihnen gewöhnlich die Papiere, welche ihnen erlaubt hätten, wegzuziehen und ihr Glück in anderen Gemeinden zu versuchen, wo von jedem armen Neankömmling solche Papiere verlangt wurden« (Hammond und Hammond, 1948, Bd. I, S. 111-112).

73 Adam Smith bezeugte Ausmaß und Effektivität dieser Einschränkungen 1776 in *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*: »... ich wage zu behaupten, daß es in England schwerlich einen armen Mann von vierzig Jahren gibt, der sich nicht in irgendeinem Abschnitt seines Lebens durch dies törichte Ansässigkeitsgesetz aufs Grausamste bedrückt gefühlt hätte« (*Eine Untersuchung über Wesen und Ursachen des Volkswohlstandes*, dtsh. Aufl. Jena 1923, Bd. I, S. 189). Adam Smith schrieb natürlich aus der Perspektive eines Theoretikers des freien Marktes zu einer Zeit, da Marktprozesse weit besser entwickelt und Arbeitskräfte weit effektiver zu verteilen und zu disziplinieren in der Lage waren.

74 »Nach dem Handwerkerstatut ruhte die Arbeitsorganisation auf drei Säulen: Arbeitszwang, siebenjährige Lehrzeit und jährliche Lohnfestsetzung durch die Behörden. [...] Man könnte Handwerkerstatut und Armenrecht zusammen als einen Arbeitskodex bezeichnen« (Polanyi, S. 86 f.).

Teil I
Fürsorge in der Großen Depression

Kapitel 2

Wirtschaftlicher Zusammenbruch, Massenarbeitslosigkeit und das Aufkommen von Unruhen

Mit der Großen Depression kam die erste große Krise der Sozialfürsorge in den Vereinigten Staaten. Bis 1935 bezogen mehr als 20 Millionen Menschen Arbeitslosenunterstützung. Es wäre jedoch falsch, diesen beispiellosen Umfang der Sozialfürsorge als Antwort auf wirtschaftliches Massenelend zu begreifen: Millionen waren schon mehrere Jahre lang arbeitslos gewesen, bevor sie überhaupt Unterstützung bekamen. Wir werden im folgenden darlegen, daß es die im Gefolge der wirtschaftlichen Katastrophe auftretende Welle politischer Unruhen war, die die Regierung dazu veranlaßte, ihre Unterstützung anzubieten, daß nach Ausweitung der Sozialfürsorge die Unruhe rasch nachließ und daraufhin die Unterstützung wieder eingeschränkt wurde. Das bedeutete, unter anderem, daß viele Unterstützungsbedürftige von der Liste der Fürsorgeempfänger gestrichen und in einen Arbeitsmarkt gedrängt wurden, der noch von Arbeitslosen überschwemmt war. Nach Wiederherstellung der Stabilität war jedoch das fortdauernde Elend dieser Millionen von geringer politischer Bedeutung.

Die Sozialfürsorge entwickelte sich in den Vereinigten Staaten nur langsam. Zum einen arbeiteten in der Landwirtschaft, mit Ausnahme der des Südens, vor allem selbständige Farmer, die ihren eigenen Grund und Boden bewirtschafteten; ein großes Landproletariat wie in England gab es nicht. Zum anderen gelang es mit dem raschen Fortschreiten der Industrialisierung, die wachsende Bevölkerung mehr oder weniger zu absorbieren. Auch das sich von Zeit zu Zeit verschärfende wirtschaftliche Elend führte gewöhnlich nicht zum Ausbruch gravierender Unruhen, die Fürsorgekonzessionen hätten erzwingen können. Das lag zum einen daran, daß bis ins späte 19. Jahrhundert unerschlossene Gebiete den Unzufriedenen und Bedürftigen eine Ausweichmöglichkeit boten, zum an-