

Florian Tennstedt

50 Jahre von 100 Wilhelm Polligkeit und der «Deutsche Verein»

1. Der «Deutsche Verein für Armenpflege und Wohltätigkeit» im Deutschen Kaiserreich (1881–1918)

Die Gründungsphase des Deutschen Vereins ist im Zusammenhang der ökonomischen und sozialen Probleme zu sehen, die in den Jahren der Reichsgründung auf die Armenverwaltungen der (Groß-)Städte einströmten und die nur als Teil der Konstitutionsproblematik der bürgerlichen Gesellschaft bzw. der Verallgemeinerung ihrer Lebensformen adäquat zu begreifen sind.¹

1. Die allgemeine Ausbreitung und Durchsetzung der kapitalistischen Wirtschaftsform war begleitet von
 - auf einen kurzfristigen Aufschwung («Gründerjahre») folgenden Wachstumsstörungen, die 1873 einsetzten («Gründerkrach») und erst 1895 durch eine industrielle Hochkonjunkturperiode abgelöst wurden;
 - einer nie zuvor gekannten horizontalen Mobilität (Binnenwanderung) über die Grenzen der industriearmen Heimat hinweg in die Arbeit bietenden industriellen Ballungsregionen (u. a. Ruhrgebiet, Saargebiet, Sachsen und Oberschlesien) und Städte, die zu Großstädten wurden und dabei vor ganz neue Aufgaben kommunaler Politik gestellt wurden;
 - der Ausbreitung eines Industrieproletariats, dessen ökonomische und soziale Existenz ungesichert war, weil die durchschnittlichen Arbeitslöhne selbst im Normalfall kaum zur Reproduktion einer Arbeiterfamilie ausreichten und im Falle von Krankheit, Unfall, Invalidität oder (vor allem) Arbeitslosigkeit erst recht der Abstieg in die diskriminierte und negativ sanktionierte Armen- oder gar Bettlerexistenz bis zum Existenzverlust drohte;
2. Die Gesetzgebung des Deutschen Reiches ermöglichte diese kapitalistische Wirtschaftsform sozial und sicherte sie ab. Sie
 - *ermöglichte sie* durch die Herstellung der Gewerbefreiheit und Freizügigkeit sowie weitere wirtschaftspolitische Gesetze und
 - *sicherte sie ab* durch eine Armengesetzgebung, die abzielte auf Mobilität und Vereinheitlichung unter dem Prinzip der freien Lohnarbeit als attraktive Alternative zum Status des öffentlich unterstützten Ar-

men (Unterstützungswohnsitzgesetz vom 8. März 1871 mit auf das materielle Recht abzielenden Ausführungsgesetzen der einzelnen Bundesstaaten) und eine mit anderen Mitteln in die gleiche Richtung gehende positive Arbeiterpolitik, die postulierte, daß – so die Kaiserliche Botschaft vom 17. November 1881 – die Lohnarbeiter «der Gesamtheit gegenüber einen begründeten Anspruch auf ein höheres Maß staatlicher Fürsorge (haben sollten) als ihnen bisher (nämlich durch die Armengesetzgebung, F. T.) hat zu Theil werden können».

Und so wie das schnell anwachsende Proletariat durch eine ökonomische und soziale Unsicherheit seiner Existenz gekennzeichnet war, so war auch das Bürgertum, das sich in den Parlamenten und der kommunalen Selbstverwaltung engagierte, gleichsam «parallel» verunsichert, wenngleich weniger ökonomisch als politisch, sozial und persönlich bis hin zu dem subjektiven Gefühl der Bedrohung: politisch durch eine sich in der Sozialdemokratie zunehmend empanzipierende, organisierende Lohnarbeiterschaft («Revolutionsfurcht») sowie die zunehmende Komplexität und Unüberschaubarkeit der ihm abverlangten Entscheidungen («Sprung ins Dunkle»), sozial durch eine «Gegenwelt» im Alltagsleben und schließlich ganz persönlich durch Epidemien wie zunehmende Bettelerei und Vagabundage. Der Historiker Lutz Niethammer hat den Zusammenprall der im 19. Jahrhundert voll ausgebildeten bürgerlichen Lebensform mit den Lebensbedingungen und dem Verhalten pauperisierter und proletarischer Massen in den rapide wachsenden Städten und der unentrinnbaren Dichte des städtischen Zusammenwohnens treffend geschildert:

«Im Hinterhaus, im Keller, ein paar Straßen weiter gibt es eine andere Welt, die in den Wohnverhältnissen sinnlich am anschaulichsten wird. Mit dem Geld fehlt hier auch alles, was sich das Bürgertum als Voraussetzungen seiner Kultur geschaffen hat: die Trennung der Lebensbereiche der Familie von der Arbeit und der Öffentlichkeit, die Aufteilung der körperlichen und der kulturellen Funktionen auf zweckmäßig bestimmte und eingerichtete Räume, die Vergegenständlichung von Bildung und Besitz in repräsentativem und sinnlichem Eigentum, Stabilität und Identifikation eines Rückzugs- und Distanzbereiches, lange müßige Verweildauer in einer arbeitsfreien Sphäre (besonders für Jugendliche, zum Teil auch für Frauen, die von Dienstboten entlastet werden). In der anderen Welt gab es überall Arbeit, überall Körper, kaum Eigenes, Mobilität in Fremdem, Kochtopf und Nachttopf, Sexualität und Kinderaufzucht in einem Raum – und vor allem Dichte, Familie und Fremde durcheinander, ein Reproduktionszentrum fürs oft umschichtige Schlafen, Essen, Ausbessern, dessen Enge das Wirtshaus zum Salon machte. Diese Gegenwelt ängstigte das Bürgertum, hatte es seine Familie doch gerade erst aus dem Zusammenwohnen mit dem Gesinde in den älteren Bauern-, Handwerks- und Händlerhäusern in die Intimzelle seines Heims geborgen. Jetzt aber erschien die Armut – selbständig mobil und massiert – als ein Herd der

Seuchen und Gewalt, als liquide Masse aus Wildheit und Körperlichkeit, ohne Keuschheit, Sauberkeit, Disziplin und vorausschauende Kalkulation. Von hier aus entwickelte sich über mehr als ein halbes Jahrhundert ein praktischer, literarischer und politischer Diskurs quer durch die bürgerliche Gesellschaft Europas, wie auch in diesen Unterschichten die Familien isoliert und stabilisiert, wie die Wohnung zur kompensatorischen Gegenwelt zur Arbeit ausgestaltet, wie die Stadt entdichtet und diszipliniert werden könnte.»²

Dieser bedrohliche Kulturzusammenstoß rief – neben dem philanthropisch oder christlich begründeten Wohltätigkeitssinn – nach *systematischem* «gemeinnützigem Handeln» im Armenpflegebereich. Ganz zu Recht sahen weitblickende Armenpolitiker dieser Zeit, daß die gerade begründete bürgerliche Gesellschaftsordnung, die auf Arbeit, Familie und Privateigentum aufbaute und diese Institutionen auch in den ärmeren Volksklassen ausbreiten wollte, nicht nur durch Arbeiterpolitik und Strafrecht abgesichert werden konnte, sondern auch durch eine systematisch-funktional betriebene Armenpolitik. Dies ergibt die gesellschaftspolitische und motivationale «Gründungskonstellation» des Deutschen Vereins.

In den Jahren zwischen 1870 und 1880 konnte es trotz massierter literarischer Bemühung um das «Armenproblem» allerdings zu keiner auch nur ansatzweisen «Bewältigung» der in dem Schrifttum diskutierten Probleme im Sinne der bürgerlichen Gesellschaft und ihrer kommunalen Selbstverwaltung kommen, eher schon nahmen Unsicherheit und Ratlosigkeit zu. Die Gründung des «Deutschen Vereins für Armenpflege und Wohltätigkeit» stößt nun genau auf «das Bedürfnis, sich über diese Frage zu unterrichten, einmal tatsächlichen Grund unter die Füße zu bekommen, die Bestrebungen auf dem Gebiete des Fürsorgewesens zu stützen, zu fördern, sich wechselseitig darüber zu unterrichten»³.

Emil Münsterberg (1855–1911), die bedeutendste Persönlichkeit im Deutschen Verein um die Jahrhundertwende, hat aus der Sicht des Gründers die konkreten Bedürfnisse genauer beschrieben, die zur Gründung dieses in seiner ersten Phase durch und durch bürgerlichen «Deutschen Vereins» führten: «Wir finden in dem Jahrzehnt von 1870 bis 1880 außerordentlich mannigfache literarische Kundgebungen, die allerdings mehr Broschürencharakter tragen, mehr sich im Stil der feuilletonistischen Tagespresse halten, in denen um das Prinzip freier wirtschaftlicher Bewegung, um Unterstützungswohnsitz und Heimat gekämpft wird und die alte gute Heimat noch einmal mit großer Emphase angepriesen wird. Aber diese Literatur, diese Bewegung in Parlament und Presse, ist im ganzen nicht auf Tatsachen gegründet – es sind mehr Empfindungen und politische Meinungen, Ausdruck der Gegensätze zwischen Ost und West, zwischen Landwirtschaft und Industrie, zwischen Großstädten und kleinen Gemeinden.» 10 Jahre nach der

Reichsgründung findet das Bedürfnis nach «tatsächlichem» Grund unter den Füßen für die politischen Meinungen einen «so kräftigen Widerhall, daß eine Anzahl gemeinnützig gesinnter Männer zusammentreten, sich darüber unterhalten, wie dem Bedürfnis Rechnung getragen werden kann, und sich zu einer Konferenz vereinigen, in der ausgesprochen wird, man solle die zerstreuten Reformbewegungen sammeln, man solle den Bestrebungen eine tatsächliche Grundlage geben, man solle auf regelmäßig wiederkehrenden Wanderversammlungen sich über Bedürfnis von Reformen, über Tragweite, über Ziele der Reformbestrebungen unterhalten»⁴.

In der Zeit bis 1918 geschieht dieses in einer relativ lockeren organisatorischen Form und ist vorwiegend getragen von der praktischen oder mehr wissenschaftlich begründeten, immer aber ehrenamtlichen Mitarbeit seiner Mitglieder. «Wie die Gründung des Vereins der Initiative eines engeren Kreises von Persönlichkeiten zu verdanken war, die von der Notwendigkeit einer Reform der Armenpflege erfüllt waren, so hat auch die äußere Gestaltung des Vereins das Gepräge einer echten Arbeitsgemeinschaft von vornherein erhalten und auf die Dauer bewahrt, einer Arbeitsgemeinschaft von Persönlichkeiten, die, in ihrem Endziel einig, diesem wohl auf verschiedenen Wegen zustreben mochten, aber in gemeinsamer Gesinnung sich untereinander und mit dem Verein verbunden fühlten. Unabhängig von politischer und religiöser Einstellung, unabhängig auch davon, ob das engere Arbeitsgebiet in der öffentlichen oder in der privaten Fürsorge lag, hatte jeder das Bestreben, der gemeinsamen Sache zu dienen. Die starke Anhängigkeit an den Verein und seine Arbeit, die uns von älteren Mitgliedern aus früherer Zeit heute noch nachwirkt ... ist gewiß ein Beweis von der persönlichen Anteilnahme, aber auch dafür, daß der Verein nicht als Zweckverband zur Vertretung bestimmter Interessen gedacht ist und arbeitet, sondern als eine von echter Humanität getragene Gesinnungsgemeinschaft»⁵...

Das «Hauptinstrument» des Deutschen Vereins sind seine durch zunehmend sorgfältigere und gedruckte Berichte vorbereiteten Jahresversammlungen, die als Plattform dienten, die Probleme der Armenpflege und Wohltätigkeit und die Reformvorschläge im praktischen Interesse zu diskutieren und «Lösungsmöglichkeiten» zu suchen. So sind bis zum Ausbruch des 1. Weltkrieges schon nach und nach die nahezu gesamte Armengesetzgebung und Armenpflege, die Stellung des Ehrenamts und die Frauentätigkeit, die einzelnen ausdifferenzierten speziellen Fürsorgezweige wie Kinderfürsorge, Krankenpflege usw. in ihrer tatsächlichen Gestaltung gründlich recherchiert und zumindest durchdiskutiert worden. Schwierig ist es, die Auswirkungen dieser Tätigkeit des Deutschen Vereins auf die Armenpflege seiner Zeit auszumachen.

Auf der Ebene des Reiches und der Einzelstaaten war sein Einfluß vergleichsweise gering – allerdings ging es anfänglich ja auch weniger dar-

um, Gesetze zu reformieren als mit dem grundlegenden Armenrechtsgesetz des Deutschen Reiches, dem Unterstützungswohnsitzgesetz von 1871 und den in ihm festgelegten Zuständigkeiten für die Unterstützung «fertig» zu werden und dieses möglichst auch auf Elsaß-Lothringen und Bayern auszudehnen: ein Ziel, das allerdings erst 1910 bzw. 1916 erreicht wurde. Der Einfluß des Deutschen Vereins auf die zwischenzeitlichen Novellierungen war gering, seine Anregungen, Vorschläge und Resolutionen – erwachsen aus den Bedürfnissen und Erfahrungen der *kommunalen* Armenverwaltungen und «gefiltert» durch die Diskussionen auf den Jahresversammlungen – wurden nur in wenigen Punkten berücksichtigt: die Abwehrhaltung der Staatsorgane gegen die Gemeinden hatte Tradition in der Geschichte der deutschen Armengesetzgebung. Die strittigen Sachprobleme, bei deren legislatorischer Vorbereitung und Verabschiedung der «Deutsche Verein» mit seinen Vorschlägen weitgehend durchdrang, waren die Regelungen der Wanderbettelei und der Freizügigkeit sowie die «Arbeitshausrenaissance» bzw. die Zwangsmaßregeln gegen (säumige) nährpflichtige Angehörige von Unterstützungsempfängern. Dies geschah 1894 und nach 1912. Der Gesetzgeber berief sich hier auf die vom Deutschen Verein angefertigten Statistiken und die durch ihn artikulierten Wünsche der kommunalen Armenverwaltungen.

Schließlich muß hier erwähnt werden, daß die einzige Armenstatistik, die das Deutsche Reich (im Jahre 1885) durchführte und die viele am Schuldbegriff orientierte Vorurteile zerstörte, durch vorbereitende Arbeiten des «Deutschen Vereins» angeregt wurde. Hervorragenden Anteil hatte hieran *Karl Victor Böhmert* (1829–1912), 1880 Mitbegründer des Deutschen Vereins und 1875–1895 Direktor des Königlich Sächsischen Statistischen Büros. Für die nachfolgende Zeit sind wir nur durch wenige einzelstaatliche Erhebungen und die Einzelerhebungen des Deutschen Vereins zu speziellen Sachfragen orientiert. Erwähnt seien hier vor allem die Versuche des Deutschen Vereins, die Einflüsse der Arbeiterversicherungsgesetzgebung auf die Armenpflege nachzuweisen.

Fast noch schwieriger abzuschätzen ist der Einfluß des Deutschen Vereins auf seinem «Hauptwirkungsfelde»: der organisatorischen und materiellen Ausgestaltung der (groß-)städtischen Armenpflege im Deutschen Kaiserreich nach – von den Maßstäben der bürgerlichen Gesellschaft und deren Verteilungsgrundsätzen ausgehenden – rationalen Grundsätzen. Als gesichert – wie schwer auch immer quantitativ bestimmbar – kann jedoch folgendes gelten: Der Deutsche Verein hatte hervorragenden Anteil an der (schon vor seiner Gründung einsetzenden) Ausbreitung des sog. Elberfelder Systems bzw. der teilweisen oder vollständigen Übernahme seiner Prinzipien (Ehrenamtlichkeit, Individualisierung, Dezentralisierung und Vermeidung von Dauerleistungen), an der organisierten Kooperation zwischen systematischer öffentlicher Armenpflege und «unsystematischer» Privatwohltätigkeit, an der Einführung des «hauswirtschaftlichen Unter-

rechts für die ärmeren Volksklassen», der Regelung des Ziehkindewesens sowie der Aufstellung einer kommunalen Armenstatistik.

In der Propaganda für das Elberfelder System hatte der Deutsche Verein sich derart «verfangen», daß er diese noch fortsetzte, als zumindest das Prinzip der Ehrenamtlichkeit durch die industrielle und Großstadtentwicklung überholt war – die Abänderungsvorschläge, kulminierend im Straßburger System und Frankfurter System resultierten dann auch mehr aus privatamtlichen Aktivitäten einzelner Mitglieder des Deutschen Vereins wie *Rudolf Schwander* (1868–1950) und *Karl Flesch* (1853–1915). In anderen Bereichen – etwa der Tätigkeit der Frauen in der Wohlfahrtspflege – erhob der Deutsche Verein zwar mehrfach Forderungen und verabschiedete positive Resolutionen, aber die Auswirkungen waren bescheiden und sind, entgegen heutigen optimistischen Zurechnungen, schwerlich auf seine Aktivitäten zurückführbar. Im übrigen kann die Wirkung nicht abgeschätzt werden, die von den Schriften des Deutschen Vereins und seinen Jahresversammlungen in Form von Schulungsmaterial für die Beamten der Armenverwaltungen ausging. Das Meinungsspektrum innerhalb des Deutschen Vereins war auf dessen akonfessionellem, aparteipolitischem bzw. fachwissenschaftlichem, fachpolitischem bürgerlichem Grundkonsens außerordentlich weit: die Grenzpunkte markieren auf der einen Seite die feudal-reaktionären Anschauungen der Interessenvertreter der Gutsbetriebe und der Landgemeinden und auf der anderen Seite die Sozialdemokratie, die zum Armenwesen eine beträchtliche Distanz hielt und eigentlich nur im «Kommunal-Programm der Sozialdemokratie Preußens», maßgeblich beeinflusst von *Paul Hirsch* (1868–1940), hierzu Reformvorstellungen entwickelt hat.

2. Der «Deutsche Verein für öffentliche und private Fürsorge» in der Weimarer Republik (1919–1933)

a) Sozio-ökonomische und organisatorische Ausgangsbedingungen

Die Weimarer Republik bringt für den «Deutschen Verein» eine neue Epoche, die nur noch entfernt Ähnlichkeit mit der Gründungs- und Aufschwungsphase im Deutschen Kaiserreich aufweist. Dabei wirkten verschiedene historische Entwicklungslinien zusammen:

1. Die Arbeiterversicherungsgesetzgebung des Deutschen Reiches hatte nach und nach an Wirksamkeit gewonnen; das Spektrum sozialpolitischer Interventionen des Deutschen Reiches hatte sich erweitert; die Arbeiterpolitik dominierte gegenüber der traditionellen Armenpolitik, und die Reforminitiativen waren zunehmend mehr staatlich als kommunal bedingt. Der ökonomische Aufschwung nach 1900 stabilisierte die bürgerliche Gesellschaftsordnung und ließ die Armenpflege tendenziell «randständiger» werden. Die Armenpflege selbst unterlag zunehmen-

den Ausdifferenzierungsprozessen: die Gemeinden lösten neue Einrichtungen der Wohlfahrtspflege – wie man es nun vorzugsweise nannte – gern von der öffentlichen Armenpflege ab und errichteten eigenständige Jugendämter, Gesundheitsämter, Arbeitsnachweiskbüros usw.

2. Die unmittelbaren und mittelbaren Folgen des 1. Weltkrieges hoben die Randständigkeit der Armenpflege/öffentlichen Fürsorge wieder auf und rückten sie notgedrungen wieder in das Zentrum der sozialen Sicherung, der wohlfahrtsstaatlichen Intervention. In einer amtlichen Denkschrift wurde 1923 folgende Situationsanalyse gegeben: «Die zunehmende wirtschaftliche Not des deutschen Volkes und die damit verbundenen gesundheitlichen und sittlichen Gefahren zwingen in steigendem Maße Staat und Gemeinden, mit ihrer Hilfe einzugreifen, um da, wo die Kraft des einzelnen versagen muß, Elend abzuwehren, Leiden zu lindern und Gefährdete zu stützen. Aus dem Kriege sind über 1½ Millionen Menschen in ihrer körperlichen und geistigen Kraft geschwächt oder gebrochen in die Heimat zurückgekehrt; in ihrer Erwerbsfähigkeit beschränkt, bedürfen sie des Ausgleichs und der Unterstützung durch den Staat. Rund 2 Millionen Frauen, Eltern und Kinder haben im Kriege ihren Ernährer verloren und heischen vom Staate die Sorge und Hilfe, die sie von den Gefallenen erhofften.

Schon der Krieg hat die wirtschaftlichen Verhältnisse ganzer Schichten des Volkes völlig verändert, die Friedensbedingungen haben sie zerrüttet. Der Zusammenbruch der Währung hat die Lebensarbeit vieler vernichtet, ihre Vorsorge für Alter und Not hinweggerafft. Die Renten, die die Sozialversicherten durch jahrelange wirtschaftliche Arbeit für sich und ihre Angehörigen erdient haben, sind unzulänglich geworden; von den rund 2,6 Millionen Sozialrentnern, Witwen und Waisen ist der größte Teil auf erhöhte öffentliche Hilfe angewiesen. Als neue Hilfsbedürftige sind Tausende von Kleinrentnern hinzugekommen, die nach einem Leben der Arbeit ein Opfer ihres Vertrauens auf Staat und Wirtschaft geworden sind. Daneben stehen in verschärfter Not die zahlreichen Geschwächten und Leidenden, die auch bei günstiger Wirtschaftslage der öffentlichen Hilfe nicht entraten können, wie Krüppel, Blinde, Taubstumme, Geistesranke usw. Eine Zunahme der Arbeitslosigkeit wird alsbald weitere Bedürftige bringen. Die mit der Kriegs- und Wirtschaftsnot verbundene physische Erschöpfung und Entkräftung, insbesondere die Unterernährung ganzer Bevölkerungskreise, vermehren und verbreiten die Krankheitskeime im Volke und gefährden ganz besonders Mutter und Kind. Die Tuberkulose greift um sich. Die Volkssittlichkeit ist durch den Krieg und seine Folgen stark zersetzt.

Der steigenden Not, dem wachsenden Kreise der Bedürftigen und der Vermehrung der Fürsorgeaufgaben stehen ein verarmter Staat und eine notleidende freie Wohlfahrtspflege gegenüber. So viele Kräfte, die sich bisher aufopfernd in den freiwilligen Dienst der Menschheit ge-

stellt haben, sind aus Helfern Hilfesuchende geworden. So manche Anstalt und Einrichtung, die bisher die öffentliche Fürsorge unterstützt und ergänzt hat, ist jetzt selbst so notleidend, daß nur staatliche Unterstützung sie vor dem Zusammenbruch retten kann.»⁶

Die unmittelbaren und mittelbaren Folgen des 1. Weltkrieges und der Nachkriegszeit hatten somit zu einer breiten Verarmung kleinbürgerlicher Schichten geführt, die im Deutschen Kaiserreich die Wohltätigkeit noch weitgehend mitgetragen hatten. Darüber hinaus bedeutete dieses eine rapide Beschleunigung der Verallgemeinerung von Lohnarbeit, und schon im Kaiserreich war die Zahl der Personen, denen Privateigentum oder Familie den Lebensunterhalt gewährten, zunehmend kleiner geworden.

3. In der Weimarer Republik gab es nicht mehr den relativ stabilen politischen und ökonomischen Rahmen und die relativ langfristig «reifenden» sozialpolitischen Interventionen, innerhalb welcher der «Deutsche Verein» relativ behäbig-gründlich die Problemsituation «nach und nach» auf- und abarbeiten konnte. Angesichts des schnellen Szenenwechsels der Weimarer Republik wären derart langsam und vorsichtig, im Grunde auf die Wirksamkeit durch Herstellung einer Publizität in einer bürgerlichen (Fach-)Öffentlichkeit hoffende und angelegene Reformintentionen verpufft: sie wären entweder untergegangen oder schlichtweg zu spät gekommen.

Diesem sozialpolitischen bzw. wohlfahrtsstaatlichen Entscheidungsdruck in einem Staat, der durch seine Verfassung eine gewisse Prämie auf parteipolitisches (und interessenverbandspolitisches) Engagement gesetzt hatte, wäre der «Deutsche Verein» mit seiner, wie er es verstand, fachlichen und aparteipolitischen Grundhaltung, seiner Organisationsstruktur, seinen Publikationsmethoden und last not least der Mentalität und dem Habitus seiner Gründergeneration kaum gewachsen gewesen. Hier standen also im Verein selbst Reformen an, die dadurch erleichtert wurden, daß die Gründergeneration verstorben war oder sich, vorrangig aus Altersgründen, aus dem Engagement zurückgezogen hatte, dabei beständigen Ausnahmen wie *Rudolf Schwander* und *Willi Cuno* (1860–1951), die allerdings auch kaum als «Gründer» zu bezeichnen sind, eher die Regel, als daß sie diese Hypothese widerlegen.

Schon während des 1. Weltkrieges, in dem der Deutsche Verein sich für eine besondere Kriegerwitwen- und -waisenfürsorge einsetzte, versuchte er auf einige dieser Entwicklungen zu reagieren: er gab sich ein neues Grundsatzprogramm, durch das er sein Aufgabengebiet bis hin zur Sozialversicherungsreform ausweitete, und vor allem einen neuen Namen sowie eine neue, in der Satzung festgelegte Zweckbestimmung. Die nie aufgehobene Diskriminierung der Armenpflege, die durch die neuere sozialpolitische Entwicklung in gewisser Weise sogar noch verstärkt wurde, drohte auf ihn selbst bzw. sein Image zurückzuschlagen und seinen Ak-



Wilhelm Polligkeit

tionsradius von außen einzuschränken. Dazu berichtet *Wilhelm Polligkeit*: «Der Verein hat schon seit langer Zeit seine Wirksamkeit auf viele Fragen ausgedehnt, die mit Armenpflege und Wohltätigkeit eigentlich nur in einem losen Zusammenhang stehen. Er hat sich in immer steigendem Maße mit Sozialpolitik, mit sozialen Fragen beschäftigt, und der Verein hat sich dann von sehr autoritativer Seite sagen lassen müssen: Kümmerst euch doch nicht um Dinge, die euch nichts angehen . . . Armenpflege und Wohltätigkeit fallen zusammen. Der Ausdruck der Wohltätigkeit ist auch etwas anrühlich geworden, und wir haben nach dieser Richtung auch Schwierigkeiten mit einem großen Teil der Bevölkerung.»⁷

Diese Schwierigkeiten behob der Deutsche Verein 1919: Fortan hieß er – neutraler und offener – «Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge» und sollte auch nicht mehr, wie zuvor, lediglich die «Zusammenfassung der zerstreuten Reformbestrebungen, welche auf dem Gebiete der Armenpflege und Wohltätigkeit hervortreten», veranlassen und durchführen, sondern nun sollte er «einen Mittelpunkt für alle in Deutschland auf dem Gebiet der öffentlichen und privaten Fürsorge hervortretenden Bestrebungen» bilden. «Fürsorge» war dabei damals noch ein gegenüber «Armenwesen» entscheidend weitgefaßter Begriff, der mit dem heutigen «Sozialpolitik» gleichzusetzen ist.

Hier nun wird es Zeit, die Ausführung sozialgeschichtlicher Daten um ein paar Angaben zur Person zu ergänzen, denn sonst kann man das Fortwirken des Deutschen Vereins unter der neuen Zielsetzung nicht hinreichend verstehen. Es müssen genannt werden: *Wilhelm Merton* (1848–1916), Großkaufmann und Sozialreformer: 1881 Begründer der Metallgesellschaft in Frankfurt/Main, die neben den zwei weiteren Formen den Metallhandel im Deutschen Reich kontrollierte, seit 1890 Begründer zahlreicher sozialer Institute («sozialer Konzern») und führend an der Gründung der Universität Frankfurt/M. (1912), die u. a. die Diskriminierung der jüdischen Intelligenz an den deutschen Hochschulen beenden sollte, beteiligt – und *Wilhelm Polligkeit* (1876–1960), den Wilhelm Merton 1902 aus 1100 Bewerbern zu seinem Privatsekretär für soziale Unternehmungen bestimmte und der, indem er vorzüglich die Lernmöglichkeiten innerhalb des «sozialen Konzerns» nutzte, in der Weimarer Republik daran ging, entsprechend einer Grundvorstellung Wilhelm Mertons mit Hilfe des Deutschen Vereins zu wirken. Diese entscheidende Grundidee von Wilhelm Merton bestand in der Ansicht, daß das Gelingen einer sozialen Reform von der Schaffung eines wissenschaftlich geschulten und praktisch erfahrenen Berufsarbeitertums in der sozialen Arbeit abhing, kurzum: Einflußnahme auf die Sozialreform mit Hilfe von *Fachleuten*, Sozialpolitik als wissenschaftlich zu betreibendes Geschäft vor und über den Parteien, Arbeitsmarktparteien und Konfessionen. Diese Intention traf sich mit dem Selbstverständnis des Deutschen Vereins, nach dem man konstant nur an Sachproblemen diskutierte und dabei die bürgerparteilichen und konfessionellen Differenzen vor der Tür «blieben». Im übrigen war das auch die Intention der bürgerlichen Frauenbewegung, deren Vertreterinnen bald aktiv im Deutschen Verein mitwirkten.

Die Leistungen der nebenamtlichen Geschäftsführer des Instituts für Gemeinwohl – als ein solcher für das Arbeitsgebiet des Fürsorgewesens wurde Wilhelm Polligkeit schon 1902, zunächst stellvertretend, tätig – bewertete Wilhelm Merton nicht allein nach dem, was diese für das Institut unmittelbar taten, sondern auch danach, wodurch und wie sie sich mittelbar für die Verbreitung seiner Ziele und Bestrebungen einsetzten.

Wilhelm Polligkeit erwies sich nun auch hier als getreuer und eifriger Schüler von Wilhelm Merton: Sein Anfangsgehalt von 4000 RM wurde bald auf 6000 RM erhöht. 1904 schied er aus seiner Stelle als Privatsekretär von Wilhelm Merton aus, wurde hauptamtlich Geschäftsführer der Mertonschen Centrale für private Fürsorge, 1909 dann auch für das Arbeitsgebiet des Fürsorgewesens, daneben übte er ehrenamtlich eine vielseitige Tätigkeit als Mitglied in Vorständen oder Ausschüssen von Frankfurter oder gesamtdeutschen Fürsorgeeinrichtungen öffentlicher oder privater Prägung aus – im 1. Weltkrieg hatte er 32 derartige Ehrenämter: eines davon war beim Deutschen Verein.

Im Rahmen seiner persönlichen Interessen und Amtspflichten als ein Geschäftsführer des Mertonschen Instituts für Gemeinwohl (nicht als persönliches Mitglied!) wurde Wilhelm Polligkeit im Deutschen Verein aktiv, ließ sich 1911 in den Hauptausschuß und am 26. 1. 1918 in den Vorstand wählen, in dem er ab 16. 3. 1918 Schriftführeraufgaben wahrnahm – eine Aufgabe, die im Deutschen Kaiserreich *Emil Münsterberg* 1892 bis 1911 innegehabt hatte. 1913, auf der 33. Jahresversammlung des Deutschen Vereins in Stuttgart, zeigte er sich bereits als «Stürmer und Dränger»: «Meine Damen und Herren! Herr Magistratsrat *Dr. Lehmann* (Berlin) sprach das Wort: man solle sich mit dem Erreichbaren begnügen. Wenn dieses Wort fällt, dann weiß man, daß man einen Gegner vor sich hat (Magistratsrat *Dr. Lehmann*: Nein!), und Herr Magistratsrat *Dr. Lehmann* hat sich auch gerade in dem Punkt der Einbeziehung der Erziehung in den Kreis der gesetzlichen Aufgaben der Armenpflege zum mindesten als Skeptiker gezeigt. (Magistratsrat *Dr. Lehmann*: Hinsichtlich des Erreichbaren!) Gewiß, aber wenn ich weiterreden darf, das Erreichbare hängt zum großen Teil von dem ab, was wir erreichen wollen.»⁸

Noch 1919 hatte Wilhelm Polligkeit angeregt, die Berliner Zentralstelle für Volkswohlfahrt zu einem, wie sich versteht, unter seiner Leitung stehenden, «sozialwissenschaftlichen Forschungsinstitut auszubauen, das den Ministerien zu Vorarbeiten für die sozialpolitische Gesetzgebung zur Verfügung stehen sollte. Durch die Lieferung objektiver Tatbestands-Schilderungen sollte den beim parlamentarischen System mit Sicherheit zu erwartenden störenden Einflüssen der gruppenegoistisch eingestellten Parteien begegnet werden.» Diese Form fachmännischer auf objektive Tatbestands-Schilderungen gegründete politische Einflußnahme im vor- und außerparlamentarischen Raum versuchte Wilhelm Polligkeit nun auch mit dem Deutschen Verein durchzusetzen – fern von Parteien, Konfessionen und Arbeitsmarktparteien: der Deutsche Verein als eigentlicher Gesetzgeber in Sachen Fürsorge. In der «aus Quellen erarbeiteten und dargestellten» Festschrift zu seinem hundertjährigen Bestehen verwandelt sich dieser von Wilhelm Polligkeit geträumte Traum zur historischen Realität: «Am Unterstützungswohnsitzgesetz hatte der Deutsche Verein ja noch nicht mitwirken können, vielmehr war er infolge dieses

Gesetzes gegründet worden. Ganz anders sein Verhältnis zur Fürsorgepflichtverordnung sowie zu den mit ihr verbundenen Reichsgrundsätzen über Voraussetzung, Art und Maß der öffentlichen Fürsorgeleistungen. Nicht nur sind beide Gesetze von ihm veranlaßt worden, er hat auch – in Zusammenarbeit mit der Reichsregierung – den Inhalt beider Gesetze so weitgehend bestimmt oder beeinflusst, daß sie insofern als sein Werk zu betrachten sind.»⁹

Vermutlich hatte Wilhelm Polligkeit nun auch den Gedanken, dem finanziell geschwächten, personell etwas verwaisten und in der Zielsetzung zu neuen Ufern verstoßenden Deutschen Verein ein Angebot der finanziellen und personellen «Sanierung» zu machen. Jedenfalls erhielt der Deutsche Verein im gleichen Jahr von der Stadt Frankfurt/Main und dem Institut für Gemeinwohl das Angebot eines laufenden größeren Zuschusses für den Ausbau der Geschäftsstelle und die Anstellung eines akademisch gebildeten Geschäftsführers für den Fall, daß er nach Frankfurt am Main übersiedele. Der Deutsche Verein nahm dieses Angebot an: er verlegte zum 1. 10. 1919 seine Geschäftsstelle in das Mertonsche Haus der «Centrale für private Fürsorge», *Hermann Hog* (1881–1937) wurde erster hauptamtlicher Geschäftsführer, nach seinem Weggang wurde am 1. 5. 1920 der ehrenamtliche Schriftführer Wilhelm Polligkeit hauptamtlicher Geschäftsführer und 1920/22 Begründer des heute noch existierenden, monatlich erscheinenden Vereinsorgans «Nachrichtendienst», das dem Verein neue Mitglieder zuführte und ein wirksames publizistisches Instrument werden sollte. Hinzugefügt sei nur noch, daß Wilhelm Polligkeit sich sicher, wie der Untertitel seiner Biographie heißt, als «Wegbereiter einer neuzeitigen Fürsorge» verstand und die Willensbildung des Deutschen Vereins sich fortan in erster Linie in seiner Person vollzog: konsequenterweise wurde er 1921 zweiter und 1922 auch erster Vorsitzender des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge.

Später schrieb er über seine Intentionen: «Ich versuchte nun, auf der Grundlage des Deutschen Vereins die sozialwissenschaftliche Forschungstätigkeit wenigstens für das Gebiet des Fürsorgewesens den Erfordernissen der Praxis und der Gesetzgebung entsprechend aufzubauen. Mit Hilfe des von mir begründeten Vereinsorgans «Nachrichtendienst» des Deutschen Vereins gelang es mir, die Zahl und die Beiträge der Mitglieder derart zu steigern, daß wir nach einigen Jahren Einnahmen aus Mitgliederbeiträgen in Höhe von RM 100 000 hatten, wozu noch größere Zuschüsse des Reiches und von einzelnen Ländern hinzutraten. Die enge Verbindung mit der Praxis ermöglichte es, deren Erfahrungen für wissenschaftliche Untersuchungen nutzbar zu machen und darauf Vorschläge für eine gesetzliche Reform an die zuständigen Stellen weiterzuleiten.»¹⁰ Die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins bestand aus zwei Zimmern, einem großen, in dem die vier Referenten saßen und ihre Artikel für den Nachrichtendienst schrieben und – durch eine Tür verbunden

– einem kleineren daneben, in dem Polligkeit arbeitete und nachdachte. Von Zeit zu Zeit öffnete er die Tür und verkündete in den Raum hinein den ehrfürchtig lauschenden Referenten, was er sich überlegt habe und zu welchen Ergebnissen er gekommen sei, worauf er sich wieder zurückzog. «Damit», so hat einmal Hans Achinger, seinerzeit einer dieser Referenten, wohl recht treffend bemerkt, «war die Willensbildung im Deutschen Verein vollzogen!»¹¹

So hatte sich denn alles ganz glücklich gefügt: Einer fast völlig geänderten und verschärften Problemsituation, einer geänderten politischen und ökonomischen Situation stand ein «neuer», organisatorisch gestrafter und schlagkräftig gewordener «Deutscher Verein» gegenüber: ein hauptamtlicher, fachlich versierter, energischer bis autoritärer Geschäftsführer und Vorsitzender in einer Person, ein geschulter kleiner Mitarbeiterstab mit Rückgriffsmöglichkeiten auf wissenschaftliche Institute und Bibliotheken, eine monatliche Fachzeitschrift (bis Ende 1920 vierteljährlich «Zeitschrift für das Armenwesen»; 1921 «Soziale Praxis», seit 1922 «Nachrichtendienst»), eine sich zunehmend verbessernde finanzielle Situation und last not least eine legitimatorisch wirksame Fachtradition seit 1880: welcher auf gleichem Gebiet wirksame Verband hatte damals solch eine Konstellation aufzuweisen – bestenfalls noch die nicht so universalistisch organisierten, konfessionellen Wohlfahrtsverbände Caritas und Innere Mission.

Wilhelm Polligkeit selbst hat dazu rückblickend vermerkt: «Gestützt auf die langjährige Tradition des Vereins, die sich auch auf die folgende Generation immer wieder übertrug, gelang es erst unter dem Druck der Verhältnisse in den Nachkriegsjahren, dem Verein allseitig die Aktionsfähigkeit zu geben, die seinen Zielen entsprach.»¹² So ist es verständlich, daß die im Deutschen Kaiserreich vorrangigen Hauptversammlungen als Deutsche Fürsorgetage an Bedeutung verloren, und es fiel auch nicht auf, daß die vor 1914 noch auf *empirische Untersuchungen* gegründete Armenwissenschaft des Deutschen Vereins nahezu aufhörte bzw. durch die *Ansichten und Einsichten des Geschäftsführers* «ersetzt» wurden – schließlich paßten sie in den meisten Fällen, und es ging auch nicht mehr so sehr um Verallgemeinerungen von kommunalen Reformansätzen als um eine primär aus *systematisch-theoretischem Vorverständnis* abgeleitete, neuzeitige *Fürsorge durch Gesetzgebungsbeeinflussung*. In Form einer Projektion auf die Gründergeneration hat Wilhelm Polligkeit sein Selbstverständnis so formuliert: Es ging um «Sachlichkeit in der Vertretung der Interessen der Bedürftigen (durch) eine von wissenschaftlicher Objektivität getragene Arbeitsweise»¹³.

1922 wurde die Geschäftsstelle personell verstärkt durch Anstellung einer stellv. Geschäftsführerin, *Hilde Eiserhardt* (1888–1955), sowie durch Einstellung ständiger Referenten für wirtschaftliche Fürsorge, die Jugendwohlfahrtspflege und die Gesundheitsfürsorge. Die Geschäfts-

stellentätigkeit wurde flankiert durch Vorstand, Hauptausschuß und Fachausschüsse des Deutschen Vereins. 1920 hatte es bereits im Interesse der Durchführung «Mittelpunktzielsetzung» ein Vorstandsrevirement gegeben: «Um die Neubildung des Vorstandes zu ermöglichen, legten 1920 die amtierenden Vorstandsmitglieder das Amt gemeinsam nieder. Es war ein nicht geringes Opfer . . . Die Verhältnisse machten es jedoch notwendig. Wollte der Verein in seinem Vorstand und Hauptausschuß Sachkenner und Fachleute vereinigen, deren Gutachten Gewicht hat und deren Rat gesucht wird, so mußte er sie in Kreisen von Persönlichkeiten suchen, die in unmittelbarer Fühlung mit der praktischen oder theoretischen Arbeit an führender Stelle standen.»¹⁴

In den ersten Nachkriegsjahren ging der Deutsche Verein unter Führung von Wilhelm Polligkeit allerdings zunächst daran, einen Mittelpunkt der privaten Fürsorge zu bilden, die – trotz Spitzen- und Dachverbänden – noch stark zersplittert, von Finanzierungssorgen geplagt und noch nicht durch ein fürsorgerechtes Subsidiaritätsprinzip in ihrer Existenz nachhaltig abgesichert war – letzteres sollte erst 1924 geschehen. In dieser Situation erwies es sich für die freie Wohlfahrtspflege als außerordentlich sinnvoll, daß 1921 eine Reichsgemeinschaft ihrer Dachverbände gegründet wurde – die Initiative dazu ging vom Deutschen Verein aus, und man war froh, daß dieser (oder Wilhelm Polligkeit?) auch noch die Geschäftsführung übernahm. Als der Deutsche Verein bzw. das Deutsche Reich aber an eine systematische Wohlfahrtsgesetzgebung ging, «verwaiste» die Reichsgemeinschaft, und 1925 konstituierten die Spitzenverbände (mit Ausnahme der «Arbeiterwohlfahrt») in der «Liga der freien Wohlfahrtspflege» eine eigene Dachorganisation unter Ausschluß des Deutschen Vereins, bei dem sie gleichwohl Mitglied blieben und ihre Vertreter in Vorstand und Hauptausschuß delegierten. Genannt seien: von dem Centralausschuß für Innere Mission der deutschen evangelischen Kirche *Johannes Steinweg* (1879–1960) und *Adolf Stahl* (1884–1960), vom Deutschen Caritasverband *Benedikt Kreutz* (1879–1949), von der Zentralwohlfahrtsstelle der deutschen Juden *Leo Baeck* (1873–1956) und vom Hauptausschuß für Arbeiterwohlfahrt *Marie Juchacz* (1879–1957) sowie *Gottlob Binder* (1885–1961) und *Hugo Lindemann* (1867–1949).

b) Erfolge und Mißerfolge: Ein Reichsjugendwohlfahrtsgesetz

Die neuzeitige Fürsorgegesetzgebung in der Weimarer Republik begann auf parlamentarischen Wegen, und zwar beim Reichsjugendwohlfahrtsgesetz, das der Reichstag 1922 mit großer Mehrheit verabschiedete und das 1924 in Kraft trat. Von der Sache her war dieses eines der ältesten Anliegen von Wilhelm Polligkeit: Schon 1905 forderte er, vom Anspruch des Kindes auf Erziehung ausgehend, den Erlaß eines Reichserziehungsgesetzes, in dem «zur wirksamen Bekämpfung der Verwahrlosung und

Kriminalität der Jugendlichen» die «staatliche Überwachung der Erziehung aller Minderjährigen in ihren Grundzügen neu geregelt» werden sollte, und 1908 hatte er über «Das Recht des Kindes auf Erziehung» promoviert. 1916/17 erweiterte sich das politische Spektrum der Vertreter dieser Forderung von der SPD-Sozialpolitikerin *Helene Simon* (1862–1947) bis zu dem Wirklichen Geheimen Admiralitätsrat *Paul Felisch* (1855–um 1919), die «ein gesondertes Jugendrecht» bzw. «ein deutsches Jugendgesetz» forderten. Diesem Gedanken war die Weimarer Reichsverfassung verpflichtet, die in Art. 7 Nr. 7 u. a. die «Kinder- und Jugendfürsorge» in die Gesetzgebungskompetenz des Reiches nahm und in Art. 120–122 auch konkrete Zielvorstellungen dazu nannte. So kam es relativ schnell zu einem (im Reichsministerium des Innern) ausgearbeiteten Regierungsentwurf eines RJWG, der jedoch auf Grund der Widerstände des preußischen Finanzministers und der grundsätzlichen Ablehnung durch Bayern im Reichsrat «hängenblieb» und erst durch eine Interpellation von 33 Frauen aller Reichstagsfraktionen «lockergemacht» bzw. an den Reichstag weitergeleitet wurde. 1921 erfolgte die erste Beratung des Entwurfs im Reichstag, der ihn an einen eigens dafür gebildeten Ausschuß überwies. Fast gleichzeitig setzt nun der Deutsche Verein mit der systematischen Politikbeeinflussung durch Sachverstand ein. Wilhelm Polligkeit beruft, gemeinsam mit dem Archiv Deutscher Berufsvormünder und der Deutschen Zentrale für Jugendfürsorge, eine 50köpfige «Sachverständigenkommission zur Beratung des RJWG» zusammen (ihr gehören auch 6 Mitglieder des zuständigen Reichstagsausschusses an), verfaßt und versendet einen eingehenden Fragebogen an Organisationen und Sachverständige; er leitet diese Sachverständigenkommission, erstattet dem Reichstagsausschuß mündlich Bericht und legt ihm (wohl ungebeten, aber doch willkommen) als Ergebnis der Kommissionsarbeit eine umfangreiche Denkschrift vor. Damit bietet er nicht nur, wie der Deutsche Verein für Armenpflege und Wohltätigkeit im Kaiserreich, Sachverstand einzelner Personen, sondern auch Integration und Legitimation durch Verfahren und ist dabei erfolgreich: Die Vorschläge der Sachverständigenkommission fließen in großer Zahl in die Beschlüsse des Reichstagsausschusses ein, und «so kam das säkulare Gesetzeswerk zustande als Gemeinschaftsleistung von Regierung, Reichstagsausschuß und Sachverständigenkommission»¹⁵.

c) Ein Reichswohlfahrtsgesetz? – Die Verordnung über die Fürsorgepflicht

Bald danach beginnen die Versuche der Reichsregierung, ein Reichswohlfahrtsgesetz zu schaffen, und man kann beobachten, wie alsbald der Deutsche Verein unter Wilhelm Polligkeit wieder beginnt, seine Rolle als Sachverständiger im politischen Gesetzgebungsprozeß massiv einzusetzen.

zen – ein Vorgehen, das um so erfolgversprechender schien als dieser hier weitgehend außerhalb des Reichstags, nämlich in der Not- und Rechtsverordnungspraxis der Ministerialbürokratie, stattfand. Konkret geht es um die Entstehung der Fürsorgepflichtverordnung und um die als Ausführungsverordnung dazu erlassenen Reichsgrundsätze über Voraussetzung, Art und Maß der öffentlichen Fürsorge. In der «aus Quellen erarbeiteten und dargestellten» Chronik zum hundertjährigen Bestehen des Deutschen Vereins werden diese stolz für den Deutschen Verein reklamiert: «Beide Gesetze (sind) von ihm veranlaßt worden, er hat auch – in Zusammenarbeit mit der Reichsregierung – den Inhalt beider Gesetze so weitgehend bestimmt oder beeinflußt, daß sie insofern als sein Werk zu betrachten sind.»¹⁶ Doch dieser Stolz ist kontrovers: Wilhelm Polligkeit hat zur 50-Jahr-Feier für den Deutschen Verein weniger vindiziert: Die «Form der Entstehung bestimmter Fachausschüsse für ein einzelnes Gesetzgebungswerk, in denen sachkundige Praktiker aus unserem Mitgliederkreis gemeinsam mit Regierungsvertretern arbeiteten, hat sich durchaus bewährt. Auf diese Weise konnte der Verein z. B. auf die Entstehung des Reichsgesetzes für Jugendwohlfahrt, der Reichsverordnung über die Fürsorgepflicht wesentlich Einfluß ausüben und bei anderen Gesetzen den Ministerien auf besondere Erhebung oder Beratung gestützte Gutachten zur Verfügung stellen»¹⁷. Was läßt sich nun zu dieser «fiktiven Kontroverse» zwischen erlebendem und gestaltendem Vorsitzenden von damals und Vereinschronisten von heute feststellen?

Der Deutsche Verein hatte schon vor 1914 mit den Vorarbeiten für ein Reichsgesetz über die Armenfürsorge begonnen und dazu 1920 ein halb-offiziöses Werk seines Hauptausschußmitgliedes *Friedrich Diefenbach* (1861–1949) über ein Reichsarmengesetz veröffentlicht. Beides blieb jedoch angesichts der seit 1914 angestiegenen Massenarmut und der neuen Gruppen Hilfsbedürftiger wirkungslos.

1922 schien der Deutsche Verein sich darauf einzustellen: «Um rasch voranzukommen», betrieb er eine bloße Novellierung des Unterstützungswohnsitzes. Bald darauf aber – am 11. September 1922 – legte er – nach Absprache mit Vertretern des Reichsinnenministeriums – den Entwurf für ein Reichsfürsorgegesetz unter dem Titel «Gesetz über die öffentliche Unterstützung Hilfsbedürftiger» vor, den das Reichsinnenministerium am 28. Dezember 1922 verbreitete, und damit betrat Wilhelm Polligkeit die Bühne der Reichsgesetzgebung. Mit dem Reichsinnenministerium hatte er aber auf das «falsche Pferd» gesetzt: durch Beschlüsse des Reichstages vom 17. Mai 1922 und 15. Juli 1922 ging die Kompetenz für ein Reichswohlfahrtsgesetz auf das Reichsarbeitsministerium über, das sich zudem fortan im «Kompetenzkonflikt» mit dem «abgebenden» Reichsinnenministerium befand und in dem eine gegenüber dem Deutschen Verein geschlossene Gesellschaft von Zentrumspolitikern wirkte!

Das Deutsche Reich beschrift schnell den Weg der Ad-hoc-Sonderge-



Der Vorstand des Deutschen Vereins anlässlich der 50-Jahr-Feier in Berlin. (Obere Reihe, 3. v. l.: Wilhelm Polligkeit, Vorsitzender und Geschäftsführer; 2. v. l.: Hermann Luppe, Oberbürgermeister von Nürnberg, stellvertretender Vorsitzender; untere Reihe, links: Marie Juchacz, Gründerin und 1. Vorsitzende des Hauptausschusses d. Arbeiterwohlfahrt; Mitte: Hilde Eisnerhardt, 2. Geschäftsführerin)

setzung zur Fürsorge für die verschiedenen Gruppen Hilfsbedürftiger. Diese Sondergesetzgebung verlief unsystematisch und ohne Mitwirkung des Deutschen Vereins, und sie hatte im Grunde nur ein durchlaufendes Prinzip: die Gemeinden mußten für die «neuen» hilfsbedürftigen Personengruppen bzw. Schäden nach bestimmten Grundsätzen Hilfe gewähren, und das Reich erstattete größtenteils die Kosten. Die Sondergesetzgebung führte zu allseits beklagter Unübersichtlichkeit, Ausdehnung der Bürokratie, komplizierten Erstattungsstreitigkeiten und vielfach nicht zur erstrebten, ausreichenden Hilfe für die Betroffenen, in anderen Fällen aber wieder zu einem «Zuviel» bzw. versorgungsähnlichen Leistungen.

Im Hinblick auf eine Reform der Fürsorgegesetzgebung stellten sich im Grunde nun drei verschiedene Problemkomplexe:

1. Die zersplitterte bisherige Gesetzgebung und deren finanzielle Regelungen hatten zu einer schwer entwirrbaren Interessenvielfalt zwischen Reich, Ländern und Gemeinden sowie den verschiedenen Parteien und Interessenverbänden der Hilfsbedürftigen geführt – die Reforminteressen gingen also in verschiedene Richtung, und es war nicht abzusehen, wo ein ausreichendes politisches Durchsetzungspotential für eine im Prinzip allseits bejahte Reform nach einfachen, einheitlichen Grundsätzen herkommen sollte.
2. Die Gesetzgebung hat notwendigerweise Auswirkungen auf die formelle Gestaltung des deutschen Fürsorgerechts: Unter «formell» sei hier verstanden: die Vereinheitlichung der Organisation und des Verfahrens, einschließlich des Rechts der Beschwerde und der Verwaltungsbeteiligung von Hilfsempfängern und deren Organisationen, die Regelung des Verhältnisses der öffentlichen zur privaten Wohlfahrtspflege und die Regelung der Finanzierung.
3. Die Gesetzgebung hat Auswirkungen auf die Ausgestaltung der materiellen Fürsorgegrundsätze: Voraussetzungen, Art und Maß der öffentlichen Fürsorge, also die Ausgestaltung und Höhe der Fürsorgeunterstützung. Dabei stellte sich vor allem das Problem der neuen Hilfsbedürftigen, Kriegsbeschädigte, Kriegshinterbliebene, für die im übrigen vor allem schon 1920 ein Reichsversorgungsgesetz geschaffen worden war, Kleinrentner und Sozialrentner; sollte die Zugehörigkeit zu einer derart nach «Verarmungsursachen» unterschiedenen Gruppe für die Beurteilung der Hilfsbedürftigkeit und die Bemessung der Unterstützung entscheidend sein, was vor allem die deutliche Tendenz der Gesetzgebung des Jahres 1923 war, oder sollte es nur eine auf dem Gedanken der Individualisierung aufgebaute einheitliche Fürsorge geben, derzufolge lediglich nach Lage des Einzelfalls und nach der Eigenart des Notstandes Fürsorge zu gewähren war?

Im Hinblick auf den erstgenannten Problemkomplex war der Deutsche Verein ebenso wie die Reichsregierung und wohl auch ein Teil der Reichs-

tagsabgeordneten der Ansicht, daß ein parlamentarisch verabschiedetes Gesetz nicht so schnell konsensfähig sein würde, und richtete 1923 an die Reichsregierung einen «Dringlichkeitsantrag betreffend Notgesetz über allgemeine Fürsorge». Auf Grund des Ermächtigungsgesetzes vom 8. 12. 1923 und der 3. Steuernotverordnung vom 14. 2. 1924, die darin ihre Rechtsgrundlage hatte, erging dann am 13.(!) 2. 1924 die *Reichsverordnung über die Fürsorgepflicht* (RFV), die die relativ unstrittigen formellen Regelungen über Zuständigkeit – («gewöhnliches») Aufenthaltsprinzip statt des der weniger mobilen Gesellschaft verpflichteten Unterstützungswohnsitzprinzips und Bezirksfürsorgeverbände statt vielfach zu kleiner und leistungsfähiger Ortsarmenverbände – und strittigen Regelungen über die Verteilung der finanziellen Leistungen brachte. Ferner «vereinigte» die Verordnung als Rahmengesetz jedenfalls formell die gruppendifferenzierenden Sondergesetzgebungen der Kriegs- und Nachkriegszeit und trat zum 1. April 1924 in Kraft.

d) Die Reichsgrundsätze über Voraussetzung, Art und Maß der öffentlichen Fürsorge

Die RFV war aber gleichzeitig zum Rahmengesetz für die Regelung des materiellen Fürsorgerechts geworden, denn in § 6 Abs. 2 war der Reichsregierung die Möglichkeit gegeben, im Interesse größerer Gleichmäßigkeit und Einheitlichkeit der Leistungen allgemeine Grundsätze über Voraussetzungen, Art und Maß der gewährenden Fürsorge aufzustellen. In der Folge erwiesen sich die «Grundsätze» als *der* fürsorgepolitische Konflikt der Weimarer Republik.

Für das Verständnis der politischen Dimension dieses Konflikts ist nun ein Blick vom Deutschen Verein weg auf das Reichsarbeitsministerium, den eigentlichen Gesetzgeber in dieser Fürsorgereform, notwendig. Das Reichsarbeitsministerium stand seit 1920 unter der Leitung des Zentrumspolitikers *Heinrich Brauns* (1868–1938); von Hause aus katholischer Geistlicher, hatte er mit einer Dissertation «Der Übergang von der Handweberei zum Fabrikbetrieb in der niederrheinischen Samt- und Seidenindustrie und die Lage der Arbeiter in dieser Periode» (1906) sozialwissenschaftlichen Sachverstand bewiesen und hatte als Direktor an der Zentralstelle des Volksvereins für das katholische Deutschland über zwei Jahrzehnte die Organisationsabteilung und die volkswirtschaftlichen Kurse geleitet. Dieser stattete das Reichsarbeitsministerium mit einer zentrumsorientierten und gleichzeitig fachlich hochqualifizierten Ministerialbürokratie, vielfach aus den süddeutschen Ländern, aus. Dieses Prinzip galt auch für die Abteilung V Wohlfahrtspflege (Soziale Fürsorge, Wohnungs- und Siedlungswesen), an deren Spitze Ministerialdirektor *Erwin Ritter* (1876–1936) stand und auf die durch Reichstagsbeschlüsse vom 17. 5. 1922 und 15. 7. 1922 die Kompetenz für die Vorbereitung eines Reichswohlfahrtsgesetzes

übergegangen war. Soweit nun ersehbar, ist es dem Deutschen Verein nie gelungen, diese Ministerialbürokratie «einzubinden»: Wilhelm Polligkeit nominierte zwar schnell Erwin Ritter und *Otto Wölz* (1877–1962), den Leiter der Grundsatzabteilung, für den Hauptausschuß, hatte aber bei diesen keinen Erfolg damit: die beiden nahmen eine Kandidatur gar nicht erst an! *Otto Wölz*, evangelischer Konfession, stand im übrigen politisch nicht dem Zentrum nahe, sondern war Mitglied der DDP.

Für die Fürsorgegesetzgebung in der Weimarer Republik wurde danach eine von Erwin Ritter Anfang 1923 verfaßte «Denkschrift über ein Reichswohlfahrtsgesetz» entscheidend, die am 12. Februar 1923 an die Reichsministerien, den zuständigen (6.) Reichstagsausschuß und die einschlägigen Verbände versandt wurde und deren vergleichende Analyse zur Programmatik des Deutschen Vereins noch aussteht. Hier sei nur bemerkt, daß diese sich für die vom Deutschen Verein abgelehnte Gruppenfürsorge aussprach. Dahinter standen zunächst (durch die katholische Soziallehre dieser Zeit begründbare) sittliche Erwägungen, nach denen es sachlich nicht gerechtfertigt war, die gehobene Fürsorge bzw. «Fürsorge kraft Anspruchs» für die Personen, die der Allgemeinheit Dienste geleistet und/oder für sich Vorsorge getroffen hatten, auf das Niveau einer «Fürsorge kraft Daseins» (Minder- oder Regelfürsorge) zu senken. Im Hintergrund stand hier sicher noch das traditionelle Schuldprinzip, gegen dessen Anwendung in der Fürsorge Wilhelm Polligkeit schon seit jeher angekämpft hatte — hiermit anfangs auch durchaus nicht konform mit älteren Vorstandsmitgliedern des Deutschen Vereins! Diese Gruppendifferenzierung wurde durch den Reichsarbeitsminister Heinrich Brauns ausdrücklich unterstützt. Im übrigen aber hatte das Reichsarbeitsministerium wohl auch zutreffend erkannt, daß trotz vorhandener «offener» gesetzlicher Ermächtigung in § 6 RFV die gehobene Fürsorge nicht nur sozusagen sittlich geboten, sondern vor allem auch als einzige politisch durchsetzbar war, wenn die Reform nicht insgesamt scheitern sollte. Denn die RFV selbst hatte zwar kaum Widerspruch beim Deutschen Verein, wohl aber bei den Gemeinden und Interessenverbänden der «gehobenen» bzw. «neuen» Hilfsbedürftigen wie Zentralverband der Arbeitsinvaliden und Witwen Deutschlands, Verein der Klein- und Mittelrentner, Reichsbund der Kriegsbeschädigten, Kriegsteilnehmer und Kriegshinterbliebenen u. a. gefunden, denn

1. waren den Gemeinden durch den in der RFV festgelegten Wegfall der Reichsbeihilfen in der Sozial- und Kleinrentnerfürsorge und die Kostentragung in der sozialen ergänzenden Kriegsopferfürsorge neue erhebliche Fürsorgelasten auferlegt;
2. befürchteten die Interessenverbände der neuen, mehr bürgerlichen Schichten entstammenden Hilfsbedürftigen, daß dies alles zu einer «sparsameren» Durchführung der öffentlichen Fürsorge beitragen werde und allein von daher alle Sonderzweige der Fürsorge auf das Maß der traditionellen Armenfürsorge herabgedrückt würden.

In diesem Konflikt, der von den vorderen Kontrahenten – Deutscher Verein mit Wilhelm Polligkeit einerseits und Reichsarbeitsministerium mit Erwin Ritter andererseits – mit allen jeweils zu Gebote stehenden politischen und publizistischen Mitteln ausgetragen wurde, «siegte» in der Sache dann das Reichsarbeitsministerium – die vom Deutschen Verein perfektionierte Politik des Sachverständigen und der Einbindung von Personen durch Verfahren konnte, anders als beim RJWG, keinen Erfolg bringen, weil sie weitgehend querlag zu den parteipolitischen und interessenverbandspolitischen Interessen im Reichstag und diese, wenn auch aus teilweise anderer Motivation, in der Ministerialbürokratie einen mindestens ebenso energischen und trickreichen Sachwalter hatten.

Wie trickreich und aufwendig diese Auseinandersetzung geführt wurde, mag am Beispiel des Gesetzgebungsverfahrens im Reichsrat, der Länderkammer, verdeutlicht werden, einer Institution, die für den Deutschen Verein auch in der *Ausgangskonstellation des Richtsatzkonfliktes* ein zentrales Element seiner Gesetzgebungslobby werden sollte: Ein neuer Regierungsentwurf, der der Form nach vom Deutschen Verein stammte, aber von seinem Inhalt her vom Reichsarbeitsministerium auf seine Position umgeschrieben war, wurde erstellt und zunächst den Ländern zugeleitet, und deren Stellungnahmen verliefen überwiegend positiv.¹⁸ Negativ dazu stellten sich eigentlich nur Lübeck und Baden. Von den Verbänden antworteten positiv der Reichsstädtebund, die Caritas, der Zentralverband der Arbeitsinvaliden und Witwen Deutschlands sowie der Reichsverband deutscher Kriegsbeschädigter und Kriegshinterbliebener. Negativ antwortete der Deutsche Verein, der Städtetag, der Deutsche Landkreistag und der Deutsche Rentnerbund. Der Deutsche Verein blieb jedoch nicht untätig, er versuchte nun über den Reichsrat bzw. durch die dort seine Position stützenden Länder die sogenannte gehobene Fürsorge bzw. die Gruppenfürsorge zu Fall zu bringen, vor allem, nachdem der sozialpolitische (6.) Ausschuß des Reichstags am 15./16. 10. 1924 die Grundsätze beraten und einstimmig für die «gehobene Fürsorge» gestimmt hatte. Als Hauptopponenten erwiesen sich in mehreren Sitzungen plötzlich nun wieder Preußen und Sachsen, so daß in den verschiedenen Lesungen der Reichsratsausschüsse eine Abstimmung vermieden wurde, um keinen Eklat zu provozieren. Mit den Argumenten von Wilhelm Polligkeit schaltete sich überraschenderweise sogar noch der Preußische Ministerpräsident *Otto Braun* (1872–1955) ein, der zudem die bevorstehenden Wahlen beschwor, und auch Lippe-Detmold stand nicht zurück. Die Reichsgrundsätze mit der gehobenen Fürsorge drohten am indirekten Einspruch des Deutschen Vereins zu scheitern. Erst nach persönlicher Intervention von Reichsarbeitsminister *Heinrich Brauns* und Zusagen für eine finanzielle Absicherung der gehobenen Fürsorge durch das Reich im Rechnungsjahr 1925 gelang es der Reichsregierung am 25. November und 2. Dezember 1924 ein zustimmendes Votum der Reichsratsausschüsse

und am 4. Dezember 1924 auch des Reichsratsplenums zu erreichen. Die «Reichsgrundsätze» konnten, wie vorgesehen, am 1. Januar 1925 in Kraft treten.

So sind denn die Reichsgrundsätze über Voraussetzung, Art und Maß der öffentlichen Fürsorge («RGr») kaum als Werk des Deutschen Vereins zu betrachten. Zwar hatte er selbstverständlich Anteil an einigen Formulierungen, aber hier oblag «der letzte Schliff» dem Gymnasialprofessor *Oskar Streicher* (1860–1938) vom Deutschen Sprachverein, den Erwin Ritter «zwischen» konsultiert hatte. Im übrigen hatte der Sozialpolitiker Erwin Ritter ein recht instrumentelles Verhältnis zum sozialen Recht. Er sagte auf dem 38. Deutschen Fürsorgetag am 7. und 8. März 1924, der ersten Etappe auf dem hier im übrigen nicht weiter darzustellenden konfliktreichen Weg zu den Reichsgrundsätzen: «Es ist Aufgabe desjenigen, der die Fürsorge handhabt, verständig ihren Sinn und Zweck auszulegen und so zu handeln, wie es der gesunde Menschenverstand verlangt. Allen juristischen Konstrukteuren möchte ich zurufen: dem Willen des Gesetzgebers widerspricht jede Auslegung, die die Form dem Leben oder die Akten dem Menschen voranstellt. Die Fürsorgepflichtverordnung ist fürs Leben geschrieben und soll aus dem Leben heraus ausgelegt werden.»¹⁹

Auf dieser Grundlage bilden sich dann die letzten großen fürsorgepolitischen Innovationen und Konfliktzonen der Weimarer Republik heraus: die Auseinandersetzungen zur Einführung und Ausgestaltung der Richtsätze der Fürsorge auf der Grundlage der Reichsgrundsätze. Ihrer Analyse dient die von Stephan Leibfried durchgeführte «Mikrountersuchung» eines sozialpolitischen Instruments, die nachstehend abgedruckt ist und die die für die Unterstützungsempfänger letztendlich entscheidende Ausgestaltung der Unterstützungshöhe betrifft. An *einem* Instrument der Sozialverwaltung, dem Richtsatz, wird der Zusammenhang von ökonomisch-sozialer Struktur, sozialen Bewegungen und rechtlich-administrativer Form aufgezeigt.

Damit wird an einem Spezialfall deutlich, warum der «Sozialstaat» der Weimarer Zeit nicht massenwirksam werden konnte, sich gerade auch in der Fürsorge in der entscheidenden Krisensituation wenig fürsorglich verhielt und welchen Anteil die Fachlichkeit des Deutschen Vereins dabei hatte – sie erweist sich als nur gering kaschierte Verbrämung finanzpolitischer Interessen der Kommunen, vielleicht auch des Besitzbürgertums –, ein sozialer Ausgleich zur Linderung der Not findet kaum statt. Den allgemeinen Rahmen für diesen Spezialfall hat unlängst Gerhard A. Ritter gezeichnet:

«Mit der Begründung des deutschen *Sozialstaates* 1918/19 war ein Wechsel auf die Zukunft gezogen worden, der nur bei anhaltendem Wirtschaftswachstum und erheblicher Steigerung der Produktivität, bei Aufrechterhaltung eines ungefähren Machtgleichgewichts konsensfähiger

Organisationen der Arbeitgeber oder Arbeitnehmer, bei integrationsfähigen, der Funktionsweise einer parlamentarischen Demokratie angepaßten Parteien und einem stabilen, auf einer breiten Legitimationsbasis beruhenden Staat hätte eingelöst werden können. Gerade diese Voraussetzungen waren nicht gegeben, wohl aber hatte die Demokratisierung von Gesetzgebung und Verwaltung, der Versuch, die Arbeiterschaft durch den Ausbau ihrer sozialen Rechte an den Staat zu binden, viele Hoffnungen auf den neuen Staat geweckt und den sozialen Sinn der Hilfsbedürftigen geschärft und gestärkt.»²⁰ Die *Diskrepanz zwischen sozialer Not und sozialstaatlichem Leistungsvermögen* konnte nicht umfassend und nachhaltig aufgehoben werden: 1932 notierte Käthe Kollwitz treffend in ihrem Tagebuch: «Dann die unsagbare schwere allgemeine Lage. Die Not. Das Heruntersinken der Menschen in dunkle Not. Die politische widerwärtige Verhetzung.»²¹

Anmerkungen

- 1 Vgl. hierzu ausführlich: Christoph Sachße, Florian Tennstedt: Geschichte der Armenfürsorge in Deutschland. Vom Spätmittelalter bis zum 1. Weltkrieg, Stuttgart 1980; Florian Tennstedt: Sozialgeschichte der Sozialpolitik in Deutschland. Vom 18. Jahrhundert bis zum 1. Weltkrieg, Göttingen 1981. Auf sog. weiterführende Literaturhinweise wird hier verzichtet, vgl. dazu: Florian Tennstedt: Fürsorgegeschichte und Vereinsgeschichte. 100 Jahre Deutscher Verein in der Geschichte der deutschen Fürsorge, in: Zeitschrift für Sozialreform 1981, S. 72 ff. und ders.: Vorgeschichte und Entstehung der Kaiserlichen Botschaft vom 17. November 1881, Zeitschrift für Sozialreform 1981, Heft 11.
- 2 Lutz Niethammer (Hg.): Wohnen im Wandel. Beiträge zur Geschichte des Alltags in der bürgerlichen Gesellschaft, Wuppertal 1979, S. 84.
- 3 Stenographischer Bericht ... 25. Jahresversammlung des deutschen Vereins für Armenpflege und Wohltätigkeit am 21. u. 22. September 1905 (Schriften DV Heft 75), S. 13.
- 4 Emil Münsterberg: Generalbericht über die Tätigkeit des Deutschen Vereins für Armenpflege und Wohltätigkeit während der ersten 25 Jahre seines Bestehens 1880–1905, Leipzig 1905.
- 5 Wilhelm Polligkeit: Organisation und Arbeitsweise des Deutschen Vereins (1930), abgedruckt in: Carl Ludwig Krug von Nidda: Wilhelm Polligkeit. Wegbereiter einer neuzeitigen Fürsorge, Köln u. a. 1961, S. 347 f.
- 6 (Erwin Ritter:) Denkschrift des Reichsarbeitsministeriums über die Vorarbeiten zu einem Reichswohlfahrtsgesetz. Vom 14. Februar 1923, abgedruckt bei: Julia Dünner (Hg.): Reichsfürsorgerecht, München 1925, S. 74–81, hier: S. 74.
- 7 Vgl. dazu: Eberhard Orthbandt: Der Deutsche Verein in der Geschichte der deutschen Fürsorge, Frankfurt/Stuttgart 1980, S. 161 ff.
- 8 Stenographischer Bericht ... 33. Jahresversammlung ... , München und Leipzig 1914, S. 109.
- 9 Eberhard Orthbandt: Der Deutsche Verein ... , a. a. O., S. 198.

- 10 Brief von Wilhelm Polligkeit an Stadtrat Dr. Müller/Frankfurt/M. v. 2. 1. 1940, Archiv des Instituts für Gemeinwohl in der Metallgesellschaft AG, Frankfurt/M. (Az. 290.3).
- 11 Zit. nach: Dieter Giese: 100 Jahre Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge, in: Zeitschrift für Sozialhilfe, 1980, S. 65 (66).
- 12 Wilhelm Polligkeit: Organisation . . . , a. a. O., S. 361 f.
- 13 Ebd.
- 14 Wilhelm Polligkeit: Organisation . . . , a. a. O., S. 357.
- 15 Eberhard Orthbandt: Der Deutsche Verein . . . , a. a. O., S. 181.
- 16 Eberhard Orthbandt: Der Deutsche Verein . . . , a. a. O., S. 198.
- 17 Wilhelm Polligkeit: Organisation . . . , a. a. O., S. 360.
- 18 Die Darstellung folgt hier der Aktenüberlieferung des Reichsarbeitsministeriums im Zentralen Staatsarchiv der DDR, Potsdam.
- 19 Zitiert nach Friedrich Kleeis: Soziale Fürsorge, Leipzig o. J. (1931), Bl. II, 4.
- 20 Gerhard A. Ritter: Staat, Arbeiterschaft und Arbeiterbewegung in Deutschland, Berlin u. Bonn 1980, S. 91.
- 21 Käthe Kollwitz: Aus meinem Leben, Berlin 1967, S. 126.