

Tennstedt, Fürsorgegeschichte und Vereinsgeschichte

## **Fürsorgegeschichte und Vereinsgeschichte 100 Jahre Deutscher Verein in der Geschichte der deutschen Fürsorge\*)**

*von Prof. Dr. Florian Tennstedt, Kassel*

Als im vergangenen Jahr der „Deutsche Verein für öffentliche und private Fürsorge“ sich anschickte, die 100-Jahre-Feier seines Bestehens zu begehen, hat die „Zeitschrift für Sozialreform“ gratuliert und darauf hingewiesen, daß die Gründungsanregungen von Personen ausgingen, die in der Freien Hansestadt Bremen lebten und wirkten\*\*). In Ergänzung dieser „Gründungsmittelungen“ soll nun einiges darüber berichtet werden, wie dieser Verein in seiner Zeit wirkte und Anteil hatte an der Gestaltung der Fürsorgepolitik in diesen vergangenen 100 Jahren.

---

\*) Zugleich eine Auseinandersetzung mit einigen Thesen, die in der offiziellen Festschrift des Deutschen Vereins (Eberhard Orthband: Der Deutsche Verein in der Geschichte der deutschen Fürsorge, Frankfurt, Stuttgart u. a. 1980) vertreten werden. Diese Festschrift ist eine Geschichte und recht kurzweilig zu lesende Collage aus früheren Veröffentlichungen des Deutschen Vereins mit verbindendem Text, insoweit ist sie eine gelungene, populäre Einführung in die Geschichte des Deutschen Vereins. Vom wissenschaftlichen Standpunkt und der Qualität der früheren historischen Abhandlungen des Deutschen Vereins her kann man jedoch einige Bedenken gegen einige Punkte der Darstellung und Interpretation der Festschrift nicht übersehen. Es seien *hier* nur folgende Punkte erwähnt:

1. Die Darstellung von E. O. enthält mitunter Behauptungen, die auf eine unkritische bis falsche historische Kausalanalyse hinauslaufen. Er verfährt zuweilen unreflektiert: Wenn er eine gewisse „Affinität“ von Forderungen/Vorschlägen des Deutschen Vereins mit nachfolgenden historischen Veränderungen feststellen kann, dann interpretiert er diese regelmäßig erfreut als konkrete Folge von Ereignissen im Deutschen Verein, also kausalanalytisch. Dabei vernachlässigt er gleichgerichtete Faktoren, die ebenfalls als „bedingende“ angesehen werden müssen; ja, er nimmt sie auf der von ihm zugrundegelegten Darstellungsbasis (nahezu ausschließlich Selbstdarstellungen bzw. Quellen des Deutschen Vereins) noch nicht einmal wahr. Das Gesamtbild wird auch noch dadurch verzeichnet, daß E. O. einen Deutschen Verein dar-

### 1. Der „Deutscher 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<sup>1)</sup>.

In den Jahren zwischen 1870 und 1880 finden wir im Deutschen Reich eine Fülle politischer, wissenschaftlicher und pseudowissenschaftlicher Literatur zum „Armenproblem“ — sie erstreckt sich von vermuteten oder tatsächlichen Ursachen zunehmenden Bettels und Vagabundage bis zu Reformvorschlägen der öffentlichen Armenpflege und der privaten Wohltätigkeit: zu einer auch nur ansatzweisen „Bewältigung“ der in dem

---

stellen will, der (aus heutiger Sicht!) immer auf der Seite des Fortschritts gestanden hat usw., weshalb an sich nach dem Arbeitsprinzip von E. O. eigentlich erwartete, weil „evidente“, Zurechnungen bei „negativen“ Veränderungen/Forderungen nicht vernommen oder gar nicht erwähnt werden (so die umfangreichen, von Agnes Neuhaus angeregten Arbeiten zu einem „Bewahrungsgesetz“ in der Weimarer Republik).

2. Diese Darstellung „würdigt“ selten die den Bestrebungen des Deutschen Vereins entgegenstehenden politischen Ansichten, ja, sie stellt diese Auffassung vielfach überhaupt nicht dar.

3. Die Schilderung in „Randgebieten“ ist nicht immer treffend, so z. B. S. 42/43: Die bürgerliche Revolution 1848/49 gerät zu „schweren, blutigen Bürgerkriegswirren“; Adolph Wagner, Gustav Schmoller und Lujo Brentano werden zu „Volkswissenschaftlern“, sie wurden in der „Nationalzeitung“ vom 17. 12. 1871 (und nicht: 7. 12. 1871!) angegriffen; die Entstehung des „Sozialistengesetzes“ wird auf „einzelne Anarchisten“, die „durch Aitenate den Umsturz herbeizwingen wollten“ (wer wollte das: E. M. Hödel oder K. E. Nobiling?) reduziert, die (teilweise abgedruckte) „Kaiserliche Botschaft“ vom 17. 11. 1881 wird auf den 15. 2. 1881 datiert.

Für eine weitergehende Beschäftigung mit dem Deutschen Verein in der Geschichte der deutschen Fürsorge sei auf folgende Veröffentlichungen verwiesen:

1. Für den Zeitraum von 1880—1905/1914: Emil Münsterberg, Generalbericht über die Tätigkeit des Deutschen Vereins für Armenpflege und Wohltätigkeit während der ersten 25 Jahre seines Bestehens 1880—1905, Leipzig 1905 und Kathleen M. Pearle, Poverty, Charity and Poor Relief in Imperial Germany, 1873—1914, erscheint 1981.
  2. Für den Zeitraum 1905/14—1950: Carl Ludwig Krug von Nidda, Wilhelm Polligkeit, Wegbereiter einer neuzeitigen Fürsorge, Köln und Berlin 1961.
- \*\*) 100 Jahre Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge, Zeitschrift für Sozialreform 1980, S. 193 (mit genauen Angaben der Gründungsdaten)

<sup>1)</sup> Vgl. dazu ausführlich: Christoph Sachße/Florian Tennstedt: Geschichte der Armenfürsorge in Deutschland. Vom Spätmittelalter bis zum 1. Weltkrieg, Stuttgart: Kohlhammer 1980, nach Abschluß dieser Arbeit sind folgende vorzügliche Studien erschienen: Lisgret Militzer-Schwenger: Armenerziehung durch Arbeit. Eine Untersuchung am Beispiel des württembergischen Schwarzwaldkreises 1806—1914, Tübingen: Vereinigung für Volkskunde e. V./Verlag E. Krämer 1979, Johann F. Geist u. Klaus Küvers: Das Berliner Mietshaus, 1740—1862. Eine dokumentarische Geschichte der „von Wülcknitzschen Familienhäuser“ vor dem Hamburger Tor, der Proletarisierung des Berliner Nordens und der Stadt im Übergang von der Residenz zur Metropole. München: Prestel 1980, Klaus-Jürgen Matz: Pauperismus und Bevölkerung, Stuttgart: Kleff-Cottá 1980, für Österreich (zum Vergleich) Peter Feldbauer u. Hannes Strekl: Wiens Armenwesen im Vormärz, in: Renate Banik-Schweitzer u. a. (Hrsg.): Wien im Vormärz: Jugend und Volk 1980, S. 175—201.

Schrifttum diskutierten Probleme im Sinne der bürgerlichen Gesellschaft und ihrer kommunalen Selbstverwaltung kam es aber nicht, 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“<sup>2)</sup>.

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 Anhänglichkeit 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... In den der Gründung folgenden Jahren machte sich noch stärker als später geltend, wie sehr Initiative und Richtung des Vereins von den leitenden Persönlichkeiten abhingen. Der Verein hatte das seltene Glück, daß sich ihm Männer zur Verfügung stellten, die in uneigennütziger Weise und in einem Umfang, wie wir es heute kaum für möglich halten, ihre Arbeitskraft zur Verfügung stellten. Wir begegnen in der Generation der Gründungszeit Namen von Persönlichkeiten, die als Praktiker oder Theoretiker des Fürsorgewesens einen hervorragenden Ruf genießen... Das persönliche Gepräge dieses engeren Kreises führender Persönlichkeiten drückt sich auch in der Arbeitsweise des Vereins aus, vor allen Dingen in der Wahl

---

<sup>2)</sup> Stenographischer Bericht über die Verhandlungen der 25. Jahresversammlung des deutschen Vereins für Armenpflege und Wohltätigkeit am 21. u. 22. September 1905 (Schriften DV Heft 75); S. 13 (Emil Münsterberg).

der Verhandlungsgegenstände auf den Jahresversammlungen und in ihrer Vorbereitung“<sup>3)</sup>).

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<sup>4)</sup>. So ist bis zum Ausbruch des 1. Weltkrieges schon nach und nach die nahezu gesamte Armengesetzgebung und -verwaltung — Armenpflege, die Stellung des Ehrenamts und der Frauentätigkeit, die einzelnen ausdifferenzierten speziellen Fürsorgezweige wie Kinderfürsorge, Krankenpflege usw. — in ihrer tatsächlichen Gestaltung gründlich recherchiert und zumindest durchdiskutiert worden. Und was damals dem praktischen Interesse diente und davon getragen war, ist heute eine einzigartige Fundgrube für alle historisch arbeitenden Wissenschaftler. Leider gilt hier aber noch, was der Münchener Historiker Gerhard A. Ritter unlängst ausführte: „Armut und Armenpflege stellen ein großes, in der deutschen sozialgeschichtlichen Forschung bisher stark vernachlässigtes Thema dar, für das sich jedoch in der zeitgenössischen Literatur viel Material finden läßt“<sup>5)</sup>.

Aber so leicht es nun ist, die Schriften und Verhandlungen des Deutschen Vereins — von 1886 bis 1917 in 107 Heften im führenden staatswissenschaftlichen Verlag „Duncker & Humblot“ erschienen — als unentbehrliche und glücklicherweise leicht zugängliche Quelle für die Sozialgeschichte zu klassifizieren, so schwierig ist es, die Auswirkungen der Tätigkeit des Deutschen Vereins auf die Armenpflege dieser Zeit auszumachen.

Auf der Ebene des Reiches und der Einzelstaaten war sein Einfluß vergleichsweise gering — allerdings ging es anfänglich ja auch weniger darum, 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

---

<sup>3)</sup> 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. 346-362 (347 f.).

<sup>4)</sup> Eine Bibliographie dieser Schriften finden sich in: *Beiträge zur Entwicklung der deutschen Fürsorge. 75 Jahre Deutscher Verein*. Köln und Berlin 1955.

<sup>5)</sup> Gerhard A. Ritter: *Staat, Arbeiterschaft und Arbeiterbewegung in Deutschland*, Berlin u. Bonn: J. H. W. Dietz Nachf. 1980, S. 54.

erreicht wurde<sup>6)</sup>. 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, das vor allem, die „Arbeitshausrenaissance“ bzw. die Zwangsmaßregeln gegen (säumige) nährpflichtige Angehörige von Unterstützungsempfängern. Dies geschah zur Novellierung des UWG von 1894 und die einzelstaatliche Ausführungsgesetzgebung nach 1912, bei der Preußen der Vorreiter war. Der Gesetzgeber berief sich hier auf die vom Deutschen Verein angefertigten Statistiken und die durch ihn artikulierten Wünsche der kommunalen Armenverwaltungen.

Die Vorschläge des Deutschen Vereins zur Ausgestaltung des RStGB und des BGB hatten, soweit ersichtlich, keinen Einfluß auf diese Gesetzgebung. Schließlich muß hier erwähnt werden, daß die einzige Armenstatistik, die das Deutsche Reich (im Jahre 1885) veranstaltet hat und die viele am Schuldbegriff orientierte Vorurteile zerstörte, durch vorbereitende Arbeiten des „Deutschen Vereins“ angeregt wurde. Hervorragenden Anteil hieran hatte *Karl Victor Böhmert* (1829—1912), 1880 Mitbegründer des Deutschen Vereins und 1875—1895 Direktor des Königl. Sächs. Stat. 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<sup>7)</sup>.

<sup>6)</sup> Hier und bei den im folgenden genannten Gesetzen und Verordnungen wird darauf verzichtet, die Fundstelle (im RGBI/BGBI) anzugeben, die Kommentarliteratur, die für ein weitergehendes Studium unerlässlich ist, ist zu ermitteln durch: Emil Muensterberg (Hrsg.): Bibliographie des Armenwesens, Berlin 1900, mit 1. 2. Nachtrag Berlin 1902/06; Julia Dünner (Hrsg.): Handwörterbuch der Wohlfahrtspflege, 2. Aufl., Berlin 1929 und Katalog der Bibliothek des Central-Ausschusses für die Innere Mission der deutschen evangelischen Kirche, Abt. C 1 Liebestätigkeit und Wohlfahrtspflege, Berlin-Spandau 1930.

<sup>7)</sup> Vgl. dazu: Christoph Sachße/Florian Tennstedt: Geschichte . . . , S. 248 ff., und dies.: Familienpolitik durch Gesetzgebung: Die juristische Regulierung der Familie, in Franz X. Kaufmann (Hrsg.): Staatliche Sozialpolitik und Familie, München: Oldenbourg 1981 (in Druck).

<sup>8)</sup> Zusammenfassung der Ergebnisse mit weiterführenden bibliographischen Angaben bei: Emil Münsterberg: Generalbericht über die Tätigkeit des deutschen Vereins für Armenpflege und Wohltätigkeit während der ersten 25 Jahre seines Bestehens. 1880-1905, Leipzig 1905 (Schriften DV Heft 72), S. 195; weitere Angaben (gleichsam als Minderheitsvotum): Friedrich Frhr. von Reitzenstein: Arbeiterversicherung, Armenpflege und Armenreform, Freiburg i. Br. 1895, und bei Gerhard A. Ritter: Staat . . . , S. 55; Versuche von Gesamtschätzungen aus retrospektivem Interesse bei: Christoph Sachße/Florian Tennstedt: Geschichte . . . , S. 257 ff., und Rüdiger Baron: Weder Zuckerbrot noch Peitsche, in: Gesellschaft 12, Frankfurt 1979, S. 36 ff.

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<sup>9)</sup> 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“ Privatwohlthätigkeit, an der Einführung des „hauswirtschaftlichen Unterrichts für die ärmeren Volksklassen“, der Regelung des Ziehkinderwesens 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<sup>10)</sup> und Frankfurter System, resultierten dann auch mehr aus privat-amtlichen 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<sup>28)</sup>, 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. Auffallend und für die damalige (im Vergleich zur heutigen) Situation kennzeichnend ist, daß die „Aktiven“ des Vereins — neben den bereits genannten Personen muß hier an erster Stelle *Emil Münsterberg* (1855—1911) — 1892 bis 1911 Vorstandsmitglied und Schriftführer des Deutschen Vereins und 1911 auch einige Tage dessen 1. Vorsitzender — genannt werden, aber auch *Ludwig Friedrich Seyffardt* (1827—1901), *Friedrich Freiherr von Reitzenstein* (1834 1897), *Leo Ludwig-Wolf* (1839—1935), *Albert Levy* (1862—1922) und *Chri-*

<sup>9)</sup> Vgl. hierzu die Organisationsschemata in: Eberhard Orthbandt: Der Deutsche Verein . . . , S. 71 (angefertigt von Inge Helfer) und in: Giovanna Berger: Die ehrenamtliche Tätigkeit in der Sozialarbeit, Frankfurt, Bern, Las Vegas: Lang 1979, S. 41 ff.

<sup>10)</sup> Vgl. hierzu das Organisationsschema bei Eberhard Orthbandt: Der Deutsche Verein . . . , S. 83.

stian Jasper Klumker (1868—1942) seien erwähnt —, sich an der Gesetzeskommentierung der damaligen Gesetze nicht beteiligten (Ausnahme: Paul Felix Aschrott (1856—1927), sondern eine — im Sinne der Schule von Gustav Schmoller (1838—1917) — bereits staatswissenschaftliche Orientierung und entsprechende Publikationsorgane hatten, die wir heute als „sozialpolitisch“ klassifizieren würden. Im übrigen war das Meinungsspektrum innerhalb des Deutschen Vereins auf dessen akonfessionellem, aparteipolitischen bzw. fachwissenschaftlichem, fachpolitischem bürgerlichen 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 (vergeblich) gegen die Ausbreitung des Arbeitshausprinzips opponierte, im übrigen aber 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<sup>11)</sup>.

## 2. Der „Deutsche Verein für öffentliche und private Fürsorge“ in der Weimarer Republik (1919-1933)

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 zunehmenden 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, Arbeitsnachweisbüros 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<sup>12)</sup> wurde 1923 folgende Situationsanalyse gegeben: „Die

<sup>11)</sup> Paul Hirsch: Das Kommunal-Programm der Sozialdemokratie Preußens, Berlin 1911, S. 187 ff.

<sup>12)</sup> (Erwin Ritter): Denkschrift des Reichsarbeitsministeriums über die Vorarbeiten zu einem Reichswohlfahrtsgesetz. Vom 14. Februar 1923, abgedruckt bei: Julia Dünner (Hrsg.): Reichsfürsorgerecht, München 1925, S. 74-81, hier: S. 74.

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 1 1/2 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 verdient 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, Geisteskranke 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 gestellt 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.“

3. In der Weimarer Republik gab es nicht mehr den relativ stabilen politischen und ökonomischen Rahmen und die relativ langfristige „reifenden“ sozialpolitischen Interventionen, innerhalb welcher der „Deutsche Verein“ relativ behäbig-gründlich die Problemsituation „nach und nach“ aufarbeiten 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 angewiesene 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<sup>13)</sup>, wäre der „Deutsche Verein“ mit seiner, wie er es verstand, fachlichen und parteipolitischen 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 bestätigten 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 Sozialversicherungreform ausweitete<sup>14)</sup>, 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 Aktionsradius von außen einzuschränken. Dies änderte er 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.

Hier nun wird es Zeit, die Aufführung sozialgeschichtlicher Daten ganz traditionell 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)<sup>15)</sup>, Großkaufmann und Sozialreformer: 1881 Begründer der Metallgesellschaft in Frankfurt/Main, die bald fast den gesamten 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)<sup>16)</sup>, den *Wilhelm*

<sup>13)</sup> Götz Briefs: Soziologische Voraussetzungen der Sozialpolitik im Wandel, in: Sinnvolle und sinnwidrige Sozialpolitik, Ludwigsburg 1959.

<sup>14)</sup> Eberhard Orthhandt: Der Deutsche Verein ..., S. 161 ff.

<sup>15)</sup> Hans Achinger: Wilhelm Merton in seiner Zeit, Frankfurt: Waldemar Kramer 1965.

<sup>16)</sup> Über ihn die in Anm. 3 genannte Biographie von Carl Ludwig Krug von Nidda, zusätzlich wurde herangezogen: Brief von Wilhelm Polligkeit an Stadtrat Dr. Müller/Frankfurt/M. v. 2. 1. 1940, erhalten im Archiv des Instituts für Gemeinwohl in der Metallgesellschaft AG Frankfurt/M. (Az. 290.3).

Merton 1902 aus 1100 Bewerbern als Privatsekretär für soziale Unternehmungen auswählte 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 geschulften 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 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 1918 in den Vorstand wählen. 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<sup>17)</sup>.“

Vermutlich hatte *Wilhelm Polligkeit* nun auch den Gedanken, dem finanziell geschwächten, personell etwas verwaisten und in der Zielsetzung zu neuen Ufern vorstoßenden 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/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

---

<sup>17)</sup> Stenographischer Bericht . . . , München und Leipzig 1914 (Schriften DV Heft 101), S. 109.

Deutschen Vereins sich fortan in erster Linie in seiner Person vollzog<sup>18)</sup>: konsequenterweise wurde er 1921 zweiter und 1922 auch erster Vorsitzender des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge<sup>19)</sup>.

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 gestraffter 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 — bestenfalls noch die nicht so universalistisch orientierten, konfessionellen Wohlfahrtsverbände Caritas<sup>20)</sup> 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“<sup>21)</sup>. So ist es verständlich, daß die im Deutschen Kaiserreich vorrangigen Jahresversammlungen 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 Verallgemeinerung 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

---

<sup>18)</sup> Hierzu die von Dieter Giese ausgeplauderte Äußerung des Vereinsreferenten Hans Achinger, in: 100 Jahre Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge, Zeitschrift für Sozialhilfe, 1980, S. 65 (66). Der gleiche Eindruck ergibt sich auch bei der Lektüre der Protokolle der Vorstandssitzungen.

<sup>19)</sup> Soweit ich sehe, war *Wilhelm Polligkeit* (zumindest bis 1918) nie persönliches Mitglied des Deutschen Vereins, sondern wirkte „nur“ als Vertreter der Zentrale für private Fürsorge und/oder des Instituts für Gemeinwohl.

<sup>20)</sup> Vgl. hierzu Hans-Josef Wollasch: Beiträge zur Geschichte der Deutschen Caritas in der Zeit der Weltkriege, Freiburg i. B.: Eigenverlag Caritas 1978.

<sup>21)</sup> *Wilhelm Polligkeit Organisation . . .*, S. 361 f.

Interessen der Bedürftigen (durch) eine von wissenschaftlicher Objektivität getragene Arbeitsweise“<sup>22)</sup>.

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 Geschäftsstellentätigkeit wurde flankiert durch Vorstand, Hauptausschuß und Fachausschüsse des Deutschen Vereins. 1920 hatte es bereits im Interesse der Durchführung der „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“<sup>23)</sup>.

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- oder Dachverbänden — noch stark zersplittert, von Finanzierungssorgen geplagt und keineswegs durch ein fürsorgerechtes Subsidiaritätsprinzip in ihrer Existenz nachhaltig abgesichert war — letzteres sollte erst 1924 geschehen und — unter anderen Vorzeichen — durch die NS-Zeit verstärkt werden. 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

<sup>22)</sup> Wilhelm Polligkeit: Organisation . . . , S. 361. Der heuristische Ausflug in die Psychoanalyse scheint mir angebracht zu sein, zusätzliche Motivspekulationen werden unterlassen!

<sup>23)</sup> Wilhelm Polligkeit: Organisation . . . , S. 357.

deutschen Juden *Leo Baeck* (1873-1956) und vom Hauptausschuß für Arbeiterwohlfahrt *Marie Juchacz* (1879-1957).

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, wohl als erster, 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 Admiraltätsrat *Paul Felisch* (1855-um1919), die „ein gesondertes Jugendrecht“ bzw. „ein deutsches Jugendgesetz“ forderten<sup>24)</sup>. 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 bis 122 auch konkrete Zielvorstellungen dazu nannte. So kam es relativ schnell zu einem (im Reichsministerium des Innern) ausgearbeiteten Regierungsentwurf eines RJWG, der jedoch aufgrund 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 50-köpfige „Sachverständigenkommission zur Beratung des RJWG“ zusammen (ihr gehören auch 6 Mitglieder des zuständigen Reichsausschusses 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

<sup>24)</sup> Vorstehendes und Nachstehendes nach: Christa Hasenclever: Jugendhilfe und Jugendgesetzgebung seit 1900, Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht 1978, S. 48 ff.

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“<sup>25)</sup>, und „so kam das säkulare Gesetzeswerk zustande als Gemeinschaftsleistung von Regierung, Reichstagsausschuß und Sachverständigenkommission“<sup>26)</sup>.

Bald erscheint dann auch der erste Gesetzeskommentar von einem Geschäftsführer des Deutschen Vereins: *Wilhelm Polligkeit* gab ihn 1923 gemeinsam mit *Edmund Friedeberg* (gest. 1923) zum RJWG heraus, an der Kommentierung der 2. Aufl. (1930) beteiligten sich die 2. Geschäftsführerin des Deutschen Vereins *Hilde Eiserhardt* ebenso wie die Mitglieder des Hauptausschusses *Paul Blumenthal* (1880-1941) — er erhielt 1935 Berufsverbot und starb nach der Deportation nach Minsk — und *Gottlieb Storck* (1885-1949) — er stellte seine Fachkenntnis in die Dienste des NS-Staates und wurde 1933 Präsident der LVA der Hansestädte in Lübeck.

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 — ein Vorgehen, das um so erfolgversprechender schien als dieser in diesem Falle 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 Fürsorgeleistung<sup>27)</sup>. 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“<sup>28)</sup>. Doch: dieser Stolz ist kontrovers:

<sup>25)</sup> Christa Hasenclever: *Jugendhilfe . . .*, S. 56; vgl. auch: *Wilhelm Polligkeit: Organisation . . .*, S. 360, u. Gertrud Bäumer: *Lebensweg durch eine Zeitenwende*, 5. Aufl. Tübingen 1933, S. 424.

<sup>26)</sup> Eberhard Orthbandt: *Der Deutsche Verein . . .*, S. 181; die dort (S. 193) gemachte Mitteilung der einstimmigen Annahme des Gesetzes durch den Reichstag ist falsch.

<sup>27)</sup> Eine ausführliche Darstellung (mit genaueren Hinweisen auf die Archivalien) bereite ich z. Zt. für das von Christoph Sachße und mir hrsg. Jahrbuch der Sozialarbeit 1982, Reinbek bei Hamburg: Rowohlt vor; auf eine genauere Darstellung des „Ganges der Ereignisse“ mit Quellenverweisen wird daher hier verzichtet, nur die Ergebnisse dieser Untersuchung werden mitgeteilt.

<sup>28)</sup> Eberhard Orthbandt: *Der Deutsche Verein . . .*, S. 198. In dieser Festschrift befinden sich weitere unberechtigte Zurechnungen dieser Art; die erheiternde auf S. 85 („Zweifelloß hätten die Frauen auch ohne Zutun des Deutschen Vereins ihren Einzug in die kommunale Fürsorge gehalten; aber so, wie die Dinge nun einmal lagen, verdanken sie diesen Einzug ihm.“), die für das Selbstverständnis aufschlußreichste ist aber die im Zitat genannte!

*Wilhelm Polligkeit* hat zur 50-Jahr-Feier für den Deutschen Verein weniger vindiziert: Die „Form der Einsetzung 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“<sup>29)</sup>. Was läßt sich nun zu dieser „fiktiven Kontroverse“ zwischen erlebenden und gestaltenden Vorsitzenden 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 Hauptauschußmitgliedes *Friedrich Diefenbach* (1861-1949) über ein Reichsarmengesetz veröffentlicht<sup>30)</sup>. Beides blieb jedoch angesichts der seit 1914 angestiegenen Massenarmut und der neuen Gruppen Hilfsbedürftiger wirkungslos: Das Deutsche Reich beschritt schnell den Weg der ad-hoc-Sondergesetzgebung zur Fürsorge für die verschiedenen Gruppen Hilfsbedürftiger<sup>31)</sup>. 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 „Zuwiel“ 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

---

<sup>29)</sup> Wilhelm Polligkeit: *Organisation . . .*, S. 360.

<sup>30)</sup> Friedrich Diefenbach: *Ein Reichsarmengesetz. Vorschläge zur Reform der deutschen Reichsarmengesetzgebung*, Karlsruhe: Braun 1920.

<sup>31)</sup> Der Stand von 1923 ist gut zu ermitteln mit Hilfe von: Ernst Behrend u. Helene Stranz-Hurwitz: *Sammlung von Wohlfahrtsgesetzen des Deutschen Reiches und Preußens nebst den allgemeinen Wohlfahrtsgesetzen von Sachsen, Thüringen pp.*, Berlin u. Leipzig 1923, Überblicke bei: Oskar Karstedt (Hrsg.): *Handwörterbuch der Wohlfahrtspflege*, Berlin 1924.

nicht abzusehen, wo ein ausreichendes politisches Durchsetzungspotential für die 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, 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, oder sollte es nur eine auf dem Gedanken der Individualisierung aufgebaute einheitliche Fürsorge geben, derzufolge lediglich nach Lage des Einzelfalles und nach der Eignart 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 Reichstagsabgeordneten der Ansicht, daß ein parlamentarisch verabschiedetes Gesetz nicht so schnell konsensfähig würde<sup>29)</sup>, und richtete 1923 an die Reichsregierung einen „Dringlichkeitsantrag betreffend Notgesetz über allgemeine Fürsorge“<sup>30)</sup>. Aufgrund 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 *Verordnung über die Fürsorgepflicht*, die die relativ unstrittigen formellen Regelungen über Zuständigkeit — 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.

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 diese „Grundsätze“ als der fürsorgepolitische

---

<sup>29)</sup> Protokoll der Vorstandssitzung vom 26. September 1923 (MS).

<sup>30)</sup> Eberhard Orthbandt: Der Deutsche Verein . . ., S. 211 f. (auf S. 212, 2. Absatz die entscheidende Passage, der wörtlich wiedergegebene Vorstandsbeschuß).



Konflikt zwischen Reichsregierung und Deutschem Verein, der zudem durch die fürsorgepolitischen und finanziellen Interessen der Länder überlagert wurde.

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<sup>24)</sup>. Das Reichsarbeitsministerium stand seit 1920 unter der Leitung des Zentrumspolitikers *Heinrich Brauns* (1868—1938)<sup>25)</sup>; 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)<sup>26)</sup> sozialwissenschaftlichen Sachverstand bewiesen und hatte als Direktor an der Zentralstelle des Volksvereins für das kath. Deutschland<sup>27)</sup> 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)<sup>28)</sup> 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 ersichtbar, 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 Hauptauschuß, hatte aber bei diesen keinen Erfolg damit: die beiden kandidierten nicht! *Otto Wölz*, evangelischer Konfession, stand im übrigen politisch nicht dem Zentrum nahe, sondern war Mitglied der DDP.

<sup>24)</sup> Die amtliche Sicht vermittelt am besten: Deutsche Sozialpolitik 1918—1928. Erinnerungsschrift des Reichsarbeitsministeriums, Berlin 1929, speziell für den hier interessierenden Themenkreis: *Otto Woelz*: Aufgaben deutscher Wohlfahrtspolitik, Berlin 1925.

<sup>25)</sup> *Hubert Mockenhaupt*: Weg und Wirken des geistlichen Sozialpolitikers *Heinrich Brauns*, Paderborn: Schöningh 1977.

<sup>26)</sup> Leipzig 1906 (Staats- und sozialwissenschaftliche Forschungen, Bd. 25, Heft 4).

<sup>27)</sup> Vgl. über diesen: *Horstwalter Heitzer*: Der Volksverein für das katholische Deutschland im Kaiserreich 1890—1918, Mainz: Grünewald 1979.

<sup>28)</sup> Vgl. den Nachruf auf ihn von *Benedikt Kreutz*, *Caritas*, 42. Jg. (1937), S. 24; 1947 schrieb *Caritas*-Präsident *Benedikt Kreutz* über ihn: „Er war doch ein weitschauender und überragender Geist und als solcher wird er heute noch oft zitiert“ (*Caritas*-Archiv Freiburg, Brief an Frau *Clara Siebert*, ich danke *Wolfgang Strecker* für diesen Hinweis), in den um die biographische Forschung zur Geschichte der Fürsorge in Deutschland sehr verdienten früheren Publikationen des Deutschen Vereins wird er allerdings konstant nie genannt! — Einige Hinweise zum Leben von *Erwin Ritter* und der katholischen Glaubenswelt, aus der er kam und der er sich verpflichtet fühlte, in der Biographie seiner Schwester: *Linus Bopp*: *Clara Siebert (1873—1963)*, Freiburg 1971. Soweit ich sehe, hat er vor allem in gemeinsamer Arbeit mit dem *Caritas*-verband „der freien Wohlfahrtspflege die ihr zukommende Stellung im Leben des Staates“ erkämpft (*Caritas*-Archiv Freiburg, Brief von *Erwin Ritter* an den Präsidenten des Deutschen *Caritas*-verbandes v. 3. 4. 1926, ich danke *Wolfgang Strecker* auch für diesen Hinweis); im einzelnen dazu die in Anm. 12 genannte Denkschrift von *Erwin Ritter* und § 5 Abs. 3 RFV bis zu § 9 Abs. 1 S. 2 BSHG bzw. § 5 Abs. 4 RFV bis zu § 10 BSHG, §§ 17 Abs. 3 und § 28 Abs. 2 SGB-AT. Eine Darstellung der Geschichte dieser Form des Subsidiaritätsprinzips und der Finanzierung der freien Wohlfahrtspflege (übrigens, schon beginnend, auch des Deutschen Vereins) ist ein Desiderat der Forschung; einige Hinweise auch in dem Nachruf auf die im RAM zuständige Referentin für freie Wohlfahrtspflege, *Julia Dünner* (1883—1959), von *Helene Weber* (*Die christliche Frau*, [48. Jg.] 1959, S. 108—110). Die Nachlässe von *Erwin Ritter* und *Julia Dünner* sind leider vernichtet worden.

Für die Fürsorgegesetzgebung in der Weimarer Republik wurde danach eine von *Erwin Ritter* Anfang 1923 verfaßte „Denkschrift über ein Reichswohlfahrtsgesetz“<sup>39)</sup> entscheidend, 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<sup>40)</sup> — hiermit anfangs 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 Kriegerhinterbliebenen 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 Kriegspopferfürsorge 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

---

<sup>39)</sup> Vgl. Anm. 12.

<sup>40)</sup> Eberhard Orthbandt: *Der Deutsche Verein . . .*, S. 167.

politischen und publizistischen Mitteln ausgetragen wurde, „siegte“ in der Sache dann das Reichsarbeitsministerium — die vom Deutschen Verein perfektionierte Politik des Sachverständs und der Einbindung von Personen durch Verfahren<sup>41)</sup> konnte, anders als beim RJWG, keinen Erfolg bringen, weil sie weitgehend quer lag 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. So sind denn die Reichsgrundsätze über Voraussetzung, Art und Maß der öffentlichen Fürsorge 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-durch“ 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 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“<sup>42)</sup>.

Die weiteren Novellierungen bzw. Neufassungen der Reichsfürsorgepflichtverordnung und der Reichsgrundsätze und der jeweilige Anteil des Deutschen Vereins daran können hier nicht im einzelnen nachgezeichnet werden — dies soll lediglich noch bei der letzten großen fürsorgepolitischen Innovation der Weimarer Republik, der Einführung der Richtsätze der Fürsorge, geschehen<sup>43)</sup>. Ausgangspunkt war eine vom Reichstag mit Zweidrittelmehrheit beschlossene Novelle zur RFV, in der dieser versuchte, durch Festlegung von Anrechnungsvorschriften bzw. Festsetzung von Freibeträgen in der Anrechnung von Sozialversicherungs- und Kriegsopferversorgungsleistungen die gehobene Fürsorge auch in der alltäglichen Praxis der Gemeinden abzusichern. *Wilhelm Polligkeit* erreichte durch eine Eingabe, daß die Reichsregierung den Bedenken einiger Lan-

---

<sup>41)</sup> Vgl. zur soziologischen Analyse dieser Technik: Niklas Luhmann, *Legitimation durch Verfahren*, 3. Aufl., Neuwied: Luchterhand 1978.

<sup>42)</sup> Zitiert nach Friedrich Kleis: *Soziale Fürsorge*, Leipzig o. J. (1931), (Wordels dauernde Gesetzessammlungen), Bl. II 4.

<sup>43)</sup> Vgl. dazu: Albert Hofmann/Stephan Leibfried: *Historische Regelmäßigkeiten bei Regelsätzen*, *Neue Praxis* 1980, S. 253-284 (mit zahlreichen weiterführenden Hinweisen zur Diskussion in diesen Jahren) und Eberhard Orthbandt: *Der Deutsche Verein . . .*, S. 230 ff.

desministerien (und der beteiligten Reichsministerien?) und des Deutschen Vereins folgte: Sie sistierte das Inkrafttreten des Gesetzes und fügte in die „Reichsgrundsätze“ in Form des § 33 a eine systemadäquate Vorschrift ein, die den Intentionen des Reichstags folgte und dessen systeminadäquate Novellierung obsolet werden ließ. Das geschah durch folgende, vom Deutschen Verein zunächst inhaltlich *nicht* vorgeschlagene Vorschrift: „Die oberste Landesbehörde oder die von ihr bestimmten Stellen setzen den örtlichen Verhältnissen angepaßte Richtsätze für die Bemessung des notwendigen Lebensunterhalts der Hilfsbedürftigen fest. Für Sozial- und Kleinrentner und ihnen Gleichstehende (§ 14 bis 17) müssen diese Sätze so bemessen sein, daß der Hilfsbedürftige entsprechend den Bestimmungen der §§ 14 und 16 gegenüber der allgemeinen Fürsorge eine angemessene Mehrleistung erhält. Diese Mehrleistung soll ... in der Regel wenigstens ein Viertel des allgemeinen Richtsatzes betragen. ...“

Die „Richtsätze“ sind *cum grano salis* als die Vorläufer des BSHG-Regelbedarfs anzusehen, und wenn heute der Deutsche Verein der Ministerialbürokratie bei der konkreten Festlegung unentbehrlich geworden ist, so hat das seinen historischen Ursprung in dieser Situation vom 7. 9. 1925, in der dieser Begriff des „Richtsatzes“ aufkam und die Fürsorgestellten im Umgang mit diesem noch etwas ratlos waren. *Wilhelm Polligkeit* stellte seine Bedenken gegen die dadurch endgültig festgelegte Spaltung der Fürsorge in „einfache“ und „gehobene“ weitgehend zurück, begrüßte noch im September-Heft des „Nachrichtendienstes“ die Einführung der „Richtsätze“<sup>44)</sup>, und fortan bestimmte der Deutsche Verein als Sachverständiger die „herrschende Meinung“ dazu. Der vorzeitig zum 14. 10. 1925 einberufene 39. Fürsorgetag bestätigte die von der Geschäftsstelle veröffentlichten Stellungnahmen. 1927 veröffentlichte der Deutsche Verein in seinen Schriften über „Aufbau und Ausbau der Fürsorge“ eine grundsätzliche Abhandlung seines Vorstands- und späteren Ehrenmitglieds *Willi Cuno* (1860-1950) über „Grundsätzliches bei der Aufstellung und Handhabung von Richtsätzen für die Unterstützung Hilfsbedürftiger“. Über deren 2. Auflage, 1933 unter dem Titel „Die Richtsätze der öffentlichen Fürsorge. Grundsätze für ihre Aufstellung und Handhabung“ erschienen, vermerkte das Statistische Reichsamt 1938: „Die grundlegenden Ausführungen haben in der Praxis die Gestaltung und Handhabung der

---

<sup>44)</sup> Eberhard Orthbandt: Der Deutsche Verein . . . , S. 212 f. (mit interessanten Kommentierungen durch den Vereinschronisten u. a.: „Hatte insofern der Deutsche Verein sich gegenüber dem Reichstage zwar durchgesetzt, so konnte andererseits der ohne seine Mitwirkung zustande gekommene § 33 a RGr ihn nicht völlig befriedigen“ und „ohne Bezugnahme auf den ‚Tarif‘ im Elberfelder System (vgl. I. Teil, 3. Themenkreis) waren also durch den § 33 a nunmehr ‚Richtsätze‘ sozialgesetzlich statuiert worden“. Na sowas!).

Richtsätze wesentlich beeinflusst<sup>46)</sup>. Im übrigen sei noch erwähnt, daß seit dem 5. 6. 1931 ein § 3a RFV bestand, in dem es hieß: „Bei der Aufstellung von Richtlinien und Richtsätzen muß die Beteiligung aus den Kreisen der Hilfsbedürftigen gesichert sein“<sup>46)</sup>.

Die Richtsätze führten zu einer Verallgemeinerung des Unterstützungsniveaus, vor allem zu einer gewissen Einebnung des Stadt-Land- und West-Ost-Gefälles der Fürsorge, das 1927 durch die vom Reichsarbeitsministerium gegen die Länder durchgesetzte Veröffentlichung der Unterstützungssätze im Reichsgebiet erstmals publik und damit einem politischen Gegendruck ausgesetzt wurde.

Abschließend sei nun noch erwähnt, daß der Deutsche Verein in seinem Engagement bei der Entstehung und Durchsetzung des neuen Jugendwohlfahrts- und Fürsorgerechts der Weimarer Republik die zwischen 1916 und 1922 entwickelte Programmatik, nach der er auch Mittelpunkt der Sozialversicherungsreform sein wollte, nicht weiter verfolgte, bzw. verfolgen konnte. Allerdings hat er in dieser Hinsicht noch einmal an die Tradition seiner großen Enquêtes aus der Zeit des „Deutschen Vereins für Armenpflege und Wohltätigkeit“ angeknüpft und das Ergebnis 1930 unter dem Titel „Sozialversicherung und öffentliche Fürsorge als Grundlagen der Alters- und Invalidenversicherung“ veröffentlicht<sup>47)</sup>.

### 3. Der Deutsche Verein während der Herrschaft des Nationalsozialismus in Deutschland (1933-1945)

Die Geschichte der sozialen Fürsorge in der NS-Zeit ist ein Desiderat der Forschung, am weitesten sind noch die Bereiche „NS-Volkswohlfahrt“<sup>48)</sup>, Gesundheitswesen<sup>49)</sup> und Jugendhilfeorganisation<sup>50)</sup> aufbereitet, die jedoch

---

<sup>45)</sup> Die öffentliche Fürsorge im Deutschen Reich in den Rechnungsjahren 1932 bis 1936, Heft 1: Die Richtsätze der öffentlichen Fürsorge am 1. Oktober 1936, Berlin 1938 (Statistik des Deutschen Reiches, Bd. 512, 1), S. 5.

<sup>46)</sup> Hans F. Zacher, Vorstandsmitglied des Deutschen Vereins, bemerkt dazu in seiner Habilitationsschrift (1960): „Die Vertreter der Fürsorgeempfänger in den Fürsorgeausschüssen sind, recht überlegt, ein Kuriosum“ (Sozialpolitik und Verfassung im ersten Jahrzehnt der Bundesrepublik Deutschland, Berlin 1980, S. 382 Anm. 2). Wie anders demgegenüber Bettina von Arnim über die fähigste Klasse des Bürgerstandes und die Anteilnahme der Armen, die bis 1909/19 kein Wahlrecht hatten, an öffentlichen Angelegenheiten. (Werner Vordtriede: Bettina von Arnims Armenbuch, Jahrbuch des Freien Deutschen Hochstifts, 1962, S. 379-518).

<sup>47)</sup> Karlsruhe 1930 (Schriften DV NF Heft 4).

<sup>48)</sup> Als „Einstieg“ in die zeitgenössische Literatur: Hermann Althaus u. Werner Betcke (Hrsg.): Handwörterbuch der Wohlfahrtspflege, 3. Aufl., Berlin 1937/38 Hans-Georg Ballarin u. Hellmuth Rößler (Hrsg.): Soziale Fürsorge, Bd. 1.2., Leipzig o. J. (1936), an Darstellungen: Mark Alan Siegel: The National Socialist People's Welfare Organization 1933-1939: The Political Manipulation of Welfare, Ph. D. Thesis, University of Cincinnati 1976 (No. 77-11, 231), Thomas E. J. de Witt: The Nazi Party and Social Welfare 1919-1939, Ph. D. Thesis, University of Virginia 1972 (No. 72-23, 418)

<sup>49)</sup> An Materialien: Arthur Gütt: Der öffentliche Gesundheitsdienst, 2. Aufl., Berlin 1939, Wilhelm Klein (Hrsg.): Der Amtsarzt. Ein Nachschlagewerk für Medizinal- und Verwaltungsbeamte, 2. Aufl., Jena 1943, an Darstellungen (Auswahl): Manfred Stürzbecher: Die ge-

kein Gesamtbild ergeben. Diese Situation erschwert es, den „Stellenwert“ des Deutschen Vereins in der NS-Zeit zu bestimmen — in seiner Festschrift zum 100jährigen Jubiläum berichtet er ausführlich über den kirchlichen Widerstand gegen die NS-Euthanasieverbrechen, ohne deutlich zu machen, was dieser mit dem seit jeher betont akonfessionell ausgerichteten Deutschen Verein zu tun hat! Als „Gegengabe“ veröffentlichte Zitate aus dem „Nachrichtendienst“<sup>51)</sup> vernachlässigen die personellen und organisatorischen Wandlungen — so fällt es schwer, sich diesem Abschnitt sachkundig zu nähern und ein zutreffendes Bild der Entwicklung zu zeichnen. Darüber hinaus sei noch mitgeteilt, daß Archivbestände kaum überliefert sind und auch noch nicht vollständig ausgewertet werden konnten.

Der äußere Rahmen der Geschehnisse in dem hier vor allem interessierenden Zeitraum 1933 bis 1936 ist relativ schnell dargestellt:

Die Fürsorgepflichtverordnung und die Reichsgrundsätze blieben in Kraft und wurden weiterentwickelt. Dabei muß beachtet werden, daß schon seit 1930, während der Krisenjahre der Weimarer Republik, die Fürsorge- und Sozialversicherungsleistungen erheblich eingeschränkt worden waren und die Festsetzung der „strategischen“ Richtsätze durch die Notverordnungsgesetzgebung und parallel zu ihr „entdemokratisiert“ worden waren: durch die Notverordnung vom 19. 10. 1932 wurde „einheitlich für das ganze Reich angeordnet, daß die Festsetzung der Richtsätze allein durch den Vorsitzenden des Verwaltungsorgans des Bezirksfürsorgeverbandes . . . zu erfolgen hat“<sup>52)</sup>. Der Deutsche Verein fühlte sich davon nicht negativ betroffen: hatte doch, wie dargestellt, die Auslagerung zentraler Elemente der Fürsorgegesetzgebung aus dem Bereich parlamentarischer Verantwortung schon 1923 begonnen. Diese Situation hatte der Deutsche Verein unter seinem Vorsitzenden und Geschäftsführer *Wilhelm Polligkeit* nie beklagt, sondern in den besten Absichten entsprechend dem Konzept einer aparteipolitischen und akonfessionellen Politikbeeinflussung und der bei ihm vorhandenen und integrierten Fachkompetenz für

---

sundheitspolitische Konzeption Arthur Güttts im Jahre 1924, in: Berliner Ärzteblatt, Jg. 84 (1971), Heft 21 (Manfred Stürzbecher weist überzeugend nach, daß Arthur Gütt die NS-Macht ergreifung dazu benutzt hat, seine gesundheitspolitische Konzeption durchzusetzen, eine Versuchung, der Wilhelm Polligkeit in der NS-Zeit, aus welchen Gründen auch immer, nicht gefolgt ist), Manfred Stürzbecher: Der Vollzug des Gesetzes zur Verhütung erbkranken Nachwuchses vom 14. Juli 1933 in den Jahren 1935 und 1936, in: Öffentliches Gesundheitswesen, Jg. 36 (1974), S. 350 ff., zur politischen Genese der völkischen Rassenhygiene aufschlußreich: Fünfzig Jahre J. F. Lehmann Verlag 1890-1940, München u. Berlin 1940.

<sup>50)</sup> Christa Hasenclever: Jugendhilfe . . ., S. 127 ff., einiges Material auch bei: Rudolf Kraus: Die Fürsorgeerziehung im Dritten Reich, Archiv für Wissenschaft und Praxis der sozialen Arbeit, 1974, S. 161.

<sup>51)</sup> Karl-Heinz Lichtenberg: Fürsorge als Rassenhygiene, Demokratische Erziehung 1980, S. 150-159.

<sup>52)</sup> Die öffentliche Fürsorge . . ., S. 16.

seine Vorstellungen zur Schaffung einer neuzeitigen Fürsorge geschickt ausgenutzt. So war er sicher nicht gerade ein Förderer der parlamentarischen Demokratie, die auf die Parteipolitik gegründet ist<sup>53)</sup>, inwieweit er sonst — etwa von der Binnenstruktur — „extrem demokratisch“ war, wie es heute heißt<sup>54)</sup>, sei dahingestellt.

Der Anfang vom Ende des Deutschen Vereins ergab sich also kaum aus dessen demokratischer Zielsetzung, sondern aus dem totalen Herrschaftsanspruch des NS-Staates, nach dem auch die Fürsorgepolitik parteipolitischen Gesichtspunkten zu folgen hatte, und Mittelpunkt der öffentlichen und privaten Fürsorge konnte danach nicht mehr der selbständige und aparteipolitische Deutsche Verein sein, sondern nur, zumindest dem Namen nach, eine Dienststelle der NSDAP.

Diese „Dienststelle“ der NSDAP wurde die Nationalsozialistische Volkswohlfahrt (NSV). Die NSV wurde am 18. 4. 1932 in Berlin gegründet, Ende 1932 von München durch Parteibefehl als NS-Volkswohlfahrt verboten. Am 3. 5. 1933 verfügte *Adolf Hitler*, daß die NSV e.V. als Organisation innerhalb der Partei für das Reich anerkannt wurde — der zunächst kleine und etwas „suspekte“ Verein, sein Büro bestand anfangs nur aus drei Zimmern, wurde mit zunehmender Monopolisierungstendenz in Fragen der Volkswohlfahrt und Fürsorge schnell eine große Organisation: Ende 1933 hatte sie 112 000 Mitglieder, 1935 waren es über 4 Millionen und 1938 schon über 8 Millionen. Am 17. 10. 1933 wurde die NSV e.V. selbständiges Amt bei der obersten Leitung der Parteiorganisation, am 16. 11. 1934 wurde dieses Amt für Volkswohlfahrt selbständiges Hauptamt bei der Reichsleitung der NSDAP. Gemäß § 3 der VO zu dem Gesetz zur Sicherung der Einheit von Partei und Staat vom 29. 3. 1935 galt die NSV als ein der Partei angeschlossener Verband; sämtliche Dienststellen der NSV waren gleichzeitig Dienststellen des Amtes für Volkswohlfahrt. Der Reichswalter der NSV war Hauptamtsleiter *Erich Hilgenfeld* (1897-1945). Der Reichsleitung nachgeordnet waren 32 Gaudienststellen, diesen wiederum etwa 800 Kreisamtsleitungen, denen etwa 22 000 Ortsgruppenamtsleitungen der NSV unterstellt waren. Die Reichsleitung, Hauptamt für Volkswohlfahrt hatte, nach einer anfänglichen Abteilungsgliederung, fünf Ämter, eines davon war das Amt für Wohlfahrtspflege und Jugendhilfe, an dessen Spitze Amtsleiter *Hermann Althaus* (1899-1966) stand.

Die Ausweitung des Aufgabenbereiches der NSV geschah schrittweise: Die Arbeiterwohlfahrt wurde als „Verband marxistischer und staatsfeindlicher Richtung“<sup>55)</sup> auf Grund des Gesetzes über die Einziehung volks- und staatsfeindlichen Vermögens vom 14. 7. 1933 aufgelöst. Der

---

<sup>53)</sup> Vgl. die (allerdings nicht auf den Deutschen Verein gemünzt) Bemerkung von Gerhard A. Ritter: Staat . . . , S. 84: „Es zeigte sich aber auch, daß die Schwäche von Parlament und Parteien den Interessenverbänden zu unmittelbare politische Entscheidungskompetenzen eröffnete.“

<sup>54)</sup> Eberhard Orthbandt: Der Deutsche Verein . . . , S. 287.

<sup>55)</sup> Hans-Georg Ballarin u. Hellmuth Rößler: Soziale Fürsorge . . . B1. II 148 v und Helfen und Gestalten. Beiträge und Daten zur Geschichte der Arbeiterwohlfahrt, Bonn: Arbeiterwohlfahrt Bundesverband 1979, S. 44 f.

DPVV — früher 5. Wohlfahrtsverband — trat der NSV als geschlossene Anstaltssäule korporativ bei und wurde später völlig eingegliedert. Am 15. 7. 1933 wurden die NSV, der Zentralausschuß für die Innere Mission, der deutsche Caritas-Verband e.V.<sup>56)</sup> und das DRK e.V. durch Rundschreiben des Reichsarbeitsministers und des Reichsministers des Innern als Reichsspitzenverbände der freien Wohlfahrtspflege anerkannt — die Zentralwohlfahrtsstelle der deutschen Juden gehörte nicht dazu; die christliche Arbeiterhilfe e.V. — früher Zentralwohlfahrtsausschuß der christlichen Arbeitskräfte — löste sich auf, ihre Anstalten und Einrichtungen übernahmen die Innere Mission und der Caritas Verband. Am 6. 4. 1934 schlossen die anerkannten Spitzenverbände eine Vereinbarung über eine Arbeitsgemeinschaft unter der Führung des Hauptamtsleiters des Amtes für Volkswohlfahrt, Reichsleitung der NSDAP. Die Subventionen des Reiches, die in der Weimarer Republik eingeführt worden waren, liefen weiter.

Die NSV nahm vor allem das Winterhilfswerk, Hilfswerk Mutter und Kind sowie das Erholungswerk des deutschen Volkes „in Angriff“. Sie verstand sich in erster Linie als NSDAP-Wohlfahrtsorganisation — in der Parteihierarchie waren ihre Mitarbeiter relativ niedrig angesiedelt; der vor 1933 geführte „Kampf der Bewegung“ gegen den Wohlfahrtsstaat wirkte nach, es ging um Arbeit und Brot für alle Volksgenossen und Austreibung, Unterjochung und Vernichtung des Gegners: für Wohlfahrtspflege war da kein Raum „vorgesehen“. Die Amtsleitungen der NSV wurden nicht als politische Ämter anerkannt, sie galten als Beratungsstellen des Hoheitsträgers für das Gebiet der Wohlfahrtspflege — im Nürnberger Prozeß wurde die NSV ausdrücklich aus der Anklage herausgenommen.

In welcher Form und mit welchem Erfolg die NSV (außer möglichen „Anhörungen“) Einfluß auf die Fürsorgegesetzgebung des Reichs und die Fürsorgepraxis in den Ländern bzw. Gemeinden nahm, ist bis heute nicht geklärt. Hinzuweisen ist darauf, daß die personellen Veränderungen in der Ministerialbürokratie nach der „Machtergreifung“ allgemein nicht sehr erheblich waren, auch nicht im „Reichsarbeitsministerium, dem immer der Ruf nachging, mit vielen aufrichtigen Demokraten besetzt zu sein ... Die Ministerialbürokratie ist eine geschlossene Kaste, die keine Außenseiter in ihren Reihen duldet. Ihre Mitglieder sind extrem ehrgeizige und alles in allem leistungstüchtige Techniker, die sich um politische und soziale Werte wenig scheren. Ihr großes Streben ist zu bleiben, wo sie sind, oder genauer: so rasch wie möglich befördert zu werden. Sie sind weder für noch gegen den Nationalsozialismus, sondern für die Ministerialbürokratie“. Allerdings: die „alte“ Fürsorgeabteilung des RAM, die die Fürsorgegesetzgebung 1924/25 getragen hatte, hatte schon nach 1928 entscheidende personelle Veränderungen erfahren. Insgesamt ist aber trotzdem Skepsis im Hinblick auf den legislatorischen Einfluß der NSV

<sup>56)</sup> Vgl.: 1897–1972. 75 Jahre Deutscher Caritasverband, Freiburg 1979, S. 92 ff. u. Hans-Jürgen Wollasch: Beiträge zur Geschichte . . ., S. 133 ff.

<sup>57)</sup> Franz Neumann: Behemoth, Struktur und Praxis des Nationalsozialismus 1933–1944, Frankfurt 1977, S. 432 f. 1940–1945 war dort, als Referent für Fürsorgewesen im Reichsministerium des Innern, Hans Muthesius (1885–1977) tätig. Hans Muthesius war 1933 aus dem Staatsdienst bzw. Kommundaldienst entlassen worden, arbeitete 2 Jahre als Referent beim Deutschen Verein und trat dann wieder in den Staatsdienst ein und spät (1939) akzeptierte er auch die Mitgliedschaft in der NSDAP. 1950–1964 war er, als Nachfolger Wilhelm Polliß, Vorsitzender des Deutschen Vereins. Der Deutsche Verein hat heute seinen Sitz in einem nach diesem benannten Haus und verleiht eine nach diesem benannte Medaille.



angebracht — bei der durch die Ministerialbürokratie gestalteten Reichsgesetzgebung erfolgten gewisse Versuche einer mehr informellen Einflußnahme einzelner NSV-Mitarbeiter durch die Akademie für Deutsches Recht.

Der Deutsche Verein blieb zunächst etwas im Hintergrund der geschilderten Entwicklung: Am 24. 3. 1933 legten die Vorstandsmitglieder ihre Ämter nieder, zuvor hatten sie die Vorstandsfunktionen auf *Wilhelm Polligkeit* übertragen. Außerdem wurde ein Überleitungsausschuß gebildet der am 5. 5. 1933 den Hauptausschuß für aufgelöst erklärte und eine neue Vereinssatzung vorbereitete. In dieser Frühphase glaubte der Deutsche Verein sicher noch, sich mit der neuen Reichsregierung in der Form des NS-Regimes fachlich „arrangieren“ zu können. *Wilhelm Polligkeit* schrieb ganz enthusiastisch über „Das Fürsorgewesen im Aufbauprogramm der Reichsregierung“ und richtete an die Reichsregierung eine Eingabe über „Vorarbeiten für den Erlaß eines Reichsgesetzes zur Regelung der Wandererfürsorge und eines Gesetzes zur Bewahrung verwahrloster und gemeinschädlicher Personen“ — kritische Stimmen zur Entwicklung, wie wir sie etwa in der Zeitschrift „Caritas“ finden, fehlen; alles ist recht affirmativ gehalten. Dabei war *Wilhelm Polligkeit* nie Mitglied der NSDAP und von seinem Herkommen — aus der Schule *Wilhelm Mertons* — dem politisch tragenden Antisemitismus des NS-Regimes sicher abhold — den „unpolitischen“ Fachmann durchzog „ganz einfach“ zunächst, wie viele Enttäuschte, „eine Welle neuen Hoffens“: „Was lange Jahre unmöglich war, ist jetzt erreichbar. Die straffe Zusammenfassung der Gesetzgebungsgewalt in den Händen der Reichsregierung ermöglicht eine Neuordnung des Fürsorgewesens, wie es den Zeiterfordernissen entspricht... Die Gefahren von Kompromissen, wie sie sich in den Parlamenten als die typische Lösungsform herausgebildet hatten, sind beseitigt“<sup>58)</sup>.

Am 14. 8. 1935 fand die neutral abwartende Verzögerungstaktik der Satzungsrevision des Deutschen Vereins ihr Ende: die NSV hatte sich stabilisiert und die Führung der gleichgeschalteten freien Wohlfahrtspflege in der Hand und konnte auch darangehen, den Deutschen Verein in ihrem Sinne zu gestalten, und zwar durch eine von dessen Überleitungsausschuß unter Vorsitz von *Wilhelm Polligkeit* vorbereitete neue Satzung. Die wesentlichen Änderungen der von der Mitgliederversammlung angenommenen Satzung waren:

1. Die 1919 eingeführte Mittelpunktfunktion des Deutschen Vereins entfiel; er wurde auf die Funktionen einer wissenschaftlichen Forschungsstelle reduziert, und

<sup>58)</sup> Florian Tennstedt: Geschichte der Selbstverwaltung in der Krankenversicherung, Bonn: Verlag der Ortskrankenkassen 1977, S. 219 ff.

<sup>59)</sup> Vgl.; Informationsdienst Sozialarbeit. Materialien zur Sozialhilfe-Aktion, Offenbach: Verlag 2000, S. 52 f.

2. wurde er dem Hauptamt für Volkswohlfahrt in der Form unterstellt, daß dessen Hauptamtsleiter den Vorsitzenden des Deutschen Vereins berief, der seinerseits — gemäß dem Führerprinzip — den Beirat berief, der einige der früheren Vorstandsfunktionen wahrnehmen sollte.

Auf dieser Rechtsgrundlage berief *Erich Hilgenfeld* seinen Amtsleiter *Hermann Althaus* zum 1. Vorsitzenden: der allseits anerkannte neutrale Fürsorgeexperte *Professor Dr. jur. Wilhelm Polligkeit* war damit als „nur noch“-Geschäftsführer gemäß § 8 der neuen Satzung an die Weisungen des auch durch seine Parteianhängerschaft qualifizierten, im übrigen aber persönlich umgänglichen und „weichen“ *Wohlfahrtspflegers Hermann Althaus* gebunden<sup>60)</sup>. Dieser affronthafte „Zustand“ währte noch bis zum 1. 7. 1936, an diesem Tage wurde die Geschäftsstelle des Deutschen Vereins nach Berlin verlegt. Das hatte nicht nur taktische, sondern vor allem auch symbolische Relevanz: Frankfurt als heimliche Hauptstadt in Fürsorgesachen seit *Wilhelm Merton* wurde „aufgegeben.“ *Wilhelm Polligkeit* lehnte das Angebot einer Professur an der Berliner Universität ab, betrieb jenseits der Grenze politischer Opportunität die Aufrechterhaltung des Instituts für Gemeinwohl, als auch dieses 1937 unmöglich wurde betrieb er interdisziplinäre Stadtteilforschung im Rahmen seiner Honorarprofessur an der Frankfurter Universität<sup>61)</sup>. Der Deutsche Verein, der sich weder auflöste noch aufgelöst wurde, erhielt in *Günter Röstel* einen neuen Geschäftsführer, der wie *Wilhelm Polligkeit* vom Jugendrecht her kam und auch noch 1938 bei diesem recht einvernehmlich promovierte. Existentiell getroffen war der Deutsche Verein im Grunde schon seit dem frühen Verdikt des NS-Parteikarrieristen *Erich Hilgenfeldt*: „Seit der Machtübernahme hat die Wohlfahrtspflege in Deutschland eine

<sup>60)</sup> Über den 1935 „aufgedrängten“ und 1945 „verdrängten“ 1. Vorsitzenden *Hermann Althaus* sei folgendes mitgeteilt: geb. 10. 1. 1899 in Hoyal, Kreis Melle, gest. 19. 8. 1966 in Kassel, Gymnasialbesuch in Hannover-Linden, 1917/18 Kriegsteilnahme, 1919 Studium der Land- und Forstwirtschaft in Leipzig, danach praktische Tätigkeit als Land- und Forstwirt, 1925–1928 in der geschlossenen Fürsorge als Lehrer und Erzieher tätig, 1928 Landesjugendpfleger in Neu-Strelitz, staatl. Anerkennung als Sozialbeamter, 1929 Wohlfahrtsschule des Polizeipräsidiums, Ende 1929 Leiter der „Sozialen Hilfe“ der Berliner Stadtmission, April 1932 NSDAP-Beitritt, 1933 Dezernent im Landes-, Wohlfahrts- und Jugendamt und Mitarbeiter der NSV, Juli 1933 Abteilungsleiter im Hauptamt für Volkswohlfahrt, 1935 Amtsleiter im Hauptamt für Volkswohlfahrt (Leiter des Amtes für Wohlfahrtspflege und Jugendhilfe), Reichsfachredner, außer dem Vorsitz im Deutschen Verein hatte er den Vorsitz der Reichszentrale für Landaufenthalt von Stadtkindern des Deutschen Instituts für Jugendhilfe und des Reichsverbandes für Strafgefangenen-Fürsorge, 1947 wurde er in die Gruppe III der Minderbelasteten „eingestuft“, 1945–1947 interniert, Tätigkeit in verschiedenen Berufen, 1950–1964 Geschäftsführer „Hessisches Siechenhaus“ e. V. in Kassel.

<sup>61)</sup> Die in dem Brief vom 2. 1. 1940 (vgl. Anm. 16) relativ ausführlich dargestellte interdisziplinäre Konzeption (... es fehle nicht an sozialwissenschaftlichen Untersuchungen: „Der Mangel liege vielmehr darin, daß unsere Wissenschaft durch eine fortschreitende Differenzierung immer mehr ein Spezialistentum entwickelt habe. Dadurch komme es, daß Forschungen meist nur fragmentarisch Erscheinungen unseres Volkslebens erfassen, während Ursachen und Wirkungen einer solchen Erscheinung häufig auf einem anderen Fachgebiet liegen wie dem, dem der Forscher sein besonderes Interesse widme ...) endete in den Vorarbeiten „zu einer Strukturuntersuchung des Stadtteils Fechenheim, bei dem besonders deutlich eine Strukturveränderung zu beobachten ist, seitdem durch die Gründung und weitere Entwicklung der Chemischen Werke Mainkur aus dem ursprünglich landwirtschaftlich orientierten Dorf ein typischer Arbeitervorort geworden ist.“

Wandlung erfahren. War sie früher eine Angelegenheit von Fachleuten und Fachkreisen, so ist sie heute zu einer Sache des *ganzen Volkes* geworden<sup>62</sup>).

4. *Der Deutsche Verein für öffentliche und private Fürsorge in der Nachkriegszeit und der Bundesrepublik Deutschland*

Sofort nach Kriegsende faßte *Wilhelm Polligkeit*, am 12. 9. 1945 als Stadtrat zur Leitung der städtischen sozialen Ämter in Frankfurt/Main ernannt, den Entschluß, den Deutschen Verein zu reaktivieren. Auf seinen Antrag ernannte ihn das AG Berlin zum Vorstand und seinen langjährigen Bürovorsteher *Max Bernard* (1881-1952) zum Stellvertreter, und bis 1947 konnte er die Wiedermehrung in allen westlichen Besatzungszonen mit Ausnahme Berlins erreichen. Damit war der Grundstein für die Aufbauarbeit gelegt, die bis heute eine nie zuvor dagewesene Breite und Einflußvielfalt erreicht hat und anläßlich des Jubiläums in zutreffender und leicht zugänglicher Weise, wenngleich sicher historisch und wissenschaftlich nicht ausreichend, dokumentiert wurde. Darauf kann hier verwiesen werden<sup>63</sup>).

Im Rahmen dieses Rückblicks seien nicht diese neuen Aktivitäten in ihrer Genese dargestellt, sondern nur, was aus den „alten Betreibungen“ des Deutschen Vereins in der Fürsorge-/Sozialhilferechtsreform geworden ist. 1945 — in einer ähnlichen Situation wie nach dem 1. Weltkrieg — ordneten die Militärregierungen der britischen und amerikanischen Besatzungszonen an, daß die 1924 eingeführte „gehobene Fürsorge“, die für bestimmte Gruppen unter Rücksichtnahme auf die Gründe der Hilfsbedürftigkeit und die früheren Lebensverhältnisse erhöhte Leistungen vorsah, nicht mehr gewährt werden durfte. In der französischen Besatzungszone geschah ein Gleiches de facto. Diese Entwicklung zu der vom Deutschen Verein schon 1924 geforderten, aber nun ohne seinen Einfluß begonnenen „Einheitsfürsorge“ wurde durch das Gesetz über die Änderung und Ergänzung fürsorgerechtlicher Bestimmungen vom 20. 8. 1953 (FürsRÄndGes) vollendet; es war politisch möglich geworden, weil in der Zwischenzeit ein ökonomischer Aufschwung begonnen hatte und die betroffenen Gruppen durch die Sozialgesetzgebung außerhalb der Fürsorge — Bundesvertriebenengesetz, Lastenausgleichsgesetz, Bundesversorgungsgesetz und Rentengesetzgebung — besser abgesichert waren als in den Notjahren der Weimarer Republik<sup>64</sup>).

Das FürsRÄndGes schuf durch die neuen §§ 11 b—f RGr an Stelle der „Mehrleistung“ der Gruppenfürsorge einige grundlegende neue Formen

<sup>62</sup>) Deutsche Zeitschrift für Wohlfahrtspflege, 1934, S. 245.

<sup>63</sup>) Außer den schon genannten Schriften von Carl Ludwig Krug von Nidda und Eberhard Orthbandt ist auf die Sonderausgabe/Doppelheft des „Archivs für Wissenschaft und Praxis der sozialen Arbeit 1980 (Jg. 11, Heft 1/2) hinzuweisen.

<sup>64</sup>) Hans Günter Hockerts: Sozialpolitische Entscheidungen im Nachkriegsdeutschland, Alliierte und deutsche Sozialversicherungspolitik 1945 bis 1957, Stuttgart: Klett-Cotta 1980.

des Mehrbedarfs entsprechend der sozialen Lage der einzelnen Hilfsbedürftigen bzw. entsprechend einem besonderen Bedarf typisierter Lebenssituation: für über 65jährige, für mehr als 66 $\frac{2}{3}$  erwerbsbeschränkte Hilfsbedürftige, für alleinerziehende Mütter, für Erwerbstätige, für Blinde, aber auch für Kriegsbeschädigte, Unfallverletzte und Verletzte infolge politischer Verfolgung. Im Hinblick auf diese Mehrbedarfsgestaltung folgte der Gesetzgeber u. a. Anregungen des Deutschen Vereins und hat dies bis heute weiter getan.

Darüber hinaus gab das FürsRÄndGes dem Deutschen Verein Gelegenheit, seine alten Aktivitäten zur Festsetzung bzw. inhaltlichen Ausgestaltung der Richtsätze wieder aufzunehmen. Grundlage für die Festsetzung von Richtsätzen war bis dato ein Erlaß des Reichsministers des Innern und des Reichsarbeitsministers des Innern vom 31. 10. 1941. Dieser Erlaß regelte lediglich den Aufbau der Richtsätze, während die Festsetzung der Höhe den Ländern bzw. den von diesen beauftragten Stellen oblag. Dieser Erlaß differenzierte nur zwischen Haushaltsvorstand, Alleinstehenden, Haushaltsangehörigen unter 16 Jahren und Haushaltsangehörigen über 16 Jahren. In § 11 a RGr i. d. F. vom 20. 8. 1933 waren nun neue „Verwaltungsvorschriften über den Aufbau der Richtsätze einschließlich der Beihilfen für Unterkunft und über ihr Verhältnis zum Arbeitseinkommen“ vorgesehen, die der Bundesminister des Innern erlassen sollte. Der Deutsche Verein setzte zur Vorbereitung der Verwaltungsvorschriften einen Arbeitskreis „Aufbau der Richtsätze“ ein, auf der Grundlage dieser überwiegend ernährungsphysiologischen Untersuchungsergebnisse<sup>65)</sup> ergingen dann am 23. 12. 1955 neue Verwaltungsvorschriften über den Aufbau der Fürsorge-Richtsätze, die insbesondere den höheren und — nach Altersgruppen — differenzierteren Bedarf der Kinder und Jugendlichen berücksichtigten. Anlässlich des 100jährigen Jubiläums des Deutschen Vereins ist gerade diese — bis heute fortgesetzte — Arbeit des Deutschen Vereins einer methodischen und inhaltlichen Kritik unterzogen worden<sup>66)</sup>.

Das FürsRÄndGes war eine erste Etappe auf dem Weg zur Schaffung eines einheitlichen und verbesserten Fürsorgerechts, der mit der Schaffung des Bundessozialhilfegesetzes vom 30. 6. 1961 vorerst abgeschlossen wurde, dessen Geschichte „in großen Zügen“ in jedem BSHG-Kommentar nachzulesen ist — die meisten werden durch die Privatinitiative leitender

---

<sup>65)</sup> Öffentliche Einkommenshilfe und Richtsatzpolitik, Köln u. Berlin 1955.

<sup>66)</sup> Vgl. dazu: Albert Hofmann/Stephan Leibfried: Historische Regelmäßigkeiten . . . ; Günther Stahlmann: Der Strafcharakter der Sozialhilferegelsätze und andere rechtswissenschaftliche Beiträge zur Sozialarbeit, Marburg: N. G. Elwert 1980 und das Heft 12/1980 des „Nachrichtendienstes des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge“ 1980, S. 398.

Mitarbeiter des Deutschen Vereins getragen<sup>47)</sup>. Im übrigen muß aber die Geschichte dieses Fürsorgerechts noch geschrieben werden. Mitgeteilt sei aus der Vorbereitung dazu nur etwas, das den veränderten „Stellenwert“ des Deutschen Vereins im Verhältnis zur Fürsorgegesetzgebung der Weimarer Republik deutlich macht: 1924 berief *Wilhelm Polligkeit* ziemlich selbständig, nur widerstrebend von der Reichsregierung gefolgt — eine Zehner-Kommission zur Vorbereitung der Reichsgrundsätze ein, die zudem dieselben sachlich nicht sehr erheblich beeinflussten — 1952 rief *die Bundesregierung* einen Beitrag für die Neuordnung der sozialen Leistung ein, der im Winter 1955/56 den Arbeitsausschuß für die Fragen der Fürsorge errichtete: 12 von dessen 13 Mitgliedern waren damals oder später Mitglieder des Deutschen Vereins, und seine am 13. 10. 1958 vorgelegten Beschlüsse wurden, soweit erkennbar, die entscheidende Grundlage für die weitere Arbeit der Ministerialbürokratie und des Bundestages am Bundessozialhilfegesetz — der Deutsche Verein hatte seine seit 1919 angestrebte Mittelpunktfunktion erreicht: Es war ein Sieg der sachbezogenen Fachlichkeit.

Die weiteren Themenkreise und Aktivitäten des Deutschen Vereins seien hier nicht mehr angesprochen — sie geben für die hier interessierende und versuchte Geschichte der *Wirkung* eines Vereins in den vergangenen 100 Jahren deutscher Fürsorgepolitik keine *systematisch* interessanten neuen Gesichtspunkte, es ist auch „die Zeit, die dem Historiker zu nahe liegt“<sup>48)</sup>, und darüber hinaus ist für sie die wissenschaftliche Historie bislang zur Kapitulation gezwungen, weil die Akten der Ministerialbürokratie noch nicht geöffnet sind und der Deutsche Verein seine eigenen beim Umzug ins neue Hans-Muthesius-Haus weitgehend selbst vernichtet hat — für die Akten aus der Zeit vor 1943 enthoben ihn alliierte Luftangriffe dieser merkwürdigen Distanzierung von der eigenen Geschichte und der in ihr tätig gewordenen Personen.

---

<sup>47)</sup> In der Reihenfolge der Funktionen der Autoren im Deutschen Verein seien genannt: Anton Knopp, Otto Fichtner (u.a.): Bundessozialhilfegesetz, 4. Aufl., Frankfurt: Vahlen 1979, Walter Schellhorn, Hans Jirasek u. Paul Seipp: Das Bundessozialhilfegesetz. Ein Kommentar für Ausbildung, Praxis und Wissenschaft, 9. Aufl., Neuwied u. Darmstadt: Luchterhand 1977, Hermann Gottschick und Dieter Giese: Das Bundessozialhilfegesetz. Kommentar, 5. Aufl., Köln u. a. 1974.

<sup>48)</sup> Hans Rothfels. Die Zeit, die dem Historiker zu nahe liegt, in: Festschrift für Hermann Heimpel . . ., Bd. 1, Göttingen 1971, S. 29.