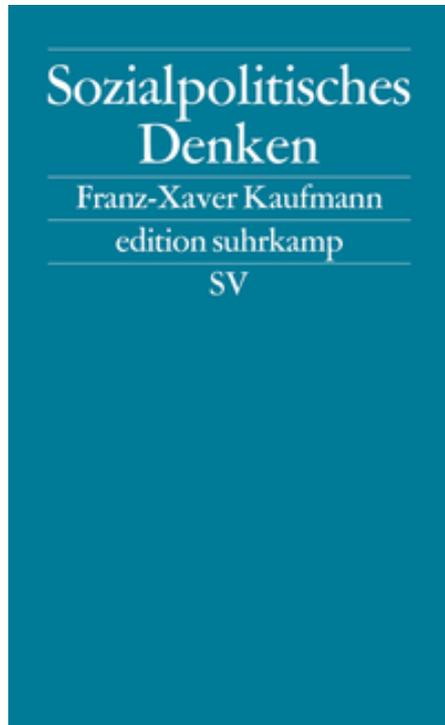


# Suhrkamp Verlag

## Leseprobe



Kaufmann, Franz-Xaver  
**Sozialpolitisches Denken**

Die deutsche Tradition

© Suhrkamp Verlag  
edition suhrkamp 2321  
978-3-518-12321-8

edition suhrkamp 2321

Nicht nur hinsichtlich der Sozialversicherung, auch hinsichtlich der gedanklichen Durchdringung der politischen Folgeprobleme von Liberalisierung und Industrialisierung wurde im deutschen Sprachraum Pionierarbeit geleistet. Sozialpolitik ist ein sozialwissenschaftlicher Begriff, der praktisch-politische Karriere gemacht hat. Er ist um die Mitte des 19. Jahrhunderts entstanden und beruht auf der Unterscheidung von ›Staat‹ und ›Bürgerlicher Gesellschaft‹. Daß es sich hier um ein Verhältnis wechselseitiger Beeinflussung handelt, ist ein erst in der neuesten Diskussion um die ›Krise des Wohlfahrtsstaats‹ international aufgenommener Ansatz.

Vorliegende Schrift gibt einen Überblick über Entstehung und Entwicklung des sozialwissenschaftlichen Denkens mit Bezug auf Sozialpolitik und ihr verwandte Begriffe von ca. 1840 bis 1999. Sie schlägt einen Bogen von den frühen gesellschaftstheoretischen Entwürfen im Horizont der Hegelschen Rechtsphilosophie, über die Fokussierung auf die Arbeiterfrage im Kaiserreich und die ins ›Dritte Reich‹ mündenden Krisenerfahrungen der Weimarer Republik bis zu den Diskursen nach dem Zweiten Weltkrieg: Soziale Marktwirtschaft, Sozialpolitik als Gestaltung von Lebenslagen, Sozialstaatlichkeit und Krise des Wohlfahrtsstaats. Dabei werden Begriffsgeschichte und Ideengeschichte verknüpft und in ihren realgeschichtlichen Horizont gestellt, so daß zugleich eine Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland entsteht.

Franz-Xaver Kaufmann  
Sozialpolitisches Denken

*Die deutsche Tradition*

Suhrkamp

2. Auflage 2016

Erste Auflage 2003

edition suhrkamp 2321

© Nomos Verlagsgesellschaft Baden-Baden 2001

© Suhrkamp Verlag Frankfurt am Main 2003

Suhrkamp Taschenbuch Verlag

Alle Rechte vorbehalten, insbesondere das der Übersetzung,  
des öffentlichen Vortrags sowie der Übertragung  
durch Rundfunk und Fernsehen, auch einzelner Teile.

Kein Teil des Werkes darf in irgendeiner Form  
(durch Fotografie, Mikrofilm oder andere Verfahren)  
ohne schriftliche Genehmigung des Verlages  
reproduziert oder unter Verwendung elektronischer Systeme  
verarbeitet, vervielfältigt oder verbreitet werden.

Satz: Jung Crossmedia publishing, Lahnau

Printed in Germany

Umschlag gestaltet nach einem Konzept

von Willy Fleckhaus: Rolf Staudt

ISBN 978-3-518-12321-8

# Inhalt

|  |    |
|--|----|
| Einleitung .....   | 7  |
| <i>1. Social-Politik als Vermittlung zwischen ›Staat‹<br/>und ›bürgerlicher Gesellschaft‹</i> .....                    | 13 |
| 1.1 Sozial – Sozialismus – Gesellschaftslehre .....  | 13 |
| 1.1.1 Das ›Soziale‹ als Ausdruck von Säkularisierung   | 14 |
| 1.1.2 Die Differenzierung zwischen dem Politischen<br>und dem Gesellschaftlichen: G. W. F. Hegel ...                   | 18 |
| 1.2 Soziale Frage – Soziale Reform – Sozialpolitik .....   | 24 |
| 1.2.1 Gesellschaftslehre und soziale Reform: Lorenz<br>von Stein .....   | 24 |
| 1.2.2 Das Aufkommen des Terminus Sozialpolitik ..  | 29 |
| 1.2.3 Begriffliche Fixierungen .....   | 35 |
| <i>2. Arbeiterfrage und Sozialpolitik (1863-1918)</i> .....  | 40 |
| 2.1 Latenz des Begriffs ›Sozialpolitik‹ .....  | 40 |
| 2.1.1 Die liberale Phase .....   | 42 |
| 2.1.2 Der politische Sprachgebrauch in der der<br>Bismarckschen Sozialgesetzgebung voran-<br>gehenden Phase .....      | 44 |
| 2.2 Der Einfluß des ›Vereins für Socialpolitik‹ .....  | 49 |
| 2.2.1 Zur Namensgebung des Vereins .....   | 49 |
| 2.2.2 Wirrnisse und Klärungen: Die wissenschafts-<br>geschichtliche Bedeutung des ›Vereins für<br>Socialpolitik‹ ..... | 55 |
| 2.3 Erste Begriffsdebatten .....   | 60 |
| 2.3.1 Vorbemerkungen zur Begriffsfrage .....   | 62 |
| 2.3.2 Definitionsversuche im Horizont der<br>Bismarckschen Sozialreform .....  | 64 |
| 2.3.3 Werner Sombart: Sozialpolitik als Wirtschafts-<br>ordnungspolitik .....  | 71 |
| 2.3.4 Ludwig von Bortkiewicz: Sozialpolitik als<br>verteilungsorientierte Strukturpolitik .....                        | 73 |
| 2.4 Der Einfluß des Ersten Weltkriegs .....  | 75 |

|  |     |
|--|-----|
| 3. <i>Krise der Sozialpolitik (1920-1945)</i> .....  | 79  |
| 3.1 Die Krisendiskussion und ihr Kontext .....   | 80  |
| 3.2 Sozialdemokratische Perspektiven: Zwischen<br>Sozialisierung und sozialem Rechtsstaat .....          | 85  |
| 3.2.1 Hugo Sinzheimer: Soziale Selbstbestimmung<br>im Recht .....  | 87  |
| 3.2.2 Fritz Naphtali: Wirtschaftsdemokratie .....  | 92  |
| 3.2.3 Hermann Heller: Sozialer Rechtsstaat .....   | 95  |
| 3.3 ›Christliche Sozialreform‹ und das Scheitern<br>korporatistischer Konfliktlösung .....               | 98  |
| 3.4 Reaktionen der wissenschaftlichen Sozialpolitik ...  | 103 |
| 3.4.1 Begriffsdiskussionen .....   | 105 |
| 3.4.2 Eduard Heimanns historische Theorie der<br>Sozialpolitik .....                                     | 113 |
| 3.5 Sozialpolitik unter dem Nationalsozialismus .....  | 118 |
| 4. <i>Sozialpolitik seit dem Zweiten Weltkrieg</i> .....   | 124 |
| 4.1 Normative Orientierungen .....   | 125 |
| 4.1.1 Sozialstaat und soziale Marktwirtschaft als<br>Rahmenkonzepte .....                                | 125 |
| 4.1.2 Christliche Gesellschaftslehre .....   | 135 |
| 4.2 Wissenschaftliche Sozialpolitik im Spannungsfeld<br>von Tradition und Neuorientierung (1946-1966) .. | 137 |
| 4.2.1 Diversifizierung des Begriffs .....  | 139 |
| 4.2.2 Diversifizierung der Perspektiven .....  | 145 |
| 4.2.3 Konzeptionelle Neuorientierungen .....   | 148 |
| 4.2.4 Neue theoretische Perspektiven .....   | 153 |
| 4.3 Sozialpolitik zwischen ›Lebensqualität‹ und<br>›Krise des Sozialstaates‹ (1967-1999) .....           | 160 |
| 4.3.1 Aktive Sozialpolitik .....   | 160 |
| 4.3.2 Sozialstaatlichkeit und ›Welfare state‹ .....  | 165 |
| 4.3.3 Sozialpolitik und die ›Krise des Sozialstaates‹  | 173 |
| Schlußbemerkung .....  | 181 |
| Register .....   | 187 |

# Einleitung<sup>1</sup>

Sozialpolitik ist ein sozialwissenschaftlicher Begriff, der praktisch-politische Karriere gemacht hat. Er entstand zuerst im deutschen Sprachraum, im Horizont der Hegelschen Unterscheidung von Staat und bürgerlicher Gesellschaft. Er fand seine allmähliche akademische Codierung durch Wissenschaftler, die dem 1873 gegründeten ›Verein für Socialpolitik‹ angehörten. Seine institutionelle Karriere begann mit den Bismarckschen Sozialreformen, doch dauerte es lange, bis er sich hier gegenüber konkurrierenden deutschen Begriffen und auch international durchsetzen konnte. Bis zum Ende der Weimarer Republik blieb Sozialpolitik vor allem ein akademischer Begriff für die unter anderen Namen sich vollziehenden institutionellen Entwicklungen. Die Einbürgerung in der Praxis erfolgte allmählich, vor allem nach dem Zweiten Weltkrieg. Die internationale Karriere des Begriffs datiert sogar erst aus den letzten drei Jahrzehnten.

Die Sache, um die es der Sozialpolitik geht, hat im Gegensatz zum Begriff ihren Ursprung nicht im deutschen Sprachraum. Schon die radikale französische Revolutionsverfassung von 1793 postulierte die Gleichberechtigung von Arbeitgeber und Arbeitnehmer sowie die Verpflichtung des Staates, jedermann Schulbildung zukommen zu lassen und für den Unterhalt ins Unglück geratener Bürger zu sorgen. Also ein wohlfahrtsstaatliches Pro-

1 Eine Vorfassung dieses Textes ist unter dem Titel »Der Begriff Sozialpolitik und seine wissenschaftliche Deutung« erschienen in: Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945, hg. v. Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung und Bundesarchiv, Bd. 1: Grundlagen der Sozialpolitik, Baden-Baden 2001, S. 3-101. Sie verdankt die Gründlichkeit ihrer Ausarbeitung den optimalen Arbeitsbedingungen im Wissenschaftskolleg zu Berlin, dem ich im akademischen Jahr 1998/99 als Fellow angehören durfte. Der Text wurde für die vorliegende Buchpublikation überarbeitet und um einige Gesichtspunkte sowie neueste Literatur ergänzt. Ich danke den Mitarbeiterinnen der Bibliothek des Wissenschaftskollegs zu Berlin für vielfältige Hilfe und zahlreichen Fellows für wertvolle Hinweise. Für Kritik und Anregungen zur Vorfassung danke ich insbesondere Christian von Ferber, Hans-Günter Hockerts, Heinz Lampert, Stephan Leibfried, Lutz Leisering, Gerhard A. Ritter und Hans F. Zacher. Schließlich danke ich den Herausgebern des Werkes, in dem die Vorfassung erschienen ist, sowie dem Nomos-Verlag für die Genehmigung zur Weiterverwendung des Textes.

gramm, das angesichts des nachfolgenden Terrors der Guillotine der Vergessenheit anheimfiel. Erste gesetzliche Regelungen der Armenfürsorge erließ die Königin von England, Elisabeth I., um 1600. Dieses »old poor law« wurde dann 1834 im Geiste von Jeremy Bentham reformiert und für die arbeitsfähig Geltenden im Sinne der Abschreckung verschärft; für die Arbeitsunfähigen wurde dagegen die Gesundheitsfürsorge eingeführt, aus der sich in der Folge ein ausgebautes öffentliches Gesundheitswesen entwickelte. Etwa gleichzeitig (1833) erließ das britische Parlament die erste Fabrikgesetzgebung zur Regulierung der Kinderarbeit und schuf das Institut der Fabrikinspektoren. Noch früher begannen der Arbeitsschutz und die Fabrikgesetzgebung in der Schweiz: die früheste Ordonnanz zum Schutze arbeitender Kinder erließ 1799 der Kanton Zürich. Im Kanton Glarus wurde schon 1848 eine Beschränkung der Arbeitszeit für Erwachsene und 1864 ein umfassendes Fabrikgesetz beschlossen, dem 1877 und 1881 eine umfassende Fabrikgesetzgebung auf Bundesebene folgte. Preußen wurde führend im Bereich staatlicher Volksbildung und regulierter Hilfskassen; dem folgte mit der Bismarckschen Sozialgesetzgebung (1883-1889) der Durchbruch zur Sozialversicherung für Arbeiter auf Reichsebene. Dänemark, das schon 1862 eine Krankenversicherung eingeführt hatte, schuf zwischen 1891 und 1907 ein System bedarfsorientierter Mindestsicherung, das nahezu die gesamte Bevölkerung vor Armut durch Berufsunfälle, Arbeitslosigkeit und Krankheit schützte.

Um 1900 war das Arsenal der heute als sozialpolitisch oder wohlfahrtsstaatlich bezeichneten Maßnahmen zur Lösung der ›Sozialen Frage‹ im Prinzip somit bereits entwickelt, nicht jedoch ein die vielen Maßnahmen im Zusammenhang thematisierendes Konzept – mit Ausnahme des deutschen Begriffs ›Sozialpolitik‹. Dies rechtfertigt eine Studie, die der Entstehung und dem Wandel dieses Begriffes nachgeht. Wie zu zeigen sein wird, führt diese Recherche in Kerngebiete der entstehenden Sozialwissenschaften und darf deshalb sowohl als Beitrag zur internationalen Erforschung der Geschichte des Wohlfahrtsstaates als auch zur Geschichte der Sozialwissenschaften in Deutschland gelten.

Mit dem Begriff Sozialpolitik wird die keineswegs selbstverständliche Einheit bestimmter institutioneller Entwicklungen postuliert, und wie zu zeigen sein wird, haben sich die Kriterien der Einheit im Laufe der Zeit gewandelt. Idee und Begrifflichkeit

von Sozialpolitik sind das historische Ergebnis ethischer Ideen, sozialer Problemdiagnosen, politischer Postulate und wissenschaftlicher Konstruktionen. Diese Studie zeichnet die Entstehung und Vereinheitlichung des Gegenstandes nach, um zum einen die sachliche Reichweite des institutionellen Verständnisses von Sozialpolitik verständlich zu machen, zum anderen aber auch die Grenzen des Begriffs und die ihn in jüngerer Zeit ersetzende Begrifflichkeit des Sozial- oder Wohlfahrtsstaates zu verdeutlichen. Unter ›Sozialpolitik‹ kann auch kategorial Unterschiedliches verstanden werden: Der politische Kampf um Maßnahmen und Gesetze (*social politics*), die Durchführung staatlich veranlaßter Maßnahmen, in Deutschland auch durch verselbständigte Körperschaften oder gar private Träger (*social policies*); und schließlich die intellektuelle Auseinandersetzung um die Definition sozialer und politischer Probleme sowie die Kritik sozialpolitischer Praktiken, vor allem von seiten der Rechts-, Wirtschafts- und Sozialwissenschaften (*socio-political ideas*). Zwischen diesen drei Dimensionen bestehen natürlich Wechselwirkungen, die jedoch nur aus der dritten, wissenschaftlichen Perspektive deutlich werden, die im Zentrum dieser Untersuchung steht.

Die Differenz und Konvergenz zwischen wissenschaftlichem und praktisch-politischem Verständnis von ›Sozialpolitik‹ blieb historisch recht kontingent und kann deshalb nur beiläufig erwähnt werden.<sup>2</sup> Wir konzentrieren uns vielmehr auf die *Begriffs- und Reflexionsgeschichte von Sozialpolitik in Deutschland*. Verfolgt wird die Entstehung des Begriffs Sozialpolitik, und verdeut-

2 Überblicke über die Geschichte der praktischen Sozialpolitik in Deutschland geben: Syrup, Friedrich und Otto Neuloh: Hundert Jahre staatliche Sozialpolitik 1839-1939, Stuttgart 1957; Gladen, Albin: Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland, Wiesbaden 1974; Hentschel, Volker: Geschichte der deutschen Sozialpolitik (1880-1980) – Soziale Sicherung und Kollektives Arbeitsrecht, Frankfurt/M. 1983; Frerich, Johannes und Martin Frey: Handbuch der Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland, 3 Bde., 2. Aufl. München 1996; Lampert, Heinz: Lehrbuch der Sozialpolitik, 5. Aufl. Berlin u. a. 1998, S. 17-115; Schmidt, Manfred G.: Sozialpolitik in Deutschland: Historische Entwicklung und internationaler Vergleich, 2. Aufl. Opladen 1998, S. 21-173; Drei Wege deutscher Sozialstaatlichkeit: NS-Diktatur, Bundesrepublik und DDR im Vergleich, hg. v. Hans Günter Hockerts, München 1998; Stolleis, Michael: Historische Grundlagen: Sozialpolitik in Deutschland bis 1945, in: Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945, hg. v. Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung und Bundesarchiv, Bd. 1, Baden-Baden 2001, S. 199-332.

licht werden die Bezugsprobleme, mit deren Hilfe die Einheitlichkeit seines Gegenstandes konstruiert wurde, unter Einschluß konkurrierender Bezeichnungen. Deshalb auch ist keine vollständige Erfassung des Sprachgebrauchs beabsichtigt; hervorgehoben werden vielmehr Bedeutungen, die der Begriff in der deutschen Gelehrtensprache erhalten hat.<sup>3</sup> Das Quellenmaterial besteht daher im wesentlichen aus akademischen Schriften, nicht aus Dokumenten der praktischen Politik. Zwar wurden viele dieser Schriften auch in politischer Absicht oder zum mindesten im Horizont bestimmter politischer Orientierungen geschrieben; ja es ist für unseren Gegenstand charakteristisch, daß normative und deskriptive Konnotationen in schwer entwirrbarer Weise durcheinandergelassen, wie das auch in der politischen Rhetorik üblich ist. Dennoch handelt es sich hier typischerweise um Äußerungen von *Wissenschaftlern*, nicht von Politikern oder Verwaltungsleuten. Soweit ersichtlich, werden jedoch Punkte markiert, an denen Wissenschaft und Politik sich begegneten und wo Transfers aus der einen oder anderen Richtung zur historischen Konstitution des Gegenstandes beigetragen haben.

Ein Defizit der bloß begriffsgeschichtlichen Betrachtung<sup>4</sup> be-

3 Dabei werden die eher seltenen Versuche übergangen, ›Sozialpolitik‹ zu einem universalhistorischen Begriff zu machen; vgl. zuletzt Molitor, Bruno: Sozialpolitikgeschichte in theoretischer Sicht, in: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik 35 (1990), S. 149-170. Und es kann ebensowenig darum gehen, die Gesamtheit der Ideen und wissenschaftlichen Auffassungen und Debatten nachzuzeichnen, welche die Problemlagen betreffen, die gelegentlich dem Begriff Sozialpolitik zugeordnet wurden. Vgl. für die ältere Zeit Philippovich, Eugen von, und Heimann, Eduard: Entwicklungsgang der wirtschafts- und sozialpolitischen Systeme und Ideale, in: Grundriß der Sozialökonomik I. Abt., I. Teil: Wirtschaft und Wirtschaftswissenschaft, 2. Aufl. Tübingen 1924, S. 125-201; ferner Keller, Paul: Dogmengeschichte des wohlstandspolitischen Interventionismus. Winterthur 1955; Scheer, Christian: Sozialstaat und öffentliche Finanzen, Köln 1975; Ritter, Gerhard A.: Zur Geschichte der sozialen Ideen im 19. und frühen 20. Jahrhundert, in: ders.: Arbeiter, Arbeiterbewegungen und soziale Ideen in Deutschland, München 1996, S. 11-66.

4 Zu Aufgaben und Methoden der Begriffsgeschichte vgl. Meier, H. G.: Begriffsgeschichte, in: Historisches Wörterbuch der Philosophie, hg. v. Joachim Ritter, Bd. 1, Darmstadt 1971, Sp 788-808; Gadamer, Hans-Georg: Die Begriffsgeschichte und die Sprache der Philosophie, Opladen 1971; Historische Semantik und Begriffsgeschichte, hg. v. Reinhart Koselleck, Stuttgart 1978; Koselleck, Reinhart: Sozialgeschichte und Begriffsgeschichte, in: Sozialgeschichte in Deutschland, hg. v. Wolfgang Schieder und Volker

steht in dem Umstand, daß realgeschichtliche Kontexte der begrifflichen Veränderungen unterbelichtet bleiben.<sup>5</sup> Auch die akademischen Erörterungen um Sozialpolitik beziehen sich in der Regel auf eine konkrete gesellschaftliche und politische Situation, die den Horizont der jeweiligen Überlegungen bildet. Dieser kommt jedoch in den begrifflichen Erörterungen meist nicht direkt zum Ausdruck. Deshalb werden gelegentlich, allerdings in sehr summarischer Form, auch realhistorische Bezüge hergestellt, so daß diese Studie auch einen Beitrag zu einer historischen Soziologie der Sozialpolitik leistet. Denn wie die meisten ›großen‹ Gegenstände der Soziologie ist Sozialpolitik uns nur als historischer Gegenstand und in begrifflicher Form gegeben.<sup>6</sup>

Der begriffsgeschichtliche Befund zeigt im Zeitablauf starke Veränderungen im dominanten Sinngehalt von ›Sozialpolitik‹, wobei Perspektiven, die am Anfang standen, in jüngster Zeit wieder an Bedeutung gewonnen haben. Auch deshalb ist es wichtig, das sozialpolitische Denken in den jeweiligen historischen Kontext zu stellen. Der Begriffswandel ist nicht beliebig, und demzufolge auch nicht der ›Sinn‹ von Sozialpolitik. In der deutschen Tradition meine Sozialpolitik stets mehr als politische Maßnahmen zugunsten Hilfebedürftiger oder sozial Benachteiligter. Nahezu alle sozialpolitischen Diskurse implizieren auch gesellschaftstheoretische Vorstellungen.

Eine letzte Vorbemerkung: Aus der Sicht der großen politischen Strömungen des 19. und 20. Jahrhunderts, nämlich Libera-

Sellin, Bd. I: Die Sozialgeschichte innerhalb der Geschichtswissenschaft, Göttingen 1986, S. 89-109.

- 5 Hierauf weist zu Recht hin: Dipper, Christoph: Sozialreform – Geschichte eines umstrittenen Begriffs, in: Archiv für Sozialgeschichte 32 (1992), S. 323-351, hier S. 324f. Diese Studie zu einem sehr verwandten Begriff erwies sich als besonders hilfreich und sei zur Ergänzung empfohlen. – Die in reicher Zahl vorliegenden, meist älteren Studien zum Begriff der Sozialpolitik entbehren der begriffsgeschichtlichen Methodik. Am ertragreichsten ist immer noch: Philippovich, Eugen von: Das Eindringen der sozialpolitischen Ideen in die Literatur, in: Die Entwicklung der Volkswirtschaftslehre im neunzehnten Jahrhundert. Gustav Schmoller zur siebenzigsten Wiederkehr seines Geburtstages, Teil II, Leipzig 1908, XXXI, S. 1-51.
- 6 Auf das häufige Fehlen dieses historischen Sinns in der gegenwärtigen deutschen Soziologie weist Hans-Ulrich Wehler hin: Soziologie und Geschichte als Nachbarwissenschaften, in: Soziologischer Eigensinn – Zur ›Disziplinierung‹ der Sozialwissenschaften, hg. v. Christiane Funken, Opladen 2000, S. 113-121.

lismus, Sozialismus und Konservatismus, hat sich Sozialpolitik als eine anscheinend heterogene Folge inkonsistenter Kompromisse entwickelt. Demgegenüber liegt dieser Darstellung die Auffassung zugrunde, daß die Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland Ausdruck einer eigenständigen ›reformistischen‹ Strömung ist, die sich zwar im Spannungsfeld der drei genannten ›Großideologien‹ entwickelt hat, aber durchaus eigenständige Wurzeln (insbesondere im Ethos der beiden großen christlichen Konfessionen<sup>7</sup>) und ideologische Positionen aufweist. Dabei erscheinen die sozialdemokratische, die christlich-soziale und die sozialliberale Position nicht nur als mehr oder weniger konsistente Kompromisse zwischen liberalen, sozialistischen und konservativen Ideen, sondern vielfach auch als produktive Synthesen mit weiter reichenden, eigenständigen Perspektiven. Von daher wird verständlich, weshalb ›reine‹ liberale, sozialistische und konservative Positionen in dieser Darstellung eine untergeordnete Rolle spielen.

7 Vgl. hierzu Moening, Maria: Die Stellung der deutschen katholischen Sozialpolitiker des 19. Jahrhunderts zur »Staatsintervention« in der sozialen Frage, Diss. Münster 1927; Bredendiek, Walter: Christliche Sozialreformer des 19. Jahrhunderts, Leipzig 1953; Liebersohn, Harry: Religion and Industrial Society. The Protestant Congress in Wilhelmine Germany. Philadelphia 1980; Kaufmann, Franz-Xaver: Christentum und Wohlfahrtsstaat, in: Zeitschrift für Sozialreform 34 (1988), S. 65-89 (mit weiteren Nachweisen); Soziale Reform im Kaiserreich: Protestantismus, Katholizismus und Sozialpolitik, hg. v. Jochen-Christoph Kaiser und Wilfried Loth, Stuttgart 1997. Nicht zu vergessen sind ferner erhebliche wissenschaftliche und praktische Beiträge der jüdischen Intelligenz zur deutschen Sozialpolitik bis 1933. Dies ist erst für das Gesundheitssystem aufgearbeitet, vgl. hierzu Tennstedt, Florian und Stephan Leibfried: Sozialpolitik und Berufsverbote im Jahre 1933, in: Zeitschrift für Sozialreform 25 (1979), S. 129-153, 211-238.

# 1. Social-Politik als Vermittlung zwischen ›Staat‹ und ›bürgerlicher Gesellschaft‹

Das Wort ›sozial‹ ist erst in den dreißiger Jahren des 19. Jahrhunderts in die deutsche Sprache eingedrungen, so daß es sich erübrigt, die Archäologie unseres Begriffs weiter zurückzuverfolgen.<sup>8</sup> In den vierziger Jahren bürgerte es sich in der Schreibweise ›social‹ rasch ein<sup>9</sup> und gab zur Entstehung einer Vielzahl von Komposita und verwandten Wörtern Anlaß, unter denen für unseren Zusammenhang die Termini ›soziale Frage‹, ›soziale Bewegung‹, ›Sozialismus‹, ›Sozialwissenschaft‹, ›soziale Reform‹, ›Sozialstaat‹ und ›soziale Politik‹ (bzw. ›sozialpolitisch‹) von besonderer Bedeutung sind.<sup>10</sup> Diese weitgehend unabhängig voneinander entstandenen Bezeichnungen konvergierten in den fünfziger und sechziger Jahren zu einem Bedeutungsfeld, dessen spezifische Differenz durch das Adjektiv ›sozial‹ bezeichnet wird, das somit den Anfangspunkt einer begriffsgeschichtlichen Rekonstruktion bildet.

## 1.1 Sozial – Sozialismus – Gesellschaftslehre

In den vierziger Jahren des 19. Jahrhunderts erreichte die Spannung zwischen der vergehenden Epoche des agrarischen Feudalismus und der heraufkommenden Epoche der Liberalisierung

8 Nachweise bei Geck, L. H. Adolph: Über das Eindringen des Wortes ›sozial‹ in die deutsche Sprache, Göttingen 1963. Erwähnt sei immerhin der bisher älteste Nachweis unserer Wortverbindung bei Langemarck, Lucas Friedrich: Das allgemeine gesellschaftliche Recht nebst der Politik, Berlin 1745: »die gesellschaftliche Politik oder Sittenlehre (Prudentiam, Politicam socialem)«, zitiert bei Geck, S. 21 f.

9 Die Schreibweise ›sozial‹ setzte sich erst um 1900 generell durch; beispielsweise schrieb das vom Verlag Brockhaus herausgegebene Konversationslexikon in seiner 13. Auflage (1882-1887) bereits ›sozial‹, kehrte jedoch in der 14. Auflage (1892-1895) zur Schreibweise ›social‹ zurück. Im folgenden werden Titel in der ursprünglichen Schreibweise zitiert; bei Textzitate wurde die Schreibweise modernisiert.

10 Der Zusammenhang dieser Begriffe wurde herausgearbeitet von Pankoke, Eckart: Sociale Bewegung – Sociale Frage – Sociale Politik. Grundfragen der deutschen ›Socialwissenschaft‹ im 19. Jahrhundert, Stuttgart 1970.

und Industrialisierung in Europa ihren Höhepunkt. Hungersnöte, Arbeiteraufstände, Revolutionsversuche und Bürgerkriege bildeten die emotionalisierende Basis für die wissenschaftlichen Deutungsversuche und ideenpolitischen Auseinandersetzungen der Zeit. Dabei blieben politische (Nationalismus und Konstitutionalismus) und soziale Probleme (Pauperismus, Verstädterung, Verelendung der Arbeiter) eng ineinander verwoben. Dementsprechend unterlag auch das entstehende sozialwissenschaftliche Denken den unterschiedlichen Strömungen des Zeitgeistes. Das gilt insbesondere für England und Frankreich, die Länder mit den größten sozialen Veränderungen.<sup>11</sup> Der politisch noch nicht geeignete deutsche Sprachraum blieb auch hinsichtlich der Industrialisierung im Rückstand. Deshalb reflektierten die deutschen Sozialwissenschaftler vorzugsweise die Verhältnisse in England und Frankreich; sie hatten somit einen distanzierteren Blick auf die neuen Verhältnisse, was der Entstehung einer eigenständigen Sozialwissenschaft förderlich war. Mit Bezug auf das sozialwissenschaftliche Denken war im 19. Jahrhundert der deutsche Sprachraum führend. Das rechtfertigt eine ausführliche Darstellung dieser frühen Zusammenhänge.

### 1.1.1 *Das ›Soziale‹ als Ausdruck von Säkularisierung*

›Sozial‹ geht auf das lateinische *socialis* zurück, das schon im Altertum durch Seneca mit der Gesellschaftslehre verknüpft worden war. Er übersetzte das aristotelische *zoon politicon* mit *animal sociale*, und von da an diente das lateinische Wort *socialis* zur Bezeichnung des spezifisch politischen bzw. gesellschaftlichen Zustandes des Menschen. Diese Begrifflichkeit wurde durch die mittelalterliche Philosophie theologisch überhöht: Das menschliche Zusammenleben resultierte hier aus der göttlichen Vernunftbegabung des Menschen, dem die Fähigkeit gegeben war, das von

11 Für England vgl. Pinker, Robert: *Social Theory and Social Policy*, London 1971; Metz, Karl H.: *Liberalismus und soziale Frage. Liberales Denken und die Auswirkungen der Industrialisierung in Großbritannien des 19. Jahrhunderts*, in: *Zeitschrift für Politik* 32 (1985), S. 375-392. Für Frankreich vgl. Donzelot, Jacques: *L'invention du social. Essai sur le déclin des passions politiques*, Paris 1984; Castel, Robert: *Metamorphosen der sozialen Frage. Eine Chronik der Lohnarbeit*, Konstanz 2000 (franz. 1995).

Natur her Rechte zu erkennen. Dieser christliche Bedeutungsgehalt wurde sodann im 17. Jahrhundert durch die neuzeitliche Naturrechtslehre in Frage gestellt. In dieser durch Hugo Grotius und Samuel Pufendorf begründeten Denktradition gewannen der Begriff *socialis* bzw. die davon abgeleiteten Substantive *socialitas* und *sociabilitas* kategorialen Charakter zur Bezeichnung menschlichen Zusammenlebens und der Frage nach seinen Gründen.<sup>12</sup> Entsprechend der sich säkularisierenden Weltauffassung wurde die menschliche Neigung zum Zusammenleben und zum politischen Zusammenhalt nun nicht mehr durch eine von der göttlichen Weisheit abgeleitete gemeinsame Menschenvernunft getragen, sondern *bedurfte einer spezifischen Begründung*. Und diese Begründungslast wurde um so größer, je stärker sich das naturrechtliche Denken mit den Auffassungen des aufklärerischen Individualismus verband.<sup>13</sup>

Seit Ende des 18. Jahrhunderts findet sich »der als Fremdwort in das Deutsche übernommene Terminus ›Socialisten‹ als durchaus wertfreie Bezeichnung der naturrechtlichen Sozialphilosophie der Schule von Grotius und Pufendorf«. <sup>14</sup> Als Sozialisten galten somit zunächst diejenigen Philosophen, die als erste die Frage nach der Ordnung menschlichen Zusammenlebens unter rein innerweltlichen Prämissen stellten. Dies geschah hier noch unter primär *politischen* Vorzeichen. Diejenigen Denker, die ab Mitte der 1830er Jahre unter dem Namen ›Sozialisten‹ zusammengefaßt wurden – insbesondere Robert Owen, Saint-Simon und Fourier – unterschieden sich von ihnen vor allem darin, daß sie eine Lösung der Probleme menschlichen Zusammenlebens nicht mehr von politischen Reformen oder Revolutionen, sondern von ›gesellschaftlichen‹ Veränderungen, insbesondere einer

12 Nach Schieder, Wolfgang: Sozialismus, in: Geschichtliche Grundbegriffe. Historisches Lexikon zur politisch-sozialen Sprache in Deutschland, hg. v. Otto Brunner, Werner Conze und Reinhart Koselleck, Bd. 5, Stuttgart 1984, S. 923-996, hier S. 924. Vgl. auch Müller, Hans: Ursprung und Geschichte des Wortes Sozialismus und seiner Verwandten, Hannover 1967, S. 23-46.

13 Aus dieser Begründungsproblematik ist nicht nur die moderne politische Philosophie, sondern auch die Soziologie entstanden. Niklas Luhmann bezeichnet »die ungesicherte Möglichkeit von Sozialität überhaupt« als »die Disziplin konstituierende Problemstellung«. Luhmann, Niklas: Wie ist soziale Ordnung möglich?, in: ders.: Gesellschaftsstruktur und Semantik, Bd. 2, Frankfurt/M. 1993, S. 195-285, Zitat S. 195.

14 Schieder, Sozialismus, S. 930.

Umwandlung der *Eigentumsverhältnisse* erwarteten. Diese Verschiebung des Problembewußtseins steht in einem engen Zusammenhang mit der Entstehung einer eigenständigen, von politischer- und Rechtsphilosophie getrennten *Gesellschaftslehre*.

Vereinzelt findet sich auch bereits um 1800 das deutsche Wort ›social‹, doch bürgerte sich sein Gebrauch noch nicht ein.<sup>15</sup> *Socialis* wurde in der Regel mit ›gesellschaftlich‹ oder mit inzwischen ungebräuchlich gewordenen Termini übersetzt. Dagegen hat *social* im Französischen seit Rousseaus *Contrat social* (1762) schon um die Wende zum 19. Jahrhundert weite Verbreitung gefunden. Berücksichtigt man, daß lediglich die deutsche Sprache die Unterscheidung von ›sozial‹ und ›gesellschaftlich‹ als Übersetzungen von *socialis* bzw. *social* kennt, so ist diese Doppelung erklärungsbedürftig. Der Umstand, daß sich bis heute in der Alltagssprache keine eindeutige Bedeutungsdivergenz etabliert hat, mag dazu beigetragen haben, daß diese Frage in der bisherigen begriffsgeschichtlichen Literatur kaum behandelt wird.

›Social‹ bürgerte sich im Deutschen im Zuge einer Umcodierung des Begriffs ›Gesellschaft‹ ein, an die hier kurz zu erinnern ist.<sup>16</sup> Bis zur Wende zum 19. Jahrhundert blieb die Verwendung des Wortes ›Gesellschaft‹ als vorherrschende Übersetzung des lateinischen *societas* vielfältig und deckte nahezu alle Formen menschlichen Zusammenlebens ab. Spezifischer verwendet wurde die Bezeichnung ›bürgerliche Gesellschaft‹ (*societas civilis*), die im Anschluß an die aristotelische Auffassung die *politische Form der Vergesellschaftung* meinte. Die bürgerliche Gesellschaft wurde somit als Herrschaftsverband verstanden, wobei sich im Zuge des neuzeitlichen Naturrechtsdenkens lediglich die Legitimationsgrundlage für Herrschaft von der theologischen zur vertragstheoretischen Begründung verschob.

Die älteren Herrschaftsformen sind stets als Verknüpfung von Hausherrschaft und politischer Herrschaft zu verstehen; die einzig rechtsfähigen ›Bürger‹ der vorrevolutionären ›Gesellschaft‹ (*societas civilis cum imperio*) waren somit die ›Hausherren‹, die

15 Vgl. Geck, *Das Eindringen*, S. 25 ff.; ders.: *Das Aufkommen des Wortes ›sozial‹ im Deutschen*, in: *Die Muttersprache. Zeitschrift zur Pflege und Erforschung der deutschen Sprache*, Jahrgang 1961, S. 294-308.

16 Vgl. zum folgenden Riedel, Manfred: *Gesellschaft, bürgerliche*, in: *Geschichtliche Grundbegriffe*, Bd. 2, 1979, S. 719-800; ders.: *Gesellschaft, Gemeinschaft*. Ebd. S. 801-862.

ihrerseits Herrschaftsbefugnisse gegenüber den im politischen Sinne rechtlosen Hausangehörigen besaßen. Diese *intermediäre Struktur* blieb trotz vielfältiger Veränderungen der Machtverhältnisse zwischen politischen Herren (Könige, Fürsten, Magistrate) und Hausherrn sowie deren Zusammenschlüssen (Stände, Korporationen) charakteristisch für die politisch-sozialen Verhältnisse in großen Teilen Europas vom Altertum bis zur Französischen Revolution. In politischer Hinsicht war gerade die Abschaffung aller *corps intermédiaires* und die Einräumung bürgerlicher Rechte für alle Menschen das Revolutionäre der Ereignisse von 1789; selbst hier blieben jedoch die Frauen und das abhängige Gesinde noch von den politischen Beteiligungsrechten ausgeschlossen! Und mit der Restauration der Monarchie (1814) wurde das Wahlrecht auf die wohlhabendsten Bürger beschränkt.

Die Einräumung *bürgerlicher Rechte* und damit die Abschaffung alter Schutz- und Gehorsamspflichten vollzog sich – nicht zuletzt infolge der napoleonischen Kriege – rasch in ganz Europa. Die Verallgemeinerung der *politischen Beteiligungsrechte* für die unterbürgerlichen Bevölkerungsgruppen sowie für die Frauen ließ dagegen auf sich warten und bildete ein zentrales Thema der politischen Auseinandersetzungen bis zum Ersten Weltkrieg. Neben den Kampf gegen die politische trat jedoch bald auch der Kampf gegen die soziale Ungleichheit, wobei das Verhältnis beider Formen der Ungleichheit zueinander je nach politischer Richtung recht unterschiedlich gesehen wurde. Vielfach artikuliert sich diese Differenz der Perspektiven in der Begrifflichkeit des Verhältnisses von ›politischer‹ zu ›sozialer Reform‹.<sup>17</sup> Die Diagnose der Vertreter *sozialer Reform* hatte bereits 1837 der badische Abgeordnete Buß klar formuliert: »Da die unsichere rechtliche und politische Stellung der Arbeiter vorzugsweise in ihrer ungünstigen ökonomischen Lage wurzelt, so muß auch in rechtlicher und politischer Beziehung die Hilfe von der wirtschaftlichen Besserstellung der Arbeiter erwartet werden.«<sup>18</sup> Oder pla-

17 Hierzu Dipper, Sozialreform, S. 326ff.

18 Buß, Franz Josef von: Begründung seiner Motion betreffend die Fabrikgesetzgebung im badischen Landtag (1837), hier zitiert nach: Kuczynski, Jürgen: Bürgerliche und halbfeudale Literatur aus den Jahren 1840-1847 zur Lage der Arbeiter. Eine Chrestomathie, Berlin 1960, S. 248. Die Motion von Buß gilt heute als die erste ›sozialpolitische‹ Initiative auf dem Gebiet Deutschlands.

stischer: »Was gibt die Konstitution dem Volke? Rechte, aber kein Brot, keine Arbeit, keine Erziehung. Rechte sind Steine, und diese Steine erhalten nicht einmal alle; wer im niedrigsten Falle keine 20 Gulden Steuern bezahlt, wer also nicht schon Brot hat, erhält nicht einmal die Steine des Rechts.«<sup>19</sup>

### 1.1.2 Die Differenzierung zwischen dem Politischen und dem Gesellschaftlichen: G. W. F. Hegel

Die konzeptuelle Unterscheidung von ›Staat‹ und ›(bürgerlicher) Gesellschaft‹ (*societas civilis sine imperio*) bzw. zwischen dem ›Politischen‹ und dem ›Gesellschaftlichen‹ bereitete sich bei den Kritikern des Absolutismus seit Montesquieu<sup>20</sup> vor; sie hat jedoch erst in der Hegelschen Rechtsphilosophie zu einem klaren Begriff gefunden. Das Politische und das Gesellschaftliche erscheinen hier erstmals als zwei getrennte, von *unterschiedlichen* Rechtsprinzipien dominierte Sphären, deren *Verhältnis* in der Folge zum Grundproblem von ›Social-Politik‹ wird.

Der neue Gedanke der entstehenden ›Gesellschaftslehre‹ ist jener der *Eigendynamik des Gesellschaftlichen*. Indem politische Herrschaft an die Regeln des Rechts gebunden und durch die Freiheitsrechte der Verfassung beschränkt wurde, gleichzeitig jedoch mit der Abschaffung der feudalen Bande die Individuen in die Freiheit entlassen und zur Konkurrenz gezwungen wurden, entstand eine politisch nicht mehr beherrschbare Dynamik, die nach den liberalen Grundsätzen einer Selbstbeschränkung des Staates auch nicht kontrolliert werden sollte. Sie äußerte sich in vielfältiger Weise: Als Verbreitung wirtschaftlicher Konkurrenz, als Landflucht und Verstädterung, als Ausbreitung der Industrie und als Zerstörung der protoindustriellen Heimarbeit sowie in einem allgemeinen Bevölkerungswachstum, das sowohl durch den Sterblichkeitsrückgang als auch durch die Abschaffung der Heiratserlaubnisse stimuliert wurde. So wuchs die Zahl der entwurzelten Arbeitssuchenden sprunghaft an, die vielfach auch keinen festen Wohnsitz hatten. Dieser sich vor aller Augen abspielende

19 Grün, Karl: Die soziale Bewegung in Frankreich und Belgien (1845), Nachdruck Hildesheim 1974, S. 19.

20 Vgl. insbesondere Montesquieu: De l'esprit des lois, Genf 1745, 26. Buch, 15. bis 19. Kapitel.

Wandel der Lebensverhältnisse wurde in den 1820er und 1830er Jahren vor allem unter dem Begriff des ›Pauperismus‹ diskutiert, doch ab 1840 bürgerte sich ein neuer Name ein: Die ›Soziale Frage‹.<sup>21</sup> Diese Umbenennung deutet auf ein neues Problem-bewußtsein hin: Es ging nun nicht mehr nur um die Behandlung der Armen, sondern um das Verhältnis zwischen den ›Ständen‹ oder ›Klassen‹, um eine Frage der *gesellschaftlichen Struktur*.

Der Inhalt der neuen Lehre von der ›Gesellschaft‹ blieb das ganze 19. Jahrhundert hindurch umstritten, und ebenso der Gegenstand der entstehenden Gesellschafts- oder Sozialwissenschaft.<sup>22</sup> Für unseren Zusammenhang sind nur Denktraditionen von Bedeutung, die den *Unterschied von Staat und Gesellschaft* systematisch reflektieren.

Die Auflösung der millenären Vorstellung einer durch politische Herrschaft konstituierten gesellschaftlichen Einheit in die Differenz von Staat, bürgerlicher Gesellschaft und Familie durch Hegel stellt den Anfang einer *Theorie funktionaler Differenzierung moderner Gesellschaften* dar, die insbesondere durch Talcott Parsons und Niklas Luhmann zu einem der bedeutendsten Paradigmen moderner Gesellschaftstheorie geworden ist.<sup>23</sup> Hegels Begriff der bürgerlichen Gesellschaft orientiert sich – in moderner Terminologie – am ökonomischen Teilsystem von Gesellschaft, dessen Konzeptualisierung als eigendynamisches System marktvermittelter Arbeitsteilung bereits durch Adam Smith, Jean Baptiste Say und David Ricardo vorangetrieben worden war. Während sich menschliche Freiheit im Staate nach Hegel als freie Bejahung einer die Freiheit auch der Mitmenschen sichernden Rechtsordnung äußert und in der Familie die sittliche Bedingung ihrer Entfaltung findet, äußert sie sich in der bürgerlichen Gesell-

21 Zuerst als Übersetzung des französischen *question sociale* (z. B. Heinrich Heine ab 1840), wie denn überhaupt die frühe Verwendung von ›sozial‹ und seiner Komposita auf französische Einflüsse verweist. Vgl. Geck, *Das Aufkommen*, S. 303 f.; ferner Pankoke, Eckart: *Soziale Frage*, in: *Historisches Wörterbuch der Philosophie*, Bd. 9, 1995, Sp. 1129-1134.

22 Vgl. *Gesellschaftslehre*, hg. v. Eckart Pankoke, Frankfurt/M. 1991; Jonas, Friedrich: *Geschichte der Soziologie*, Bd. 1, Reinbek bei Hamburg 1976.

23 Vgl. zusammenfassend: *Gesellschaftliche Differenzierung. Zur Geschichte einer Idee*, hg. v. Niklas Luhmann, Opladen 1985. Zum Zusammenhang zwischen der Transformation der Gesellschaftsstrukturen und dem Wandel der Begrifflichkeiten vgl. grundsätzlich: Luhmann, Niklas: *Gesellschaftliche Struktur und semantische Tradition*, in: ders.: *Gesellschaftsstruktur und Semantik*, Bd. 1, Frankfurt/M. 1993, S. 9-71.

schaft als ungebundener Wille zur Befriedigung von Bedürfnissen. Dieser Wille verwirklicht sich als Arbeit, die unter den Bedingungen der bürgerlichen Gesellschaft vornehmlich zur Arbeit für die Befriedigung der Bedürfnisse anderer als Bedingung der Befriedigung eigener Bedürfnisse wird.<sup>24</sup> *Im Unterschied zur ökonomischen Theorie konzeptualisierte Hegel somit die ökonomischen Verhältnisse nicht als durch Marktpreise vermittelte Tauschprozesse, sondern als Beziehungen zwischen Individuen.* Nicht die Güter, sondern die Bedürfnisse des Wirtschaftsbürgers und seine Arbeit bilden den Ausgangspunkt seines Denkens. Diese führen jedoch nicht von allein zu einem »System der Bedürfnisse«, wie es die *bürgerliche Gesellschaft* darstellt. Vielmehr wird die wechselseitige Vorteilhaftigkeit der »Vermittelung des Bedürfnisses« erst durch die Gewährleistung des Privateigentums und die Rechtssicherheit der Vertragsverhältnisse, also durch *Leistungen des Staates* hergestellt.<sup>25</sup> Die Konstitutionalisierung der politischen Herrschaft, also die Entstehung des Verfassungsstaates, hat Hegel als die geschichtliche Verwirklichung der Vernunft begriffen.<sup>26</sup> Das Individuum wird somit in der Hegelschen Gesellschaftstheorie im doppelten Sinne zum Bürger: als *Citoyen* im Staate und als *Bourgeois* in der bürgerlichen Gesellschaft.<sup>27</sup>

Hegel betont die »Zufälligkeit und Willkür« der Verhältnisse in der bürgerlichen Gesellschaft. Diese sei kein Naturzustand, sondern das Ergebnis der eigennützigen Interessenverfolgung willkürlich handelnder Individuen. Im Unterschied zu den grundsätzlich gleichen Bürgerrechten im Verfassungsstaat resultiert in

24 Zu Hegels Gesellschaftslehre vgl. die vorzügliche Zusammenfassung bei Jonas, *Geschichte*, S. 144-163; zu Hegels Begriff der bürgerlichen Gesellschaft ferner Pankoke (Hg.), *Gesellschaftslehre*, S. 288-304 (= §§ 182-207 aus Hegels *Grundlinien der Philosophie des Rechts*) und Pankokes Kommentar, ebd. S. 1046-1064.

25 Vgl. Hegel, Georg Wilhelm Friedrich: *Grundlinien der Philosophie des Rechts*, hg. v. Johannes Hoffmeister, 4. Aufl. Hamburg 1955, § 188.

26 Vgl. hierzu Siep, Ludwig: *Verfassung, Grundrechte und soziales Wohl in Hegels Philosophie des Rechts*, in: ders., *Praktische Philosophie im Deutschen Idealismus*, Frankfurt/M. 1992, S. 270-284.

27 Für die hier vertretene differenzierungstheoretische Interpretation Hegels, die bei Luhmann merkwürdig unterbelichtet bleibt, vgl. Horstmann, Rolf-Peter: *Hegels Theorie der bürgerlichen Gesellschaft*, in: Hegel, G. W. F.: *Grundlinien der Philosophie des Rechts*, hg. v. Ludwig Siep, Berlin 1997, S. 193-216; eine systematische Interpretation der ökonomischen Äußerungen Hegels gibt Priddat, Birger: *Hegel als Ökonom*, Berlin 1990.