

Sozialpolitische Schriften

Heft 59

Bürokratie und Sozialpolitik

**Zur Geschichte staatlicher Sozialpolitik
im Spiegel der älteren deutschen Staatsverwaltungslehre**

**Ein Beitrag zu einer historisch-soziologischen Begründung
der Bürokratisierung der Sozialpolitik**

Von

Detlef Baum



Duncker & Humblot · Berlin

DETLEF BAUM
Bürokratie und Sozialpolitik

Sozialpolitische Schriften

Heft 59

Bürokratie und Sozialpolitik

**Zur Geschichte staatlicher Sozialpolitik
im Spiegel der älteren deutschen Staatsverwaltungslehre**

**Ein Beitrag zu einer historisch-soziologischen Begründung
der Bürokratisierung der Sozialpolitik**

**Von
Detlef Baum**



Duncker & Humblot · Berlin

CIP-Titelaufnahme der Deutschen Bibliothek

Baum, Detlef:

Bürokratie und Sozialpolitik: zur Geschichte staatl.
Sozialpolitik im Spiegel d. älteren dt. Staatsverwaltungslehre;
e. Beitr. zu e. histor.-soziolog. Begründung d. Bürokratisierung
d. Sozialpolitik / von Detlef Baum. – Berlin: Duncker u.
Humblot, 1988

(Sozialpolitische Schriften; H. 59)

Zugl.: Berlin, Techn. Hochsch., Habil.-Schr.

ISBN 3-428-06470-4

NE: GT

Alle Rechte vorbehalten

© 1988 Duncker & Humblot GmbH, Berlin 41

Satz: Klaus-Dieter Voigt, Berlin 61

Druck: Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin 61

Printed in Germany

ISBN 3-428-06470-4

*Hannah und Lisa
zugeeignet*

Vorwort

Diese Arbeit verdankt ihre Entstehung dem zunehmenden Interesse der Soziologie an der Sozialpolitik, an ihrer Geschichte und ihrer sozialwissenschaftlichen Einbindung. Daß sich die Sozialpolitik als wissenschaftliche Disziplin lange schwer getan hat, sich ihrer Geschichte über eine reine Institutionengeschichte hinaus zu vergewissern, und daß sich die Sozialwissenschaften lange auch nicht um den sozialpolitischen Theoriebestand bemüht haben, mag an der sehr starken Einbindung sozialpolitischen Wissens in die Wirtschaftswissenschaften und die Wirtschaftspolitik gelegen haben.

Das hat sich in den letzten zwei Jahrzehnten geändert; allenthalben ist ein verstärktes Interesse an der Geschichte der Sozialpolitik und an der sozialwissenschaftlichen Begründung ihres Selbstverständnisses festzustellen.

Diese Arbeit möchte sich in die neue Tradition einreihen. Sie möchte einen Beitrag zu einer sozialwissenschaftlichen und historischen Begründung der staatlichen Sozialpolitik leisten, indem sie sich mit der Bürokratisierung der Sozialpolitik systematisch und dogmengeschichtlich auseinanderzusetzen versucht.

Durch die Rezeption der älteren Staatsverwaltungslehre als die Lehre von der Verwaltung des Staates möchte sie zeigen, daß die These von der Bürokratisierung der Sozialpolitik nicht nur als eine einseitige Vereinnahmung und Adaption des sozialpolitischen Gegenstandes durch die Verwaltung zu verstehen ist, sondern daß Verwaltungsgeschichte und Sozialpolitikgeschichte in ihrer wechselseitigen Durchdringung und Interdependenz aufeinander bezogen sind und nur dadurch die Bürokratisierung der Sozialpolitik hinlänglich erklärt werden kann.

Trotz des gestiegenen Interesses an der Geschichte der Sozialpolitik ist die Geschichte ihrer Bürokratisierung in all ihren Facetten und Dimensionen noch nicht vollständig durchleuchtet. Dieser Umstand ermutigte mich, mit der dogmengeschichtlichen Aufarbeitung des Verhältnisses von Wohlfahrt und Verwaltung der Bürokratisierungsdiskussion in der Sozialpolitik ein neues Argument hinzuzufügen, Forschungslücken und Theoriedefizite auszumachen und für eine noch stärkere Einbindung der Sozialpolitik in die sozialwissenschaftliche Diskussion zu plädieren. Dabei scheint mir die Aufarbeitung der älteren Staatsverwaltungslehre und ihrer Vorläufer – die Polizei- und Haushaltslehren des 17. Jahrhunderts geradezu notwendig zu sein. In der Literaturgattung der älteren Polizeischriften und der ihnen folgenden Haushalts- und

Verwaltungslehren spiegelt sich insgesamt die Lehre von der Verwaltung des Staates und dessen höchstes Ziel, die Förderung der Wohlfahrt wider.

Ein Vorwort ist auch immer der geeignete Anlaß zum Dank.

Ich danke für die wohlwollende und kritische Diskussion meines Ansatzes meinen Kollegen, vor allem meinen akademischen Lehrern am Institut für Soziologie der Technischen Universität Berlin, Prof. Balla und Prof. Mackensen.

Vielfältige Anregungen vor allem bei der Bearbeitung der Bürokratisierungsdiskussion in der Sozialpolitik verdanke ich den Gesprächen mit Prof. Christian von Ferber (Düsseldorf); seine Literatur hat mir auch den Weg gewiesen, der zur kritischen Analyse des Bürokratisierungsprozesses in der heutigen Sozialpolitik führte.

Daß es zu einem lesbaren Manuskript kam, ist das Verdienst von Irene Baum, die mit bewundernswerter Geduld meinem Manuskript die notwendige Seriosität verliehen hat.

Unschätzbar ist das, was meine Frau Anneli Baum-Resch zum Gelingen dieser Arbeit beigetragen hat. Ihre standhafte Weigerung, sich durch Inhalte bestechen zu lassen, die sprachlich nicht zu vermitteln sind, ihre vielfältigen Anregungen und die notwendigen Korrekturarbeiten, vor allem aber die solidarische Begleitung des Arbeitsprozesses über alle Höhen und durch alle Tiefen – all dies hat diese Arbeit mit entstehen lassen.

Allen sei herzlich gedankt, auch all den Ungenannten, die mich in der Eingefangenheit durch das Thema nicht immer als den geeigneten Gesprächspartner empfunden haben und dennoch geduldig mit mir umgingen. Erwähnt werden aber sollen meine Töchter, die die zeitweise geistige und körperliche Abwesenheit ihres Vaters nicht immer einfach hingenommen haben. Ihnen sei diese Arbeit gewidmet.

Mainz, im August 1988

Detlef Baum

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	11
1. Das Problem	11
2. Die ältere deutsche Staatsverwaltungslehre	16
3. Die These der Bürokratisierung der Sozialpolitik und ihr Bezug zur älteren deutschen Staatsverwaltungslehre	21
4. Zusammenfassung	28
Teil I	
Bürokratie und Sozialpolitik – der theoretische Rahmen	
1. Vorbemerkung	31
2. H. Achingers These von der Bürokratisierung der Sozialpolitik	32
3. Bürokratie als Herrschaftsprinzip und der Aspekt der Herrschaft in der Sozialpolitik	41
4. Die Ökonomisierung der Sozialpolitik und die technisch-ökonomische Rationalität bürokratischer Organisation	59
5. Bürokratie und Recht – Zur Juridifizierung des Verwaltungshandelns und zur Verrechtlichung der Sozialpolitik	68
6. Zusammenfassung	77
Teil II	
Zum Verhältnis von „guther Policy“ und „gemeinem Besten“	
1. „Guthe Policy“ als Verfassungs- und Rechtsprinzip – Zum Verständnis der Ungeschiedenheit von Lebensordnungen	79
2. Eudämonia und Polis – Der Glücksbegriff bei Aristoteles	81
3. Gemeinwohl bei Thomas von Aquin	87
4. Das „gemeine Beste“ als Rechtsprinzip in der deutschen Verfassungsentwicklung	91
Teil III	
Wohlfahrt und Verwaltung in der älteren Polizeiliteratur	
1. Einleitung	94
2. Grundlagen zum Verständnis der älteren Polizeiliteratur	95

3. Die ältere Polizeiliteratur – J. Oldendorp – M. v. Osse – V. L. v. Seckendorff	99
a) Vorbemerkung	99
b) Johann Oldendorp (ca. 1488 - 1567) und Melchior v. Osse (1506/07 - 1557)	101
c) Zwischenergebnis	104
d) Veit Ludwig v. Seckendorff (1626 - 1692)	106

Teil IV

Die kameralistischen Staats- und Verwaltungslehren – Der Kameralismus als Verwaltungs- und Wohlfahrtstheorie des Aufgeklärten Absolutismus

	112
1. Vorbemerkung	112
2. Der Kameralismus im Zeichen der Aufklärung: Naturrecht und Staatsräson – die philosophischen Grundlagen des Kameralismus	115
3. Christian Wolff (1679 - 1754)	122
4. Die Anfänge kameralistischen Denkens – Die Hausväterliteratur	131
5. Die Systematiker der Ökonomie – Anastasius Sincerus (um 1700) und Julius B. v. Rohr (1688 - 1742)	134
6. Der preußische Kameralismus zwischen Ökonomie, Verwaltung und Wohlfahrt	137
7. Die preußischen Kameralisten – S. P. Gasser und J. Chr. Dithmar	140
a) Simon Peter Gasser (1676 - 1745)	140
b) Justus Christoph Dithmar (1677 - 1737)	140
8. Georg Heinrich Zincke (1692 - 1768) und die sächsische Kameralwissenschaft	143
9. Die Systematiker des Kameralismus – J. H. G. v. Justi und J. v. Sonnenfels	145
a) Vorbemerkung	145
b) J. H. G. v. Justi (1720 - 1771)	146
c) Josef v. Sonnenfels (1733 - 1817)	155
10. Fazit	160
11. Die Perspektive nach Justi und Sonnenfels – Wohlfahrt und Verwaltung in der Polizeiwissenschaft des 19. Jhds.	162

Teil V

Résumé und Perspektive für die Bürokratieforschung und die Theorie der Sozialpolitik

	166
1. Konsequenzen für eine soziologische Theorie der Sozialpolitik	169
2. Konsequenzen für die Bürokratieforschung	173

Bibliographie

	182
1. Quellen	182
2. Literatur	187

Einleitung

1. Das Problem

Die Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland ist die Geschichte ihrer Institutionen. Seit den Anfängen der Sozialgesetzgebung Ende des 19. Jahrhunderts läßt sich diese Geschichte weitgehend als eine Geschichte der Bürokratie darstellen und abbilden. Soweit sich in Deutschland die sozialpolitische Entwicklung unter dem Schutz und der Aufsicht des Staates vollzogen hat, haben wir es immer mit einer bürokratisch verfaßten Sozialpolitik zu tun gehabt. Es entspricht also der spezifisch deutschen Tradition der Sozialpolitikentwicklung, daß sie in dialektischer Weise mit der Genese und Entwicklung der modernen Verwaltung verschränkt war.

Von allen möglichen Gründen für den „sozialpolitischen Vorsprung“¹ der deutschen Sozialgesetzgebung gegenüber anderen Ländern darf die Entwicklung der modernen Verwaltung im 17./18. Jahrhundert als der entscheidendste eingeschätzt werden. Bevor die Polizeiwissenschaft im 19. Jahrhundert den Wohlfahrtsgedanken als unpolitisches Verwaltungsziel einer „guthen policey“ (= Verwaltung) legitimieren und begründen konnte, und bevor die Verwaltung sich des rationalisierten Wohlfahrtsgedankens bediente, um damit Ruhe und Ordnung durchzusetzen, ist der Wohlfahrtsbegriff in einem langen historischen Prozeß aus dem Verfassungsprinzip der „guthen policey“ ausdifferenziert worden und als eigenständiger Zweck formuliert worden. Im Zuge dieser Ausdifferenzierung wurde der Wohlfahrtsbegriff der Definition des Souveräns entzogen und einer zur rationalen Herrschaft avancierten Bürokratie überlassen. Am Ende dieses Prozesses war der Wohlfahrtsgedanke dem Verwaltungsgedanken immanent.

Mit der Formulierung einer „guthen policey“ als Verwaltung in den Polizeiwissenschaften zu Beginn des 19. Jahrhunderts ist also ein Prozeß zum Abschluß gebracht, in dessen Verlauf eine unpolitische Verwaltung den Wohlfahrtsgedanken seines materialen Rechtsinhaltes entleerte und das Verfassungsprinzip des „gemeinen Besten“ zugunsten eines sozialpolitischen Integrationsprinzips aufhob.

¹ Dieser „sozialpolitische Vorsprung“, der die deutsche Gesetzgebung im 19. Jahrhundert auszeichnete, hat die angelsächsische Literatur, vornehmlich die amerikanische, immer schon stark beeindruckt und beschäftigt, allerdings auch immer mit dem bitteren Beigeschmack, daß dieser Vorsprung Ergebnis obrigkeitstaatlicher Aktivitäten war (vgl. dazu *E. Angermann*, 462 ff.; *E. Fraenkel*; *A. W. Small*). Small hat sich bereits im Zusammenhang mit dem Kameralismus mit dem Problem beschäftigt.

Die vorliegende Arbeit versucht den Weg dieses Ausdifferenzierungsprozesses und damit die Genese der Bürokratisierung der Sozialpolitik nachzuzeichnen und soziologisch zu deuten. Dabei konzentriert sie sich auf die dogmengeschichtliche Auswertung einer Literaturgattung, die sowohl in der Verwaltungsgeschichte als auch in der Dogmengeschichte der Sozialpolitik eigentlich keine Rolle spielte: die ältere deutsche Staatsverwaltungslehre des 18. Jahrhunderts und ihre vergleichbaren Vorgänger, die Polizeischriften und Regimentstraktate des 17. Jahrhunderts.

Die dogmengeschichtliche Aufarbeitung der Verwaltungslehren dieser Epoche soll in dieser Arbeit verbunden werden mit soziologisch-systematischen Erkenntnissen aus der Diskussion um die Bürokratisierung der Sozialpolitik.

Die Diskussion ist im Zuge der Reform des sozialen Sicherungssystems in der Nachkriegszeit vornehmlich von H. Achinger geführt worden.² Seine These von der Bürokratisierung der Sozialpolitik gehört zu den zentralen Gedankenführungen der sozialpolitischen Diskussion in der Bundesrepublik, und sie ist sicher einer der wichtigsten Erklärungsansätze für die Geschichte und die Gegenwart staatlicher Sozialpolitik. Sie steht auch im Zentrum der systematischen Betrachtung des Verhältnisses von Bürokratie und Sozialpolitik. Ihre theoretische Entfaltung soll den Weg für jene besagte dogmengeschichtliche Begründung des Bürokratisierungsprozesses in der Sozialpolitik bereiten.

Schon Achingers These liegt die Überlegung zugrunde, daß die Entwicklung der deutschen Sozialpolitik aufs engste mit der Verwaltungsentwicklung verbunden war und ist. Die Bürokratisierung der Sozialpolitik – so kann Achinger weiter interpretiert werden – ist also ein Prozeß, in dessen Verlauf die Handlungsmuster, Problemdefinitionen und -lösungsstrategien, wie auch die ihnen zugrundeliegenden Ordnungsvorstellungen und Denkweisen der Bürokratie und der Sozialpolitik sich gegenseitig so angenähert haben, daß die Ziele und Strategien der Zielerreichung von Bürokratie und Sozialpolitik mit der Zeit umstandslos konvertierbar wurden.

Beide Bereiche haben eine Entwicklung durchgemacht, die es ermöglichte – und heute noch ermöglicht –, daß einerseits sozialpolitisches Handeln reibungslos in Verwaltungshandeln überführt werden kann und daß andererseits Verwaltungshandeln in sozialpolitischen Maßnahmen und Zielsetzungen begründet wiederzufinden ist. Weder läßt sich die Entwicklung des modernen Wohlfahrtsgedankens ohne die Entwicklung der modernen Bürokratie vorstellen, noch kann die Entfaltung der modernen Bürokratie seit der frühen

² Zum ersten Mal hat Achinger die These in seiner Arbeit Sozialpolitik als Gesellschaftspolitik 1958 formuliert. Präziser und ausführlicher hat er m.E. die These in seinem Referat auf dem 14. Soziologentag 1959 vertreten (vgl. H. Achinger, Soziologie und Sozialreform, 39 ff.).

Neuzeit ohne die Entwicklung des modernen Wohlfahrtsverständnisses hinreichend begründet werden.

Im Lichte dieser Überlegungen greift die Interpretation der seinerzeit von Achinger formulierten These zu kurz, wenn sie einseitig unterstellt, die Bürokratie habe im Laufe der Geschichte die Handlungsstrategien der Sozialpolitik überformt. Nur wenn diese These von vornherein ein Verhältnis von Sozialpolitik und Bürokratie begründet, besteht die Chance einer erweiterten theoretischen und historischen Perspektive.

In der historisch gewachsenen Verschränkung von Bürokratieentwicklung und Sozialpolitikentwicklung liegt also der soziologische Erklärungswert der von Achinger formulierten These von der Bürokratisierung der Sozialpolitik.

Mit dieser Arbeit wird ein im Kern soziologisches Interesse verfolgt. Seit Max Weber ist die Bürokratie als Strukturprinzip des modernen Anstaltsstaates und als historischer Prozeß der Neuzeit ein zentrales Thema soziologischer Theorie. Wenn es überhaupt ein Verbindungsglied zwischen Sozialpolitik und Soziologie gibt, dann ist es die Bürokratie, ihre Entwicklung seit Beginn der Neuzeit und ihre Ausprägung als Herrschafts- und Organisationsprinzip und als Kommunikationsweise mit all den damit verbundenen Folgen.

Unwidersprochen galt für Achinger, wie für die Verfechter und Anhänger seiner These³, daß im Zuge des bürokratischen Zentralismus das sozialpolitische Handeln einem Rationalisierungsprozeß unterworfen wurde, der dazu führte, daß die Bedingungen und Folgen sozialpolitischen Handelns berechenbar, verfügbar, überprüfbar und verhandelbar geworden sind.⁴ In Verbindung mit der Entwicklung zur Ökonomisierung der Leistungen und zur Verrechtlichung der Beziehungen zu den Klienten verstehe die Bürokratie ihre Aufgabe darin, über die Medien Recht und Geld soziale Chancen und Mittel zu verteilen. Die Zuweisung monetärer Mittel und ökonomischer Chancen aufgrund von Rechtsansprüchen sei nicht nur der Logik der Sozialpolitik immanent, sondern sie gehöre auch zu den konstitutiven Merkmalen der Verwaltungstätigkeit. In der Tat sei das sozialpolitische Denken und Handeln – so die Vertreter der Bürokratisierungsthese – weitgehend bestimmt von den Prinzipien des Verwaltungshandelns und von der der Bürokratie eigenen Logik der Problemfindung, Programmimplementation und Problemlösung.

Achinger bezieht sich bei der Beschreibung des Bürokratisierungsprozesses explizit auf die Analyse M. Webers und dessen zentrale Kategorien formaler Rationalität und rational-bürokratischer Herrschaft. Durch die Trias von

³ In der Nachfolge Achingers haben sich vor allem folgende Autoren mit der Bürokratisierungsthese – allerdings mit unterschiedlicher Akzentuierung – auseinandergesetzt: *Ch. v. Ferber*, Sozialpolitik in der Wohlstandsgesellschaft; *F. Tennstedt*, Zur Ökonomisierung und Verrechtlichung; Sozialpolitik und Selbstverwaltung, hrsg. v. Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Institut des DGB.

⁴ Vgl. *E. Pankoke / H. Nokielski*, 7.