

Folgen der Sozialpolitik im Alltag

1. Manifeste vs. latente Funktionen, Struktur- vs. Alltagsgeschichte

Die *manifeste*, d.h. intendierte u. den Akteuren bewusste Funktion von Sozialpolitik zielt auf die Absicherung gegen Risiken der abhängigen Erwerbsarbeit u. auf die Schaffung von Chancengleichheit in Bildung u. Erwerbsleben. *Latente* Funktionen beziehen sich dagegen auf Nebenwirkungen, die nicht primär intendiert sind u. (möglicherweise gezielt) nicht ins gesellschaftliche Bewusstsein gehoben werden (Merton in HARTMANN 1973: 195). An den Ansätzen der *Strukturgeschichte* (z. B. RITTER 1991, Bielefelder Schule) u. der historischen Makrosoziologie (z. B. ALBER 1987; BALDWIN 1990) ausgerichtete Studien thematisieren v. a. manifeste Funktionen. Innovativ an diesen Ansätzen waren die Abkehr von der älteren Ereignisgeschichte, die auf Außenpolitik u. Nationalstaat konzentriert war, u. die Analyse von Innenpolitik, der sie beeinflussenden gesellschaftlichen Formationen u. der relevanten Institutionen. Demgegenüber zielt *Alltagsgeschichte* auf eine Analyse von Handlungsräumen, des sie bedingenden Bewusstseins u. der sie einschränkenden Zwänge in der alltäglichen Lebenswelt (JORDAN 2009).

2. Zwei Geschichten: Ortskrankenkassen und Wohnungsfürsorge

Die beiden unten behandelten Beispiele stammen aus unterschiedlichen Zweigen der Sozialpolitik: Fürsorge bzw. Sozialversicherung; beide betrachten die kommunale Ebene. (1) *Ortskrankenkassen* [OKK], 1884–1914 (TENNSTEDT 1983; Göckenjahn in SACHBE/TENNSTEDT 1986) entstanden im Gefolge des Krankenversicherungsgesetzes von 1883, das eine obligatorische Krankenversicherung für Arbeiter vorsah (vgl. 11.11.20, §2.b). Ab 1892 wurden Sachleistungen (freier Arzt, freie Medikamente) u. Krankengeld gewährt. Die OKK wurden auf kommunaler Ebene von Beitragenden gemäß Finanzierungsanteil selbstverwaltet (Arbeitnehmer 2/3). — (2) *Städtische Wohnungsfürsorge, 1890er–1930er J.* (v. a. KOLLER 1995; s. a. ZIMMERMANN 1991; allg. s. *Geschichte des Wohnens*, Bde. 3 u. 4, 1996/97). Ab dem späten 19. Jh. führten größere Städte sog. Wohnungsinspektionen durch, woraus sich ständige städt. Wohnungsinspektorate als Abteilungen der Gesundheitsbehörde entwickelten. Element der Differenzierung der kommunalen Fürsorge; Basis für Wohnungsfürsorge u. kommunalen Wohnungsbau (11.11.20, §4.b).

3. Latente Funktionen I: Sozialdisziplinierung und Mittelstandsgesellschaft

a. Begriffe. (1) *Sozialdisziplinierung* (Breuer in SACHBE/TENNSTEDT 1986). Bei Max Weber steht Disziplin im Zusammenhang mit der Soziologie der Herrschaft, letztere verstanden als Chance, für einen Befehl bei anderen Personen Folgebereitschaft zu finden. Disziplin wird darauf aufbauend als Chance verstanden, »kraft eingeübter Einstellung für einen Befehl prompten, automatischen und schematischen Gehorsam bei einer angebbaren Vielheit von Menschen zu finden.« Dank Disziplin beruht Herrschaft nicht mehr auf der Überlegenheit äußerer Machtmittel (Macht als Chance, den eigenen Willen auch gegen Widerstand durchzusetzen), sondern sie ist in den Untergebenen *verinnerlicht* und

dadurch *institutionalisiert*. Weber sieht Disziplin v. a. im Kontext der Herausbildung rationaler, bürokratischer Herrschaft (*Stabsdisziplin*). Michel Foucault betont Produktion *gesellschaftlich legitimen* (»wahren«) *Wissens* über den Menschen in spezialisierten Diskursen (»Disziplinen«), die eine umfassende Regulierung der Alltagsgestaltung sowie eine weitgehende Entpersönlichung u. Entinstitutionalisierung von Herrschaft erlauben.

(2) *Bürgerliche Werte*. Werte wie Hygiene, emotionale Kernfamilie, Arbeitsdisziplin, etc. verbreiteten sich zuerst im (Bildungs-)Bürgertum. Vom späten 19. Jh. bis nach 2. Weltkrieg Ausbreitung in integrierten Teil der Unterschicht (»Mittelstandsgesellschaft«), doch während die Mittelschicht internalisierte Werte aufweist (z. B. Erziehungswerte Glück, Empathie in andere, Selbstkontrolle, Interesse an äußerer Welt) stand in der Unterschicht Verhaltenskonformität mit bürgerlichen Werten im Vordergrund (Erziehungswerte Sauberkeit, Gehorsam, Respektabilität).

(3) *Rolle der Sozialpolitik*. Die Spezialisierung der Fürsorge vom späten 19. Jh. bis 1930er J. unterstützte die Ausdifferenzierung von für Sozialdisziplinierung relevanten Diskursen (insbes. Gesundheitsfürsorge, Wohnungsfürsorge), damit Verlagerung der Sozialdisziplinierung von Repression zur Akkulturation an bürgerliche Werte (SACHSE/TENNSTEDT 1980–1992 Bd. II, 12). Paralleler/späterer Ausbau der Sozialversicherung bedeutete dagegen verbreitet ein geringeres Eingreifen von Fürsorge.

b. Ortskrankenkassen [OKK]. Bis 1903 wurde die Unterstützung verringert oder entzogen, wenn Krankheit durch Beteiligung an Schlägereien, Alkoholgenuss u. geschlechtliche Ausschweifungen verursacht wurde; restriktive Bestimmungen gegenüber ledigen Wöchnerinnen auf dem Land. Krankenkontrolle nach Bezirken durch Vorstände u. berufliche Krankenbesucher. Kassenärzte wirkten als Hygieneberater u. trugen zur Änderung von Lebensstilen bei. Unterstützt wurden sie dabei durch das Interesse der OKK an Kostenminimierung durch Prävention; z. B. Mahnung von Frauen zu regelmäßigem Putzen, um Herde von ansteckenden Krankheiten zu vernichten. Einspannen der Krankenkontrollen als eigentliche Hygienepolizei. In Berlin wurden Wohnungen beschrieben u. fotografiert). Durch obligatorische Krankenversicherung wurde bürgerliches Krankheitsverhalten (Hygiene, Arztkonsultation) in unterbürgerliche Schichten getragen.

c. Wohnungsinspektion in Basel, frühes 20. Jh. Kontrolle im Zusammenhang mit der Aufsicht über Schlafgänger u. Kostkinder, sowie nach Klagen von Nachbar*innen. Die Kontrolle dehnte sich oft vom Einzelanlass zur Erkundigung über Wohnung u. Personen insgesamt aus. Bei Bewilligungen wurde der Leumund häufig vor den sanitärischen Verhältnissen abgeklärt. Durch Befragung von Zeug*innen u. Klagen aus der Nachbarschaft wurden die Standards der Inspektoren öffentlich gemacht → das Verfahren erhöhte den Status von rollenkonformen Nachbarschaftsmitgliedern u. beschämte Nichtkonforme → Über soziale Distinktion erfolgte Regulierung der ganzen Lebensführung im Sinn der Konformität mit bürgerlichen Lebens-, Familien- u. Geschlechternormen bei.

4. *Latente Funktionen II: Spezialisierte Funktionsträger, institutionelle politische Basis*

a. Neue Typen von Funktionsträgern. Der Beamte der älteren Territorialverwaltung war meist Jurist. Mit dem Aufkommen der Leistungsverwaltung seit E. 19. Jh. vermehrten

sich v. a. untergeordnete *Stellen mit Kontroll-* (Inspektoren), *kaufmännischer* (Verwaltung der Sozialversicherung) u. *Expertenfunktion* (Fürsorgerinnen/Sozialarbeiterinnen). Insbes. in der Krankenversicherung stellte sich zudem für Ärzte ein Spannungsfeld zwischen unabhängiger Profession u. abhängig Beschäftigten ein: Kassenärzte wurden de facto zu Angestellten der OKK. Die genannten Funktionsstellen brachten ein *Aufweichen traditioneller bürgerlicher Beamtenkarrieren* (Studium, Examina) mit sich u. schufen *Zugänge für unterbürgerliche Schichten zum Staat*. Bsp. Im Hinblick auf Qualifikation offene Rekrutierung der Kassenbeamten der OKK. Diese Funktionsträger neuen Typs entwickelten spezifische Formen der Artikulation von *Eigeninteressen* (OKK: Verband der Verwaltungsbeamten) sowie ein spezifisches *berufliches Selbstverständnis* (z. B. professionalisierte Mütterlichkeit bei Sozialarbeiterinnen; SACHBE 1984).

b. *Die »Herrschaft« der SPD in den OKK*. 1883 zunächst Widerstand der SPD gegen OKK, da diese die freien Hilfskassen konkurrenzten. Ab 1892 wurden letztere durch OKK verdrängt, u. SPD »wanderte« in deren Selbstverwaltung ein. Vermutlich war um 1900 jedes 5. Gewerkschaftsmitglied im Vorstand einer OKK; Element der Qualifizierung für politische Arbeit. Häufig wurden Aktivisten als Kassenverwalter gewählt, dadurch Schutz vor Maßregelung durch Arbeitgeber. Bei Aufträgen (Zeitungen, Versammlungslokale) Begünstigung von SPD-Mitgliedern. 1894 Centralverband der OKK, der ab 1903 bis 1933 eine sozialdemokratische Orientierung aufwies u. nach rascher Mobilisierung 1907 OKKs mit rund 2/3 aller Versicherten organisierte. Wichtiges Element staatsbürgerlicher u. politischer Integration von Unterschichten bzw. SPD in den Staat.

5. Latente Funktionen III: Selbstbeschreibung der Gesellschaft

a. *Schriftlichkeit und spezialisierte Wissensbestände*. Die Entfaltung der Sozialpolitik ging mit einer Vermehrung des Verwaltungsschriftguts einher. Mit Hilfe *formaler Beobachtung* (Formulare, ganze Erhebungen) u. *Verfahren* wurden soziale Tatbestände zum Gegenstand eines objektivierenden Tatsachenblicks. In enger Wechselbeziehung dazu bildeten sich spezialisierte gesellschaftliche Diskurse um die sog. *Soziale Frage*, die sich wissenschaftlich konsolidierten (insbes. Sozialhygiene, Ernährungslehre, Teile der angewandten Ökonomie; vgl. zu Foucault §3.a). Bsp.: Wohnungsinspektionen; Statistiken zur Feststellung berufstypischer Gefährdungen durch OKK; ab 1970er J. in GB, NL, Schweden Ausweitung zur staatlichen Sozialberichterstattung; Basis Tausende von Interviews.

b. *Funktion I: Objektivierung als Basis von Sozialpolitik*. In einer konfliktiven Situation können statistische Erhebungen ein Thema entpolitisieren u. rationalem Verwaltungshandeln zugänglich machen. Bsp. Wohnungsinspektionen spätes 19. Jh.: Nach der sozialen Segregation von Städten u. Diskussion um Wohnungsnot von Unterschichten lieferten umfassende, von Städten finanzierte Erhebungen von Wohnungen (Größe, Preis, Belegung, Mängel) zusammen mit Grenzwert von 10m³ pro schlafender Person Grundlage für Verordnungen u. Handhabe für Wohnungsinspektorate.

c. *Funktion II: Sozialtechnologie*. In der Sozialpolitik des späten 19. Jh. galten Erhaltung der Arbeitskraft (→Prävention im Gesundheitswesen), gesunde Wohnung u. geordnetes Familienleben als Alternativen zu einer Verbesserung der Lebensverhältnisse

unterbürgerlicher Schichten durch Umverteilung. Ab 1920er/1930er J. dienten Techniken der gesellschaftlichen Selbstbeschreibung verbreitet als Grundlage einer (dem Anspruch nach) rationalen Gesellschaftsteuerung mittels *social engineering* (ETZEMÜLLER 2009).

6. Sozialpolitik und Geschlechterpolitik

a. *Mütterlichkeit und frühe Sozialpolitik* (BOCK/THANE 1994; SACHBE 1994). Die bürgerliche Frauenbewegung des späten 19./frühen 20. Jh. forderte politische Mitsprache, weil sich Frauen durch die Erfahrung des Mutterseins grundlegend von Männern unterscheiden würden. Da Umsorgen u. Nähren Teil ihrer Geschlechtererfahrung seien, vermöchten sie einen Beitrag zur Verbesserung der Gesellschaft zu leisten. Basis einerseits für den Aufbau von Ausbildungsprogrammen für soziale Arbeit; andererseits ging auch der Aufbau der Säuglings- u. Mütterfürsorge z. T. auf Bestrebungen der Frauenbewegung zurück.

b. *Segregation von Arbeitsmärkten*. Bis mind. ins 3. V. 20. Jh. erschwerte der Staat z. T. unbeabsichtigt durch erhöhten Arbeitsschutz (Verbote von Sonntags- u. Nachtarbeit für Schwangere u. Stillende) die kontinuierliche Erwerbstätigkeit von Frauen. Extrembeispiel »Doppelverdienerkampagnen« in Weimarer Republik (ROUETTE 1993). Maßgeblich war das Konzept des »Ernährerlohns«: Männer sollen so viel verdienen, dass sie ganze Familien ernähren können. Frauen waren nicht als Ernährerinnen ihrer Familien anerkannt; nach 1. WK Entlassung von Arbeitskräften, deren »Ernährer heimgekehrt ist«, Benachteiligung von Beamtinnen bei Personalabbau 1923 u. Weltwirtschaftskrise.

Literaturhinweise

ALBER (1987), RITTER (1991) wie 04.11.2020; BALWIN (1990) wie 25.11.2020; SACHBE/TENNSTEDT (1980–1992), ZIMMERMANN (1991) wie 11.11.2020.

BOCK, Gisela und Pat THANE (Hg.): *Maternity and gender policies: women and the rise of the European welfare states, 1880–1950s* (London: Routledge, 1994).

ETZEMÜLLER, Thomas (Hg.): *Die Ordnung der Moderne: Social Engineering im 20. Jahrhundert* (Bielefeld: Transcript, 2009).

HARTMANN, Heinz (Hg.): *Moderne amerikanische Soziologie* (Stuttgart: Enke, 1973²).

JORDAN, Stefan: *Theorien und Methoden der Geschichtswissenschaft* (Paderborn: Schöningh, 2009).

KOLLER, Barbara: »Gesundes Wohnen«: ... in der Deutschschweiz 1880–1940 (Zürich: Chronos, 1995).

ROUETTE, Susanne: *Sozialpolitik als Geschlechterpolitik: Die Regulierung der Frauenarbeit nach dem Ersten Weltkrieg* (Frankfurt a. M.: Campus, 1993).

SACHBE, Christoph: *Mütterlichkeit als Beruf: Sozialarbeit, Sozialreform und Frauenbewegung 1871–1929* (Opladen: Westdeutscher Verlag, 1994²).

SACHBE, Christoph und Florian TENNSTEDT (Hg.): *Soziale Sicherheit und soziale Disziplinierung* (Frankfurt a. M.: Suhrkamp, 1986).

TENNSTEDT, Florian: *Vom Proleten zum Industriearbeiter: Arbeiter und Sozialpolitik in Deutschland 1800 bis 1914* (Köln: Bund, 1983).