

Armenfürsorge, soziale Fürsorge, Sozialarbeit

Von Christoph Sachße und Florian Tennstedt

a) Rahmenbedingungen der Fürsorgereform

In der Zeit des Kaiserreichs erfuhr das System sozialer Sicherung in Deutschland eine tiefgreifende Umgestaltung. Rapide Industrialisierung und Urbanisierung seit der Reichsgründung, der Durchbruch Deutschlands zur Industriegesellschaft, bedingten Wachstum und Organisation des städtischen Industrieproletariats und ließen die «Arbeiterfrage» – wie es zeitgenössisch hieß – zum zentralen gesellschaftlichen Problem im kaiserlichen Deutschland werden.

Auf eine Lösung der Arbeiterfrage zielte die Sozialpolitik des Reiches, die in den 80er Jahren als «Arbeiterversicherung» institutionalisiert wurde und damit die «Arbeiterfrage» von der klassischen «Armenfrage» abhob. Die traditionelle (kommunale) Armenfürsorge wurde durch den Aufbau besonderer sozialer Sicherungen für Arbeiter keineswegs hinfällig. Die Arbeiterversicherung war zunächst von beschränkter Reichweite, und die Adressatenkreise beider Systeme überschritten sich weitgehend. Parallel zum Auf- und Ausbau der Arbeiterversicherung wurde die Armenfürsorge jedoch selbst zum Gegenstand weitreichender Reformen, die den Dienstleistungscharakter kommunaler Fürsorge zunehmend in den Mittelpunkt rückten und zur bis heute charakteristischen Doppelstruktur des Wohlfahrtsstaates in Deutschland führten: zur Unterscheidung von materieller Sicherung (Versicherung) und (kommunalen) sozialen Diensten (Fürsorge).

Getragen wurde die Reform kommunaler Fürsorge vor allem von einer breiten Bewegung bürgerlicher Sozialreform und der bürgerlichen Frauenbewegung. Für beide ist charakteristisch, daß sie noch in ihren reformerischen und emanzipativen Bestrebungen die für das Kaiserreich spezifische Spannung zwischen hochindustriell-kapitalistischer Gesellschaft und neo-feudaler politischer Verfassung widerspiegeln. Sie verbanden ihre Reformbestrebungen nicht mit der Vorstellung einer grundlegenden Demokratisierung des politischen Herrschaftssystems. Die Forderung nach sozialer Reform trat vielmehr an die Stelle jener nach bürgerlich liberaler Umgestaltung der politischen Verfassung. Gegen die zunehmenden Spannungen im Gefolge von Industrialisierung und Verstädterung setzte die bürgerliche Sozialreform das Modell einer sozialen Integration der Unterschichten in die vorgegebene Gesellschaftsordnung.

Theoretisch ging die bürgerliche Sozialreform davon aus, daß der Arbeitslohn des Proletariats allein nicht ausreiche, um seine Lebensbedürfnisse zu sichern, und daß daher «lohnergänzende» Einrichtungen zu schaffen seien. Praktisch fand sie ihren Niederschlag in einer Fülle neuartiger kommunaler Fürsorgeeinrichtungen, vor allem auf dem Gebiet der Gesundheits- sowie der Kinder- und Jugendfürsorge. Gekennzeichnet sind die praktischen Fürsorgereformen durch die Merkmale der Rationalisierung, Bürokratisierung, Professionalisierung und Verwissenschaftlichung. Zu wissenschaftlichen Leitdisziplinen kommunaler Sozialreform wurden im letzten Drittel des

19. Jahrhunderts immer deutlicher Nationalökonomie und Hygiene. Die Nationalökonomie als «ethische Wissenschaft» bemühte sich dabei vor allem um die wissenschaftliche Begründung der normativen Grundlagen der Sozialreform als Verwirklichung der «Einheit der Kulturnation» durch Integration der unteren Volksschichten. Die Hygiene dagegen zielte auf eine exakte naturwissenschaftliche Begründung sozialer Reformen mit vorwiegend gesundheitlicher Ausrichtung. Sie rückte dabei den Gedanken der Prävention immer mehr ins Zentrum der Fürsorgereform. Innovative Anstöße auf dem Gebiet der Fürsorgereform gingen seit den 90er Jahren vor allem von den Großstädten aus. Reich und Länder waren bis zum Ersten Weltkrieg auf diesem Gebiet nicht aktiv.

b) Die Gesetzgebung zur Armenfürsorge

Die öffentliche Pflicht zur Unterstützung eines armen Hilfsbedürftigen war jahrhundertlang an den engen Verband der Ortsgemeinde als Heimat geknüpft. Alle deutschen Staaten besaßen Gemeindeverfassungen, die, ausgehend von der Gemeinde als wirtschaftlicher Einheit, mannigfache Bestimmungen über Heimatrecht, Gemeindebürgerrecht, Einsassen- oder Schutzbürgerrecht usw. enthielten. Diese banden den Einzelnen an seinen Heimatort, erschwerten Freizügigkeit oder machten sie gar unmöglich. Hatte eine Person außerhalb ihrer Heimat eine wirtschaftliche Tätigkeit begonnen und war dort hilfsbedürftig geworden, so konnte sie aus ihren gewohnten Verhältnissen gerissen und an die Heimatgemeinde zurückgewiesen werden. Hinzu kamen, vor allem in Süddeutschland, öffentliche Befugnisse, die auf Verhinderung der Eheschließung besitzloser Einwohner abzielten, wodurch man der Verarmungsgefahr entgegenwirken wollte. Preußen mit seinen sehr heterogenen ökonomischen Strukturen («armes» landwirtschaftlich strukturiertes Ostelbien, «reiches» Rheinland und Westfalen mit aufstrebender Industrie) hatte nun im Interesse industrieller Entwicklung und mobiler Arbeitskraft den alten gemeinrechtlichen Begriff der Heimat gänzlich aufgegeben. Mit der Gesetzgebung von 1842 hatte es die Gemeindebürgerschaft der Staatsbürgerschaft untergeordnet und die Freizügigkeit eingeführt. Eine notwendige Folge der Freizügigkeit waren die Loslösung der Armenfürsorge vom Heimatrecht und die Einführung des sog. Unterstützungswohnsitzes. Die Unterstützungsberechtigung war danach grundsätzlich nicht von Geburt oder formeller Einbürgerung abhängig, sondern von der Dauer der Niederlassung und wirtschaftlicher Tätigkeit an einem Ort. Hervorzuheben ist, daß nach dem Prinzip des Unterstützungswohnsitzes die Unterstützungsberechtigung nicht nur in einer «fremden» Gemeinde erworben werden konnte, sondern zugleich in der «heimatlichen» (Geburts-) Gemeinde nach einer bestimmten Abwesenheitsdauer verlorenging. Überall hatte der Staat deshalb größeren Armenverbänden die Pflicht auferlegt, für diejenigen Personen, die keinen örtlichen Unterstützungswohnsitz hatten, zu sorgen.

Das preußische System des Unterstützungswohnsitzes wurde durch das Reichsgesetz über den Unterstützungswohnsitz (UWG) 1870 zunächst für das Gebiet des Norddeutschen Bundes und 1871 für das Deutsche Reich verallgemeinert. Vorausgegangen war 1867 das deutsche Freizügigkeitgesetz. Dieses gab jedem Deutschen das Recht, sich an jedem Orte des Reiches aufzuhalten oder niederzulassen, sofern er nur nachwies, daß er in dem Anzugsorte eine Wohnung oder ein Unterkommen sich zu verschaffen imstande war.

Das UWG vollendete diese auf wirtschaftliche bzw. regionale Mobilität und selbständige Existenzsicherung abzielende Freizügigkeitsgesetzgebung. Der bisherigen engen Entwicklung gemeindlicher und kleinstaatlicher Zustände außerhalb Preußens wurde der Gedanke gegenübergestellt, «daß der Staat in seiner Gesamtheit ein großes wirtschaftliches Gebiet für die Tätigkeit aller seiner Angehörigen, für den freien Austausch ihrer Kräfte bildet, daß als wirtschaftliche Heimat das Vaterland in seiner Gesamtheit erscheint, und daß es der freien Willensbestimmung des Einzelnen überlassen bleibt, wie und wo er seine wirtschaftliche Tätigkeit entfalten und zu diesem Behufe seinen Aufenthalt nehmen will.»¹ Der Staat hatte demnach nicht die Aufgabe, die Unterstützungslast selbst zu tragen, sondern nur die für die Armenpflege zuständigen Organe zu bestimmen. Das UWG trat am 16. April 1871 in Kraft und galt mit Ausnahme von Württemberg, Baden, Bayern und Elsaß-Lothringen in allen Staaten des Deutschen Reiches. In Württemberg und Baden wurde es bereits nach kurzer Zeit – am 1. Januar 1873 – übernommen. Elsaß-Lothringen und Bayern dagegen hielten noch länger an ihren Sonderregelungen fest: In Elsaß-Lothringen (hier galt das französische System einer halbfreiwilligen öffentlichen Armenpflege) trat das UWG – inzwischen durch Novellen vom 12. März 1894 und vom 30. Mai 1908 abgeändert und ergänzt – am 1. April 1910, in Bayern schließlich am 1. Januar 1916 in Kraft.

Im Vordergrund der gesetzlichen Regelungen standen Vorschriften über Erwerb und Verlust des Unterstützungswohnsitzes (§§ 5, 9–27). Daneben enthielt das Gesetz Regelungen über die Zuständigkeit zur Armenfürsorge, die den Ortsarmenverbänden (in der Regel waren dies die Gemeinden) und subsidiär den Landarmenverbänden (in der Regel die Länder, in Preußen die Provinzen) übertragen wurden (§§ 5, 3–8), sowie über Streitigkeiten zwischen den verschiedenen Armenverbänden über Zuständigkeit und Kostentragung (§§ 5, 34 ff.).

Art und Umfang der Unterstützung wie auch die Organisation der Durchführung der Armenfürsorge in den einzelnen Armenverbänden wurden dagegen nicht reichsgesetzlich geregelt, sondern der Landesgesetzgebung übertragen (§ 8). Auch diese war insoweit allerdings äußerst zurückhaltend. So bestimmte das preußische Gesetz betreffend die Ausführung des UWG vom 8. März 1871 zwar vage, daß «jedem hilfsbedürftigen Deutschen (...) von dem zu seiner Unterstützung verpflichteten Armenverbande Obdach, der unentbehrliche Lebensunterhalt, die erforderliche Pflege in Krankheitsfällen und im Falle seines Ablebens ein angemessenes Begräbnis zu gewähren» sei, bezüglich der Organisation der Fürsorge-Verwaltung im Rahmen der Ortsarmenverbände wurde dagegen pauschal auf die «Gemeinde-Verfassungsgesetze» und die bereits existierenden Gemeindebehörden verwiesen. Die Regelungen in anderen deutschen Staaten waren ähnlich. Sachsen und Baden z. B. erwähnten noch ausdrücklich Erziehung und Berufsbefähigung der Kinder, in anderen Staaten galt dies mehr oder weniger als gewohnheitsrechtliche Aufgabe der Armenpflege. Den Ortsarmenverbänden stand somit ein weiter Spielraum für die konkrete Ausgestaltung der Armenfürsorge offen, und dementsprechend vielfältig waren die organisatorischen Formen der Armenfürsorge von Städten und Gemeinden.

Die kommunale Armenfürsorge wurde in den Randzonen durch eine polizei- und strafrechtliche Gesetzgebung abgesichert, die auf eine Durchsetzung individuellen Arbeitszwanges und familiärer Unterhaltspflicht abzielte. In einer Reihe von Staaten – nicht in Preußen – gab es die gesetzliche Möglichkeit, Arbeitsscheue oder in der

Erfüllung ihrer familiären Nährpflicht Säumige auch ohne strafrichterliches Urteil auf dem Verwaltungswege ins Arbeitshaus zu sperren. Der strafrechtliche Arbeitszwang sowie die strafrechtliche Sanktionierung der Verletzung der Unterhaltspflicht dagegen waren reichseinheitlich geregelt (§ 361 Nr. 5, 7, 10 RStGB). Die nach dieser Vorschrift Verurteilten konnten «zu Arbeiten, welche ihren Fähigkeiten und Verhältnissen angemessen sind, innerhalb und sofern sie von anderen freien Arbeitern getrennt gehalten werden, auch außerhalb der Strafanstalt angehalten werden». Schließlich konnte der Richter bei der Verurteilung zur Haft zugleich bestimmen, «daß die verurteilte Person nach verbüßter Strafe der Landespolizeibehörde zu überweisen sei» (§ 362 Abs. 2 RStGB, sog. korrektionelle Nachhaft).

In den Jahren 1909 bis 1914 kam es dann noch einmal zu einem gewissen Aufschwung des armenpolizeilichen Arbeitszwanges: Die Armengesetzgebung der Staaten Elsaß-Lothringen, Bremen, Lübeck, Preußen und Baden wurde durch Einführung des Arbeitshausprinzips der Gesetzgebung in Sachsen, Oldenburg, Württemberg, Mecklenburg-Schwerin, Anhalt und Hamburg angepaßt.

Soweit ersichtlich, ging diese gesetzgeberische Verschärfung auf Initiative der städtischen Armenverwaltungen zurück: Weil das strafrechtliche Verfahren zu langwierig war, konnte man gegen Arbeitsscheue und säumige Nährpflichtige nicht «tatkräftig» genug vorgehen.

c) *Die Reform der Organisationsprinzipien städtischer Armenfürsorge:
Vom Elberfelder zum Straßburger System*

Die Reichs- und Landesgesetzgebung zur Herstellung von Freizügigkeit und zur Einführung des Unterstützungswohnsitzprinzips erleichterte die Mobilität der Arbeitskraft und förderte die Wanderung «der Arbeit nach». Dadurch wurde zumindest mittelbar die Zuwanderung einer breiten Armutsbevölkerung in die entstehenden Industriezentren gefördert. Die rapide wachsenden industriellen Großstädte hatten jetzt keine Möglichkeit, sich des Problems der Armut durch Abschiebung zu entledigen. Sie mußten einen zunehmenden Anteil ihrer Haushalte (z. T. bis zur Hälfte des Etats) für Armenfürsorge aufwenden und gerieten schon dadurch unter Innovationsdruck auf diesem Gebiet. Zugleich hatte die Reichs- und Landesgesetzgebung ihren Gestaltungsspielraum kaum eingeengt. In dieser Konstellation setzte – zunächst in den Industriestädten Preußens, später in fast allen größeren Städten des Reiches – ein Prozeß tiefgreifender Reformen des städtischen Armenwesens ein. Dabei ging es zunächst um eine Reform der Organisationsprinzipien städtischer Armenfürsorge, die sich fast durchweg am berühmten «Elberfelder System» orientierte, der Armenordnung der Stadt Elberfeld vom 9. Juli 1852. Diese Ordnung organisierte die öffentliche Armenfürsorge, d. h. sie wurde von der öffentlichen Gemeindeverwaltung durchgeführt, aus öffentlichen Haushaltsmitteln finanziert und war intern durch vier Prinzipien gekennzeichnet:

- die *Individualisierung* der Unterstützungsleistung,
- die *Dezentralisierung* der Entscheidungskompetenz,
- die *ehrenamtliche* Durchführung von Aufgaben *öffentlicher* Verwaltung,
- die Bestimmung von Zuständigkeiten nach rein *räumlichen* Kriterien.

Die konsequente Durchführung dieser Prinzipien in der Elberfelder Armenfürsorge (begleitet von günstigen ökonomischen Randbedingungen) beschied dem neuen Sy-

stem rasch beachtliche Erfolge. Die Straßenbettelei verschwand zumindest vorübergehend, die Zahl der Unterstützungsfälle ging so weit zurück, daß trotz steigender Einwohnerzahl die Aufwendungen der Stadt für die Armenfürsorge sanken und dennoch die Leistungen im einzelnen Unterstützungsfall zunahmen. Diese Erfolge und die unermüdliche Propaganda der Elberfelder Erfinder des Systems selbst wie später auch des «Deutschen Vereins für Armenpflege und Wohltätigkeit», der hier die konstitutiven Prinzipien einer recht verstandenen Armenfürsorge schlechthin verwirklicht sah, führten dazu, daß das Elberfelder System in der Folge zum Vorbild für Reformen der städtischen Armenfürsorge in ganz Deutschland wurde. So konnte Emil Münsterberg zum 50jährigen Bestehen dieses Systems im Jahre 1903 schreiben: «Heute gibt es keine größere rheinische, ja man darf sagen, keine größere deutsche Stadt, die nicht das Elberfelder System eingeführt oder wenigstens der Frage seiner Einführung näher getreten wäre.»²

Dabei war die Übernahme des Elberfelder Systems auf die Verhältnisse anderer Städte keineswegs unproblematisch. Die Elberfelder Konzeption einer «Hilfe von Mensch zu Mensch» – entwickelt um die Jahrhundertmitte – war ja noch ganz auf übersichtliche, statische soziale Verhältnisse hin angelegt. Das Bild des ehrenamtlichen Bezirksarmenpflegers als eines wahren «Freundes der Armen» basierte auf einer überschaubaren Größe der Stadt und des Quartiers, auf der Sesshaftigkeit der Bevölkerung und einer sozialen Mischung von Arm und Reich im Quartier, die die Verwirklichung des Grundsatzes, daß der Pfleger selbst dort wohnen sollte, erst ermöglichte. Es ging schließlich davon aus, daß auch die zu behebenden Notstände so beschaffen waren, daß erfolversprechende Abhilfe lediglich den bürgerlichen Gemeinverstand und nachbarschaftliche Vertrautheit mit «den Verhältnissen» erforderte.

All diese sozialen Voraussetzungen wurden aber durch den Prozeß rapider Industrialisierung und Verstädterung in Deutschland nach 1870 zunehmend obsolet: Städte bislang unbekannter Größenordnung entstanden, und mit ihrem Wachstum veränderte sich auch die soziale Topographie der Stadt. Prozesse sozialer Segregation schieden die Viertel der Reichen deutlich von denen der Armen. Zugleich verstärkte sich die Fluktuation, insbesondere der Arbeits- und Armutsbevölkerung. Die Hoffnung auf Arbeit trieb sie (ganz im Sinne der Intentionen des Gesetzgebers!) vom Land in die Städte, zu den industriellen Produktionsstätten. Aber nur für wenige erfüllte sich die Hoffnung auf dauerhafte Anstellung. Der Gründerkrach von 1873 und die ihm folgende Depression verstärkten die Entwurzelung. Ein Heer von Landfahrenden – Schätzungen belaufen sich auf 200 000 – zog von Beschäftigung zu Beschäftigung, innerhalb der Städte oder von Stadt zu Stadt, immer wieder arbeitslos, am Rande des Hungers und der Kriminalität. «Wer ständige Arbeit und darum auch ständige Wohnung hat, pflegt nur selten die Armenpflege in Anspruch zu nehmen. Der nichtständige Arbeiter fällt ihr eher zur Last. Er soll sich aber gerade, und zwar aller Orten, wo er hoffen kann, Arbeit zu finden, nach ihr umsehen. (...) Damit ist dem gemüthlichen und herzlichen Verkehr der Armen mit ihrem Pfleger mehr und mehr der Boden entzogen», schrieb 1894 ein Kenner der städtischen Armenfürsorge.³

Schließlich hatte die Entwicklung der Armenfürsorge und der Arbeiterpolitik selbst neue Schwierigkeiten hervorgebracht, die von einem ehrenamtlichen Pfleger ohne besondere Sachkenntnisse kaum noch zu bewältigen waren. Unter Bedingungen hoher Bevölkerungsmobilität konnte die Ermittlung des Unterstützungswohnsitzes und damit des zuständigen Armenverbandes aufwendige Nachforschungen erfordern.

Seit dem Bestehen der Arbeiterversicherung gab es ähnliche Probleme auch hier: Hatte der Hilfsbedürftige irgendwelche Ansprüche, z. B. auf Rente oder Krankengeld aus einem der Arbeiterversicherungsgesetze? Welche Konsequenzen für die kommunale Fürsorge waren daraus zu ziehen? Ergaben sich Erstattungsansprüche an Verwandte oder andere Behörden? Solche Fragen waren ohne spezifische Kenntnisse kaum zu beantworten. Bei der Pflege kranker Armer lag das Problem auf der Hand: Wer hätte noch im Ernst über ehrenamtliche Krankenversorgung diskutiert, seit immer mehr Städte studierte Armenärzte eigens zu diesem Zweck einstellten?

Das Elberfelder System wurde unter diesen sozialen Wandlungen mit zunehmender Ausbreitung zugleich zunehmender Kritik unterworfen und mannigfach variiert. So verbergen sich gegen Ende des 19. Jahrhunderts hinter der legitimierenden Sammelbezeichnung «Elberfeld» eine Fülle heterogener Organisationsformen. Im ganzen gesehen wurden die ursprünglichen Elberfelder Grundsätze in drei Bereichen modifiziert:

1. Das Quartiersystem wurde von einer Vielzahl von Städten nicht übernommen. Segregationsprozesse, Schwierigkeiten, eine ausreichende Anzahl ehrenamtlicher Pfleger zu bestellen, und das Bedürfnis, die je spezifische Eignung des Pflegers stärker zu berücksichtigen, führten zu einer Ansiedlung der ehrenamtlichen Pfleger auf Bezirksebene und der Zuweisung der Betreuungsfälle je nach Art des Notstandes an den hierfür am ehesten geeigneten Pfleger, also nicht mehr nach räumlichen, sondern nach fachlichen Kriterien. Mit der Hervorhebung fachlicher Aspekte gegenüber der räumlichen Zuständigkeit wurde allerdings die völlige Selbständigkeit des Pflegers zugunsten der Befugnisse des Bezirksvorstehers, der diese Einteilung vorzunehmen hatte, beschnitten. Schon hier zeigten sich Tendenzen der Zentralisierung.

2. Zentralisierungsbestrebungen fanden sich auch auf der Ebene der Befugnis zur Entscheidung über die Unterstützungsleistungen. Eine ganze Reihe von Städten verlagerte diese zur zentralen Armenverwaltung und beließ der Bezirksversammlung oder Bezirkskommission (also dem Kollektiv der ehrenamtlichen Pfleger) lediglich ein Vorschlags- oder Antragsrecht. Faktisch mußte der Unterschied zur formellen Entscheidungskompetenz nicht groß sein, wenn die Armenverwaltung den Vorschlägen der Pfleger regelmäßig folgte. Und die Kompetenz zur Beanstandung von Beschlüssen der Pfleger war ihr ja auch im Elberfelder System eingeräumt. Juristisch allerdings war die Differenz erheblich, da sie den Pflegern die rechtliche Selbständigkeit nahm.

3. Von besonderer Bedeutung war die Aufgabe des Prinzips der reinen Ehrenamtlichkeit der Armenfürsorge und der Einsatz beruflicher Kräfte in einigen Städten. Da die Ehrenamtlichkeit als Kernstück des Elberfelder Systems angesehen wurde, war diese Maßnahme besonders umstritten. 1894 hatte die Beschäftigung beruflicher Kräfte in der Armenfürsorge der Städte mit über 30 000 Einwohnern bereits ein beträchtliches Ausmaß angenommen. In Gang gekommen war die Entwicklung dadurch, daß in einigen Städten mit der Übernahme der prinzipiellen Ehrenamtlichkeit der Fürsorge aus dem Elberfelder System die Aufwendungen für Unterstützungsleistungen nicht – wie seinerzeit in Elberfeld selbst – sanken, sondern erheblich anwuchsen. Der Verdacht wurde laut, daß dies auf eine allzu große Bewilligungsbereitschaft der ehrenamtlichen Pfleger zurückzuführen sei, und das Bedürfnis nach Kontrolle kam auf. Die ersten beruflichen Armenfürsorger übernahmen also im Auftrag der kommunalen Zentralinstanz Kontroll- und Aufsichtsbefugnisse, die schlichte Mittelleinsparungen bezweckten und oft wohl auch bewirkten. Es liegt auf der Hand, daß derartige Aktivitäten Empfindlichkeiten bei den ehrenamtlichen Pflegern hervorriefen und die

Motivation zur Übernahme eines solchen Ehrenamtes nicht gerade förderten. Auf der anderen Seite wurde auch deutlich, daß die Berufskräfte durch Einholung von Informationen, Übernahme von Schreibarbeiten und sonstiger bürokratischer Verrichtungen den ehrenamtlichen Pflegern die Arbeit erleichterten, diese mehr für die eigentliche Betreuung und Pflege der Armen freistellten und damit positiv auf ihre Motivationen einwirken konnten. Die Lösung des Widerspruchs wurde darin gefunden, die ehrenamtlichen Pfleger von allen polizeilich-bürokratischen Aufgaben zu entlasten, sie von der Entgegennahme von Anträgen, der Anstellung von Ermittlungen über Unterstützungswohnsitz und Arbeiterversicherung zu befreien und ihre Aufmerksamkeit ganz auf den persönlichen Kontakt mit den Hilfsbedürftigen, deren Betreuung und Beratung zu konzentrieren, die damit zunehmend als der eigentliche Wirkungskreis des ehrenamtlichen Pflegers herauspräpariert wurden. Schreib-, Verwaltungs- und Ermittlungsarbeiten dagegen konnten beruflichen Kräften übertragen werden, ohne den elementaren Grundsätzen des Elberfelder Systems zu widersprechen.

Eine explizite und systematisch ausformulierte Neuordnung erfuhr das Verhältnis von ehrenamtlicher und berufsamtllicher Tätigkeit in der Armenfürsorge im sogenannten Straßburger System. Dieses nahm seinen Ausgangspunkt weitgehend von den Besonderheiten bzw. Mißständen der Armenfürsorge in Elsaß-Lothringen, die hier nicht weiter darzustellen sind. Die von Rudolf Schwander nach gründlichen Vorarbeiten 1905 ausgearbeitete und 1906 in die Tat umgesetzte Straßburger Neuordnung wurde bald gepriesenes Vorbild für die Armenpflege auch in den Städten, in denen das Unterstützungswohnsitzgesetz galt, etwa in Frankfurt am Main, und setzte seinen Siegeszug noch in der Weimarer Republik fort.

Das gesamte Stadtgebiet wurde in Bezirke eingeteilt. Eine weitere Quartierseinteilung entfiel. Die Bezirke sollten so gebildet werden, daß sie in der Regel nicht mehr als 600 Unterstützte umfaßten. Die ehrenamtlichen Armenpfleger wurden auf Bezirksebene angesiedelt: für jeden Bezirk so viele, daß der einzelne drei Arme zu betreuen hatte.

Für jeden Bezirk wurde eine Bezirkskommission gebildet, die aus dem Vorsitzenden und acht Mitgliedern bestand. Die Mitglieder wurden vom Armenamt aus dem Kreise der ehrenamtlichen Pfleger des Bezirks bestellt. Zum Vorsitzenden ernannte der Armenrat eines seiner Mitglieder. Den Bezirkskommissionen übergeordnet war der Armenrat, der aus dem Bürgermeister als Vorsitzendem und acht vom Gemeinderat gewählten ehrenamtlichen Mitgliedern bestand. Beim Armenrat wurde das Armenamt geschaffen, das aus beruflichen Kräften bestand, von denen je eine für einen Bezirk zuständig war. Anträge auf Unterstützung waren zentral beim Armenamt zu stellen. Der zuständige Berufsarmenpfleger wurde daraufhin mit der Überprüfung des Falles und der Einholung der erforderlichen Informationen betraut. Auf dieser Grundlage erarbeitete er eine Stellungnahme und leitete den Fall an die Bezirkskommission weiter. Diese hatte über die Gewährung der Unterstützung zu entscheiden. Deren Auszahlung erfolgte durch das Armenamt. Die Bezirkskommission entschied zugleich darüber, ob es sich um einen Fall handelte, der durch eine einmalige Unterstützung kurzfristig zu lösen war (etwa bei nur momentaner Arbeitslosigkeit des Familienvaters), oder aber um eine Situation, die langfristige, kontinuierliche Unterstützung und Beratung erforderte. Im ersten Fall blieb der berufliche Armenpfleger zuständig, im zweiten wurde ein ehrenamtlicher Pfleger bestellt, der die

Unterstützten dauerhaft zu betreuen hatte (etwa bei gebrechlichen alten Menschen oder unvollständigen Familien etc.). Die Zuweisung dieser sogenannten Armenpflegschaft erfolgte an den ehrenamtlichen Pfleger, der nach Art des Falles am geeignetsten erschien, also nicht nach Grundsätzen örtlicher Zuständigkeit, sondern nach fachlichen Gesichtspunkten. Die Aufgaben des Armenrats bestanden in der Abgrenzung der Armenbezirke, der Ernennung der Armenpfleger und der besoldeten Beamten, der Vermögensverwaltung und Rechnungsführung, wie auch der neuerlichen Befassung mit Entscheidungen, die vom Vorsitzenden der Bezirkskommission gerügt worden waren.

Durch das Straßburger System wurden die Elberfelder Grundsätze in mehrfacher Hinsicht modifiziert: Zum einen wurde die Unverzichtbarkeit beruflicher und besoldeter Kräfte in der großstädtischen Armenpflege ausdrücklich anerkannt, und Berufsarmenpfleger wurden an zentraler Stelle in die offene Armenpflege eingebaut. Zum zweiten ging das Straßburger System von der klassischen Elberfelder Dezentralisierung ab und setzte an ihre Stelle eine eigentümliche Mischform: Obwohl die formelle Kompetenz zur Entscheidung über Unterstützungsanträge bei der Bezirkskommission verblieb, ist doch eine faktische Zentralisierung von Kompetenzen beim Armenamt mit seinen berufsamtlichen Kräften unübersehbar. Zum dritten schließlich legte das Straßburger System eine klare Arbeitsteilung von beruflichen und ehrenamtlichen Kräften in der Armenpflege fest. Die beruflichen Kräfte waren für die polizeilich-administrativen Aufgaben zuständig, die ehrenamtlichen für die pädagogische Beratung und Betreuung, die «erzieherische Beeinflussung der Unterstützten». Zugleich wurden die fachlichen Aspekte der ehrenamtlichen Tätigkeit betont. Der Reformentwurf hob hervor, «daß fortan nicht wie bisher nach Maßgabe amtlicher Grenzen, sondern nach individuell begründeter, von Fall zu Fall erwogener Zuweisung die Arbeit für ihn (den ehrenamtlichen Pfleger, C. S./F. T.) bestimmt wird.»⁴ Zugleich sollten fachliche Ausbildungskurse zunächst für die Mitglieder der Bezirkskommissionen, später – wenn möglich – für alle ehrenamtlichen Pfleger eingerichtet werden.

Im Straßburger System gewann also – erstmals in der deutschen Fürsorgegeschichte – das Berufsbild des künftigen Sozialarbeiters Konturen, wobei hervorzuheben ist, daß nicht die damals bereits beruflich wahrgenommenen Funktionen, sondern die auf pädagogische Aufgaben reduzierte ehrenamtliche Tätigkeit als Vorbild diente. Auch die Unterscheidung von administrativer und fachlich-sozialer Arbeit in der Fürsorge war in der Arbeitsteilung von beruflicher und ehrenamtlicher Tätigkeit im Straßburger System festgelegt, ohne allerdings bereits die verhärtete Form des Gegensatzes von Innen- und Außendienst späterer Zeiten zu erhalten. Denn einmal wurden Ermittlungen und Kontrolle, also Aufgaben im Außenbereich, von den beruflichen Kräften selbst wahrgenommen, zum anderen hatten die ehrenamtlichen Kräfte ja bedeutsame formelle Entscheidungskompetenzen, deren Fehlen später vielfach beklagt wurde. Die Entwicklung moderner Sozialarbeit stand im Straßburger System erst an ihrem Anfang.

d) Von der Armenfürsorge zur «Socialen Fürsorge»:

Die Ausdifferenzierung kommunaler Fürsorgeeinrichtungen

Vor den neuartigen sozialen Notständen der Armenbevölkerung in den rasch anwachsenden Städten versagte die traditionelle kommunale Armenfürsorge nicht nur von

ihren verwaltungsorganisatorischen Grundstrukturen her, sondern auch in Art und Umfang der Leistungen. Angesichts der proletarischen Massennot war das überkommene Instrumentarium der Armenpflege hilflos – ein Umstand, der durch die Arbeiterversicherung mit ihren nicht diskriminierend angelegten, aber unzureichenden Leistungen eher deutlich als verdeckt wurde. Aber auch die bürgerlich-patriarchalische «Mentalität» der Armenbetreuung schien nicht mehr angemessen gegenüber der «neuen Armut», die nicht auf individuelles Verschulden oder mangelnde Sittlichkeit zurückgeführt werden konnte.

Parallel zu den skizzierten organisatorischen Reformen städtischer Armenfürsorge vollzog sich daher seit den 90er Jahren des 19. Jahrhunderts ein Prozeß tiefgreifenden Wandels öffentlicher Fürsorge, ein Prozeß zunehmender Ausdifferenzierung spezifischer Armutsrisiken aus der bislang als Universalfürsorge verstandenen kommunalen Armenfürsorge; die Herausbildung besonderer Zweige der Gesundheits-, Jugend-, Wohnungs- und Erwerbslosenfürsorge neben und außerhalb der klassischen Armenfürsorge, die man zeitgenössisch die «sociale Ausgestaltung» der Fürsorge nannte. Dieser Ausdifferenzierungsprozeß zielte auf die planmäßige, öffentliche Gestaltung der Lebensbedingungen der städtischen Unterschichten und war Bestandteil eines umfassenderen Prozesses des Ausbaus kommunaler Leistungsverwaltung in der Folge von Industrialisierung und Verstädterung, in dem sich die «Trennung der Menschen von den Lebensgütern» spiegelt.

Drei gravierende Probleme vor allem waren es, mit denen sich die «sociale Ausgestaltung» der kommunalen Fürsorge auseinanderzusetzen hatte:

Das UWG bestimmte grundsätzlich die Gemeinden als Ortsarmenverbände. Dies führte zum Vorhandensein von kleinen, wenig leistungsfähigen Verbänden insbesondere auf dem Lande, die schon den klassischen gesetzlichen Fürsorgeaufgaben kaum gewachsen waren, geschweige denn einem weitergehenden «sozialen» Ausbau der Leistungen der Armenfürsorge. Die Diskussion um die Neuregelung von Zuständigkeiten war daher immer auch zugleich eine Diskussion um die Neuverteilung der Armenlasten.

Zum zweiten ging es um die negativen juristischen Sanktionen, mit denen die Inanspruchnahme von Unterstützungsleistungen der Armenfürsorge verbunden war, insbesondere die Beeinträchtigungen der Freizügigkeit des Unterstützungsempfängers gem. §§ 4 und 5 des Freizügigkeitsgesetzes vom 1. November 1867 sowie den Verlust des Reichstags-, Landtags- und Gemeindevahlrechts gem. § 3 des Reichswahlgesetzes vom 31. Mai 1869 und der entsprechenden landesgesetzlichen und kommunalen Bestimmungen. Diese Sanktionen bildeten (neben dem drohenden Arbeitshaus) gewissermaßen den harten Kern des gesellschaftlichen Negativ-Images der Armenfürsorge, was Abwehr und Verbitterung bei den potentiell Leistungsberechtigten erzeugte. Für die neue «soziale» Fürsorge verschärfte sich dieses Problem, da ihre Wirksamkeit von einer breiten Inanspruchnahme abhing, die durch negative Konsequenzen derselben aber gerade verhindert wurde.

Zum dritten gehört hierher die Auseinandersetzung um die Rechtsposition der Unterstützungsberechtigten. Der polizeilichen Tradition der Armenfürsorge entsprechend gewährten die gesetzlichen Grundlagen der Armenfürsorge in Reich und Ländern den Unterstützungsberechtigten keinerlei einklagbaren Rechtsanspruch. Der Verpflichtung der Armenverbände korrespondierte kein entsprechendes subjektives Recht auf Seiten der Betroffenen. Besonders absurd wurde diese Situation dann, wenn

die Transferleistungen der Arbeiterversicherung unzureichend waren und durch solche der Armenfürsorge ergänzt werden mußten – ein keineswegs untypischer Fall. Der arme Arbeiter hatte dann einerseits gegenüber der Arbeiterversicherung Rechtsansprüche, war mitbestimmender Wähler zu den Organen der Selbstverwaltung und zu den politischen Körperschaften, andererseits war er gegenüber der Armenfürsorge ein auf Gnade angewiesener Almosenempfänger, der sein Stimmrecht zu den politischen Körperschaften verlor. Diese finanzielle, verwaltungsorganisatorische und juristische Hintergrundproblematik macht verständlich, daß der Ausbau der Armenfürsorge, der von den Meinungsmachern im Deutschen Verein für Armenpflege und Wohltätigkeit übereinstimmend befürwortet wurde, nur zögernd und – in Organisationsstruktur und Leistungsniveau – außerordentlich ungleichmäßig vonstatten ging. Um die Jahrhundertwende gab es zwar bemerkenswerte Ansätze einer kommunalen Sozialpolitik jenseits der klassischen Armenfürsorge, diese Reform- und Ausweitungprozesse kommunaler Wohlfahrt waren aber auf wenige Großstädte beschränkt und ließen zahlreiche mittlere und kleinere Städte und vor allem die Landgemeinden völlig unberührt. Dies ist im Blick zu behalten, wenn im folgenden Ausbau und Ausdifferenzierungsprozesse städtischer Armenfürsorge um die Jahrhundertwende näher beschrieben werden: Die dargestellten Prozesse sind charakteristisch für die Entwicklungstendenzen städtischer Armenfürsorge, sie sind aber keineswegs repräsentativ für den faktischen Ausbau der Armenfürsorge in den zeitgenössischen Städten. Sie werden ihre eigentliche Wirkung erst in der Weimarer Republik entfalten.

Die für den Ausbau und die Weiterentwicklung der kommunalen Wohlfahrtspflege in den folgenden Jahrzehnten bedeutendsten Innovationspotentiale kamen aus dem Bereich der Gesundheitsfürsorge. Industrialisierung und Verstädterung, die tiefgreifende Umwälzung vor allem der Arbeits- und Wohnbedingungen des sich formierenden Industrieproletariats stellten die deutschen Städte bis zum Ende des 19. Jahrhunderts vor völlig neuartige Gesundheitsprobleme von ebenso neuartigen Ausmaßen. § 1 des Preußischen Ausführungsgesetzes zum UWG machte den Gemeinden die Behandlung von mittellosen Kranken zur Pflicht, ohne daß die traditionelle Armenfürsorge doch über die Mittel zur Bekämpfung von Seuchen und Epidemien wie der Cholera und von Massenkrankheiten wie der Lungentuberkulose oder Geschlechtskrankheiten verfügt hätte. Seit dem ausgehenden 19. Jahrhundert begannen daher wiederum zunächst die Großstädte mit dem Aufbau einer eigenständigen Gesundheitsfürsorge, die vom Odium der Armenfürsorge befreit werden sollte und zunehmend eigenständige, organisatorische Gestalt gewann. Die kommunalen Einrichtungen und Maßnahmen konzentrierten sich auf Risiken und Probleme, die von der gesetzlichen Krankenversicherung, die ja an den Status des Lohnarbeiters anknüpfte (und in diesen Jahrzehnten ihre Hauptaufgabe in der Absicherung des Lohnausfallrisikos im Krankheitsfalle hatte), nicht erfaßt wurden. Sie bezogen sich einmal auf besonders gefährdete Adressatengruppen (die gerade Nicht-Lohnarbeiter waren): Säuglinge, Kleinkinder, Schüler, Schwangere und Wöchnerinnen; zum anderen auf besondere Krankheitstypen, die die Betroffenen oder die Öffentlichkeit spezifischen Gefährdungen aussetzten: Tuberkulose, Geschlechtskrankheiten, Alkoholismus, psychische Leiden, Körperbehinderungen.

Begleitet wurde der Ausbau kommunaler Gesundheitsfürsorge durch eine – zunächst vor allem von Ärzten und Ingenieuren getragene – Gesundheitsbewegung, aus der heraus die Hygiene als eigenständige medizinische Disziplin für alle gefährdeten

Lebensbereiche unter den Bedingungen der massenhaften Ansammlung entwickelt wurde: Arbeits-, Kommunal-, Wohnungs-, Militär-, Krankenhaushygiene usw. So wie es seit 1881 einen «Deutschen Verein für Armenpflege und Wohltätigkeit» als Mittelpunkt der Reformbestrebungen gab, der die Gemeinden und den Gesetzgeber beriet, so gab es schon seit 1873 einen «Deutschen Verein für öffentliche Gesundheitspflege», in dem alle Reformbestrebungen gebündelt wurden und die Medizin in der Form der Hygiene als praktische Ratgeberin der Kommunalpolitik auftrat.

Gemeinsam war all den – im einzelnen heterogenen – gesundheitspolitischen Bestrebungen der Versuch einer Humanisierung der Lebensverhältnisse der (insbesondere städtischen) Unterschichten durch eine Verwissenschaftlichung des Alltags. Gesundheit wurde primär als Resultat wissenschaftlicher Anstrengung verstanden und sollte daher mit wissenschaftlichen Argumenten und Maßnahmen verbessert werden. Die gesundheitspolitisch-hygienischen Forderungen hatten dabei eine doppelte Stoßrichtung: Sie richteten sich einmal kritisch gegen eine gesellschaftliche Entwicklung, die einem Großteil der Bevölkerung das «Naturbedürfnis» vorenthielt, gleichzeitig aber auch gegen die angestammten Lebens- und Verhaltensgewohnheiten der Unterschichten im Umgang mit Krankheiten, Körperreinigung, Fäkalien, Essen und Trinken, kurz: dem eigenen Körper schlechthin. Die überkommenen Körpergewohnheiten wurden so einem «Normalisierungszwang» unterworfen, der gegen anhaltenden Widerstand durchgesetzt werden mußte. Die Maßnahmen städtischer Hygiene und Sanierung, zeitgenössisch «Stadt-Assanierung» genannt, machten dabei den Anfang. Es folgte, verstärkt seit den 90er Jahren, der Aufbau kommunaler Krankenhäuser, in dem die Fortschritte der Medizin (Asepsis, Chirurgie) ebenso genutzt wurden wie die laufende Finanzierung durch die Arbeiterversicherung. Bis dahin wurden die Krankenhäuser und Polikliniken überwiegend von privaten Trägern gegründet und unterhalten, die auch das Pflegepersonal ausbildeten. Die Krankenbehandlung außer Haus war bei der armen Arbeiterbevölkerung gefürchtet, war sie doch bislang (etwa bei Geschlechtskrankheiten) mit Degradationszeremonien und einer Objektrolle zugunsten der medizinischen Forschung verbunden. Insbesondere in den Polikliniken der Universitäten korrespondierte damit die Unentgeltlichkeit der Therapie. Auf der anderen Seite sprachen die erbärmlichen Wohnverhältnisse in den Großstädten und die geringen Möglichkeiten zu häuslicher Pflege bei Kinderreichtum und außerhäuslicher Erwerbstätigkeit für eine Krankenhauseinweisung. Nur hier war in vielen Fällen auf Genesung zu hoffen.

Auch die zweite Phase gesundheitspolitischer Maßnahmen, der Aufbau von ambulanten Beratungs- und Behandlungsstellen für eine Vielzahl gesundheitlicher Probleme, beschränkte sich zunächst auf die Großstädte. An erster Stelle sind hier Maßnahmen zur Bekämpfung der Säuglingssterblichkeit zu nennen: die seit der Jahrhundertwende beginnende Einrichtung von Mütter- und Säuglingsfürsorgestellen. 1905 wurden die ersten dieser Beratungsstellen in München und Berlin eröffnet. 1907 gab es in ganz Deutschland bereits 73 derartige Einrichtungen. Die Aufgabe der Säuglingsfürsorgestellen bestand in der gesundheitlichen Beratung und Betreuung von Mutter und Kind, möglichst von Geburt an. Die Mütter wurden gehalten, ihre Kinder selbst zu stillen. Dazu wurden sogenannte Stillprämien gewährt. Für Säuglinge, die nicht auf diese Weise ernährt werden konnten, wurde hygienisch einwandfreie nahrhafte Kuhmilch ausgegeben. Die Arbeit der Beratungsstellen war eine eigentümliche Mischung aus Beratung, Betreuung und «Zwangssozialisation». Im Zentrum der

Säuglingsfürsorge stand die Tätigkeit des Arztes, daneben wurden aber auch berufliche Pflegerinnen im Innen- und Außendienst («Recherche») beschäftigt, die für die reibungslose Durchführung ärztlicher Anordnungen zuständig waren.

Neben der Säuglingsfürsorge ist die kommunale Fürsorge für die Gesundheit von Schulkindern zu erwähnen. Dazu zählten schulärztliche Untersuchungen, besondere zahnärztliche Untersuchungen und Behandlungen, die Einrichtung von Schulbrausebädern, gesundheitliche und hygienische Aufklärung und Unterweisung und schließlich und vor allem die Schulspeisung, d. h. die unentgeltliche Ausgabe von Frühstück und Mittagessen an bedürftige Kinder. Schulspeisungen wurden ursprünglich vorwiegend von privat-wohltätigen Vereinigungen organisiert, seit der Jahrhundertwende zunehmend aber auch in kommunale Verantwortung übernommen. Hier wurde das eingangs erwähnte Problem, diese gesundheitsfürsorgerische Maßnahme außerhalb der Armenfürsorge zu organisieren, besonders drängend, da die Inanspruchnahme von Leistungen der Schulspeisung sonst negative Auswirkungen für die Eltern der Schüler haben konnte und daher von diesen zum Schaden der Kinder möglicherweise verhindert wurde.

Schließlich ist hier auf die Fürsorgemaßnahmen zur Bekämpfung bestimmter Krankheiten zu verweisen. Gingen die Gesundheitspflegebewegung und die Assanierung der Städte vorwiegend von der Gefährdung der Einwohner durch Cholera und Typhus aus, so ging die Gesundheitsfürsorgebewegung mehr oder weniger von der Tuberkulose und den Geschlechtskrankheiten aus. Sie wurde auch nicht allein von den Gemeinden getragen. Es gab parallele und z. T. auch gemeinsame Maßnahmen der Privatwohltätigkeit und der Arbeiterversicherung (Ortskrankenkassen, Landesversicherungsanstalten), die die Ausbreitung dieser Interventionsform begünstigten.

Im Mittelpunkt kommunaler Gesundheitsfürsorgemaßnahmen stand die Tuberkulose, die Proletarierkrankheit Nr. 1. Die Idee einer Fürsorgestelle, die hygienisch-prophylaktische Aufgaben mit wirtschaftlicher Fürsorge verband, ging von französischen Vorbildern aus, wurde aber z. T. unabhängig davon schon 1899 in Halle/S. aus der Fürsorge für Heilstättenentlassene entwickelt. 1904 existierten in Deutschland 26 Polikliniken und Fürsorgestellen für Lungenkranke (Dispensaires), 1913 waren es schon 776. Davon betrieben Städte, Kreise usw. 412, Vereine 350, Krankenkassen 1, Landesversicherungsanstalten 11, Privatpersonen 2. Die Arbeiterversicherungseinrichtungen beteiligten sich also weniger als direkt auftretender Träger, denn als Zuschußgeber. In den Fürsorgestellen für Tuberkulosekranke finden wir, wie in den Säuglingsfürsorgestellen, das Zusammenspiel von ärztlicher Oberverantwortung und einer spezifischen Fürsorgetätigkeit, die auch hier von beruflichen und bezahlten Pflegerinnen wahrgenommen wurde.

Die Geschlechtskrankenfürsorge, eng mit der umstrittenen polizeilichen Reglementierung der Prostitution verknüpft, kam zaghafter in Gang. Erst der Erste Weltkrieg und die Gefährdung der Soldaten brachte hier eine grundsätzliche Wandlung. Schließlich sei noch erwähnt, daß Fürsorgestellen für Alkoholkranke eingerichtet und besondere Beratungen für Körperbehinderte (Krüppelfürsorge) und psychisch Kranke (Psychopathenfürsorge) aufgebaut wurden. Zunehmend wurden auch Bettler, Landstreicher und Obdachlose unter dem Gesichtspunkt «Krankheit» erfaßt (als Alkoholiker, Psychopathen usw.) und damit neuen, therapeutischen Verfahren der sozialen Integration unterworfen. Insgesamt entstand so in den großen deutschen Städten eine Vielfalt gesundheitsfürsorgerischer Maßnahmen und Einrichtungen.

Kompliziert wurde die Situation dadurch, daß es, wie erwähnt, neben den kommunalen noch privatwohltätige Einrichtungen der Gesundheitsfürsorge gab und schließlich die staatliche Medizinalaufsicht, die in Preußen durch das Gesetz betreffend die Dienstaufgaben des Kreisarztes vom 16. September 1899 neu geregelt worden war. Dieses Gesetz wies nun auch dem staatlichen Gesundheitswesen gesundheitsfürsorgereiche Aufgaben zu, schrieb weiter die Bildung von sogenannten Gesundheitskommissionen in Städten über 50 000 Einwohnern zwingend vor und ermöglichte schließlich die organisatorische Verzahnung des staatlichen mit dem kommunalen Gesundheitswesen, so daß sich eine fast unüberschaubare Vielfalt von Organisationsformen in den verschiedenen Gemeinden und Kreisen herausbildete. Diese verwirrende Situation wurde häufig als unproduktiv und einer rationellen Fürsorgetätigkeit abträglich beklagt, dagegen die Zusammenfassung der verschiedenen Maßnahmen der Gesundheitsfürsorge in einer einheitlichen kommunalen Organisation gefordert: die Schaffung kommunaler Gesundheitsämter unter ärztlicher Leitung. Dennoch fanden entsprechende Gründungen vor dem Ersten Weltkrieg nur selten statt. Das Gesundheitsamt als zusammenfassende Organisation des kommunalen Gesundheitswesens setzte sich erst in der Weimarer Republik durch.

Industrialisierung und Verstädterung hatten schwerwiegende Folgen auch für die Jugend der von den sozialen Entwurzelungs- und Umschichtungsprozessen betroffenen Bevölkerungsschichten. Diesem «Erziehungsnotstand» gegenüber hatte die herkömmliche Armenfürsorge kaum geeignete Maßnahmen und Leistungen ausgebildet. Aufwendungen für Erziehung und Ausbildung von Kindern und Jugendlichen gehörten nur in einigen deutschen Staaten zu den gesetzlichen Aufgaben der Armenfürsorge, in zahlreichen anderen, namentlich in Preußen, dagegen nicht. Kinder und Jugendliche wurden dort nur von der Armenfürsorge miterfaßt, soweit es um materielle Notstände ging.

Die Entwicklung eines eigenständigen Bereiches der Kinder- und Jugendfürsorge, der die Notlagen der Kinder und Jugendlichen vor allem als erzieherische Notstände begriff, vollzog sich in Deutschland daher zu guten Teilen außerhalb der Armenfürsorge, in zahlreichen anderen, namentlich in Preußen, dagegen nicht. Kinder und als freiwillige Leistungen von Armenverbänden oder privaten Wohltätigkeitsvereinen. Kristallisationspunkt der zeitgenössischen Diskussionen und Reformansätze war auch in diesem Bereich der «Deutscher Verein für Armenpflege und Wohltätigkeit», der die verschiedenen Probleme der Kinder- und Jugendfürsorge wiederholt zum Gegenstand seiner Jahresversammlungen machte und Berichte und Enquêtes anfertigen ließ.

Um die Jahrhundertwende existierte – einstweilen ohne zusammenfassende Organisation und gesetzliche Grundlage – bereits eine Fülle von Ansätzen und Versuchen in diesem Bereich. Voran gingen auch hier einige Großstädte, während die kleinen Armenverbände insbesondere auf dem Lande aufgrund ihrer geringen Leistungsfähigkeit ihre Maßnahmen auf das unabdingbare Minimum beschränkten. Seit der Jahrhundertwende kam es dann in Deutschland zu einer regelrechten «Jugendfürsorgebewegung», die Jugendfürsorge als Aufgabe öffentlicher Erziehung begriff und auf eine organisatorische Vereinheitlichung der zersplitterten Ansätze unter diesem Aspekt drängte.

Die *Fürsorgeerziehung*, d. h. öffentliche Zwangserziehungsmaßnahmen für «verwahrloste» Jugendliche, ist aus den Ansätzen zu einer strafrechtlichen Sonderbehandlung von Kindern und Jugendlichen hervorgegangen, die erstmals im RStGB von 1871

enthalten waren: Kinder bis zum vollendeten 12. Lebensjahr waren nicht, Jugendliche bis zum vollendeten 18. Lebensjahr nur bedingt strafmündig. Der durch die Novelle von 1876 ergänzte § 55 RStGB sah vor, daß Kinder unter 12 Jahren nach Maßgabe landesrechtlicher Vorschriften in einer Erziehungs- oder Besserungsanstalt untergebracht werden konnten, wenn durch die zuständige *Vormundschaftsbehörde* (nicht den Strafrichter!) die Begehung einer Straftat festgestellt wurde. Auf der Grundlage von § 65 RStGB ergingen dann in der Folge in zahlreichen deutschen Staaten Ausführungsgesetze. Während etliche dieser Gesetze über die engeren Ausführungsbestimmungen zu § 55 RStGB hinaus die Grundlage zum Einschreiten bei Vernachlässigung von Kindern oder Mißbrauch der elterlichen Gewalt vorsahen, beschränkte das preußische Zwangserziehungsgesetz vom 13. März 1878 die Möglichkeiten der Anordnung von öffentlicher Zwangserziehung auf Fälle des Vorliegens strafbarer Handlungen durch Kinder unter 12 Jahren. Dieses Gesetz ist dennoch für die Entwicklung der Fürsorgeerziehung von Bedeutung, weil es erstmals spezifische Erziehungsbehörden vorsah (die Provinzialverbände), die Fürsorgeerziehung also ausdrücklich außerhalb der Armenfürsorge ansiedelte.

Mit dem Inkrafttreten des BGB am 1. Januar 1900 wurde die elterliche Gewalt erstmals reichseinheitlich geregelt. Maßnahmen der öffentlichen Zwangserziehung waren nach den privatrechtlichen Regelungen des BGB nur möglich, wenn ein Mißbrauch der elterlichen Gewalt (§ 1666) oder ein Versagen des Vormunds (§ 1838) vorlag. Artikel 135 des Einführungsgesetzes zum BGB ließ aber daneben dem Landesgesetzgeber die Möglichkeit offen, die Fürsorgeerziehung auch in weiteren Fällen vorzusehen, soweit sie zur Abwendung des «völligen sittlichen Verderbens» erforderlich war. Auf der Grundlage von Artikel 135 EG BGB ergingen nun erneut Länderausführungsgesetze, von denen wohl das berühmteste das preußische «Gesetz für die Fürsorgeerziehung Minderjähriger» vom 2. Juli 1900 ist. Dieses Gesetz verdient Beachtung nicht nur wegen seiner modernen Terminologie: Fürsorgeerziehung statt Zwangserziehung, sondern auch weil es in Grundzügen, insbesondere was das Verfahren anbelangt, die späteren Regelungen des RJWG von 1922 bereits vorwegnimmt. Ausführungsbehörden bleiben die Provinzen, die Fürsorgeerziehung bleibt also von der Zuständigkeit der lokalen Armenverbände ausgenommen. Das Gesetz sah ausdrücklich vor, daß die Inanspruchnahme von Fürsorgeerziehungsleistungen nicht die negativen Sanktionen der Inanspruchnahme von Armenfürsorge nach sich zog. Die Gemeindevorstände, die diese Aufgaben zumeist den Armenverwaltungen übertrugen, wirkten aber durch Antrags- und Anhörungsrechte im Verfahren mit.

Die öffentliche Fürsorge für Pflegekinder (zeitgenössisch «Zieh-» oder «Haltekinde» genannt), also für Kinder, die in fremden Familien untergebracht waren, ist ihrer Herkunft nach polizeirechtlicher Natur. Sie ist im Kontext von Maßnahmen zur Bekämpfung der Säuglingssterblichkeit zu sehen. Bereits 1840 hatte ein Bericht des preußischen Innenministers die traurige Lage der Ziehkinder in Berlin in schwärzesten Farben geschildert. Daraufhin ergingen – zunächst für Berlin, später in den übrigen Landesteilen – Verfügungen, die die Aufnahme von Zieh- oder Haltekindern von einer polizeilichen Erlaubnis abhängig machten. § 6 der RGewO vom 21. Juni 1869 nahm die Erziehung und Pflege von Kindern gegen Entgelt reichseinheitlich von der Gewerbefreiheit aus und gab dadurch dem Landesgesetzgeber bzw. den lokalen Polizeibehörden die Möglichkeit, Pflegestellen polizeilicher Aufsicht zu unterwerfen. Von daher war also eine polizeiliche Zuständigkeit für die Aufsicht über die Zieh- und

Haltekinder gegeben. Da nun ein Großteil der Ziehkinder nicht-ehelich geboren oder Waisen waren und daher unter Vormundschaft standen, hat die Pflegekinder-Problematik auch noch einen vormundschaftlichen Aspekt. Die vormundschaftlichen Regelungen im BGB entsprachen weitgehend denen der preußischen Vormundschaftsordnung vom 5. Juli 1875. Danach war die zentrale Behörde in allen Vormundschaftssachen das Vormundschaftsgericht als Teil des Amtsgerichts. Ihm war als Hilfsorgan der sogenannte Gemeindegewaisenrat zur Seite gestellt. Seine Aufgabe war die Beaufsichtigung von Vormund und Mündel in Unterstützung des Vormundschaftsgerichts. Die Organisation der Gemeindegewaisnräte im einzelnen war Sache der Landesgesetzgebung, die häufig die Städte und Gemeinden ermächtigte, die Aufgaben des Gemeindegewaisnrates auf die Armenverwaltung zu übertragen. Aufgrund seiner vormundschaftsrechtlichen Aufgaben war der Gemeindegewaisenrat auch für die Aufsicht der Pflegestellen zuständig, so daß sich eine Doppelzuständigkeit ergab, die allgemein als unzulässig angesehen wurde, weil sie die Kontrolle erschwerte.

Wegweisend für die Weiterentwicklung des Ziehkinderwesens von der überwiegend polizeilich verstandenen Aufsicht zu einem fürsorgerischen Leistungsangebot war die Organisation in der Stadt Leipzig. Dort hatte 1883 der Arzt Dr. Max Taube die Leitung der bereits 1825 gegründeten Ziehkinderanstalt übernommen und diese in der Folge beispielhaft ausgebaut – auch was die mit dem Ziehkinderwesen verbundenen vormundschaftsrechtlichen Probleme angeht. Die vormundschaftsrechtlichen Regelungen der verschiedenen deutschen Staaten vor Inkrafttreten des BGB gingen grundsätzlich von der Einzelvormundschaft (der Übertragung der Aufgaben des Vormunds für ein Kind auf eine einzelne Person) aus. Daneben gab es allerdings die Tradition der Anstaltsvormundschaft, d. h. in einer Anstalt untergebrachte Kinder unterstanden der Vormundschaft des Leiters der Anstalt. An diese Tradition knüpfte Taube an und entwickelte sie zur Berufsvormundschaft weiter: alle der Ziehkinderanstalt unterstellten Kinder kamen grundsätzlich unter die Vormundschaft des Leiters. Zunächst wurden nur die gegen Entgelt in fremden Familien untergebrachten Kinder erfaßt, später auch die bei Verwandten lebenden, und 1900 schließlich wurde das System auf alle in Leipzig lebenden nicht-ehelichen Kinder ausgedehnt, gleich ob sie in Pflege waren oder bei der Mutter lebten. Es handelte sich hier also um einen direkten Vorläufer der gesetzlichen Amtsvormundschaft des Jugendamtes über nicht-eheliche Kinder, die das RJWG einführte.

Neben den bereits geschilderten Entwicklungen der Fürsorgeerziehung, des Ziehkinderwesens und der Berufsvormundschaft, ist auf die im Rahmen der Gesundheitsfürsorge bereits erwähnten zahlreichen Anstrengungen der Säuglingsfürsorge, auf den Gebieten der Mütterberatung, der Säuglingsernährung und -erholung sowie auf die Bemühungen um die Einrichtung von Schulspeisungen, Schülererholung und Kinderhorten zu verweisen. Das Ergebnis dieser vielfältigen Bemühungen war eine hochgradige organisatorische Zersplitterung der Kinder- und Jugendfürsorge. Verschiedene öffentliche Behörden: Polizei, Armenverwaltung, Gemeindegewaisenrat, Fürsorgeerziehungsbehörden und dazu eine Fülle privat-wohltätiger Vereine und Einrichtungen arbeiteten nebeneinander her. Die organisatorische Vereinheitlichung wurde daher seit etwa 1900 immer deutlicher zum Leitthema neuer Reformbestrebungen. Damit einher ging die Forderung nach Loslösung der neuen Aufgaben der Jugendfürsorge von der Armenfürsorge, deren administrativer Unterbau – wie oben dargestellt – immer noch die wichtigste organisatorische Grundlage der neuen Fürsorgeaufgaben für Kinder

und Jugendliche bildete. Die praktischen Reformansätze, die versuchten, dieser doppelten Aufgabe gerecht zu werden, zentrierten sich dabei um die Weiterentwicklung der Berufsvormundschaft. Seit der Jahrhundertwende wurden in einer Reihe von Städten Einrichtungen ähnlich der Taubeschen Ziehkinderanstalt in Leipzig ins Leben gerufen. Der Wortführer dieser Bewegung war Christian Jasper Klumker, der in zahlreichen Schriften immer wieder betonte, daß eine erzieherisch verstandene und arbeitende Berufsvormundschaft am besten geeignet sei, den Sammelpunkt aller Aufgaben der Kinder- und Jugendfürsorge und die Grundlage ihrer planvollen Organisation zu bilden. Im Jahre 1906 gründete Klumker das «Archiv Deutscher Berufsvormünder» und schuf damit ein organisatorisches Zentrum für seine Bestrebungen.

In seinem umfangreichen Bericht über «Die Organisation der Jugendfürsorge» für die Jahresversammlung des «Deutschen Vereins für Armenpflege und Wohltätigkeit» im Jahre 1910 erhob der Mainzer Bürgermeister Georg Schmidt erstmals ausdrücklich die Forderung nach einem eigenständigen Jugendamt, das er «Städtische Zentrale für Jugendfürsorge» nannte. Bereits im selben Jahr wurde in Hamburg eine solche «Behörde für öffentliche Jugendfürsorge» unter Leitung des bisherigen Waisenhausdirektors Johannes Petersen geschaffen. Schmidt selbst hatte schon 1909 in Mainz eine ähnliche Einrichtung aufgebaut; Breslau und Lübeck folgten 1912 und 1913. Bis zum Ersten Weltkrieg gab es also schon eine Reihe solcher Behörden, die der Kinder- und Jugendfürsorge als eigenständigem Fürsorgebereich außerhalb der Armenfürsorge ein organisatorisches Profil verliehen, lange bevor das RJWG von 1922 dem Jugendamt eine einheitliche Rechtsgrundlage für ganz Deutschland schuf.

Für die Weiterentwicklung der Wohlfahrtspflege sind Kinder- und Jugendfürsorge auch deshalb wichtig, weil aus diesem Bereich ein besonderer Bedarf nach beruflichen und ausgebildeten Fachkräften artikuliert wurde. Insbesondere in der Säuglingsfürsorge und im Ziehkinderwesen wurde die ehrenamtliche Tätigkeit als ungenügend angesehen und neben dem Arzt «als Mittelpunkt der Aufsicht» die geschulte Fürsorgerin gefordert. Hier wurde also neben der Notwendigkeit der beruflichen Wahrnehmung von Fürsorgefunktionen ganz deutlich das Element spezifischer Fachkenntnisse und einer entsprechenden Schulung betont. Dieses bezog sich allerdings noch weniger auf die Erziehung als auf die Gesundheit des Kleinkindes, die Krankheitsprophylaxe und rechtzeitige Therapie.

Die Ausdifferenzierung kommunaler Wohnungs- und Erwerbslosenfürsorge aus der herkömmlichen Armenfürsorge sei nur noch angedeutet. Die Maßnahmen der kommunalen Wohnungsfürsorge lassen sich danach differenzieren, was ihr unmittelbares Objekt war: der Boden, auf dem die Wohnungen erbaut wurden (Bodenreform), oder aber die Wohnung selbst (Wohnungsreform). Die Wohnungsreform erstreckte sich von einer zunehmenden öffentlichen Förderung des (Klein-)Wohnungsbaues, vor allem der gemeinnützigen Baugesellschaften und Baugenossenschaften, bis zum Erlaß von Wohnungsordnungen und der geregelten Durchführung einer Wohnungsaufsicht. Bei der Wohnungsaufsicht wiederum zeigt sich der Einfluß der Hygienebewegung des 19. Jahrhunderts besonders deutlich. Sie entwickelte sich von einer zunächst polizeilichen Ordnungsmaßnahme zunehmend zu einer auf Verhaltensänderung der Bewohner abzielenden Beratungs- und Betreuungstätigkeit. Kommunale Wohnungsordnungen stellten «die Mindestforderungen fest, die in gesundheitlicher wie sittlicher Hinsicht an die zum dauernden Aufenthalt von Menschen be-

stimmten Räumen zu stellen (waren). Die Wohnungsaufsicht achtet auf die Durchführung dieser Normen, indem sie die Zustände an Ort und Stelle berichtigt, und gestaltet sich zur Wohnungspflege aus, indem sie sich dem Mieter wie dem Vermieter in allen Wohnungsverhältnissen mit Rat und Tat zu Seite (stellt) und sittenwidrige oder gesundheitsgefährdende Mißstände, wenn irgend möglich, durch gütlichen Zuspruch, nur im höchsten Notfalle mit Hilfe polizeilicher Gewalt zu beseitigen strebt.»⁵ Die Mindeststandards wurden dabei auf der Basis hygienischer Forschungen aufgestellt, wie z. B. Mindestluftinhalt der Wohnung in Kubikmeter, Mindestmaß der Beleuchtung, Mindestzahl von Aborten pro Zahl der Hausbewohner, Verbot von Keller- und Dachwohnungen etc.

Vorbildhaft war die Wohnungsaufsicht im Großherzogtum Hessen. Württemberg und Baden folgten, Preußen und Bayern nur in einzelnen Regierungsbezirken. Im allgemeinen trugen die Wohnungsordnungen örtlichen Charakter. 1913 besaßen etwa 30 deutsche Großstädte eine kommunale Wohnungsinspektion bzw. ein Wohnungsamt, dem gleichzeitig die Vermittlung oblag und das vor allem das Schlafstellenwesen zu bekämpfen hatte. Auch im Bereich der Wohnungsfürsorge wurde früh schon die Forderung nach hauptamtlichen Mitarbeitern erhoben. In Aachen, Braunschweig, Bremen, Dresden, Düsseldorf und Duisburg lag die Wohnungsaufsicht ausschließlich in den Händen von Berufsbeamten, in Straßburg, Stuttgart, Mannheim u. a. arbeiteten Ehren- und Berufsbeamte zusammen. Nur in Hamburg war sie ausschließlich ehrenamtlich organisiert. So zeigen sich auf dem Gebiet der Wohnungsfürsorge ganz ähnliche Entwicklungstendenzen wie bei der Gesundheits-, Kinder- und Jugendfürsorge: Der Prozeß der Ausdifferenzierung ist zugleich einer der Verfachlichung und Verberuflichung, wobei die Standards im wesentlichen von der Hygiene formuliert wurden. Angesichts der materiellen gesellschaftlichen Verhältnisse blieb die praktische Wirksamkeit der Wohnungsfürsorge jedoch in engen Grenzen: «Wer von meinen Beamten, dem es ernst war in seinem schönen Beruf, hat sich nicht oft verzweifelt die Frage gestellt, ob wir nicht bei der erdrückenden Fülle der Mißstände, der geringen Machtbefugnis, die uns übertragen war, und dem ganzen fehlerhaften System unseres großstädtischen Siedlungswesens eine Sysphusarbeit [!] leisteten», stöhnte 1917 der Direktor des Berliner Wohnungsamtes.⁶

Die Fürsorge für die Erwerbslosen nimmt im Rahmen des sich ausdifferenzierenden Systems kommunaler Sozialpolitik eine Sonderrolle ein. Arbeits- bzw. Erwerbslosigkeit zählten zu den traditionellen «Standardrisiken», mit denen die Armenfürsorge konfrontiert war. Verglichen mit heutigen Verhältnissen war die Arbeitslosigkeit seit dem in den 90er Jahren einsetzenden Wirtschaftsaufschwung durchweg gering. Man schätzt, daß ca. 2–3 % der erwerbstätigen Bevölkerung im normalen Jahresdurchschnitt arbeitslos waren. Die Reichsarbeitslosenstatistik aus dem Jahre 1895 weist für Juni 1895 1,89 % der Erwerbstätigen als arbeitslos aus, für Dezember 1895 jedoch 4,88 %. Hier zeigt sich also, daß besonders die saisonale Arbeitslosigkeit ein gravierendes Problem für die kommunale Armenverwaltung bildete, das vor allem in der großen Bedeutung des Hoch- und Tiefbaus als Arbeitgeber in den expandierenden Städten seine Ursache hatte. Diese reagierte parallel zu der seit 1890 beginnenden Arbeiterschutzpolitik mit der Einrichtung von Notstandsarbeit und dem Ausbau von kommunalen Arbeitsnachweisen. Der Arbeitsnachweis ist – Konsequenz des grundsätzlichen Verweises auf die Reproduktion durch Privatarbeit – zwingender Bestandteil der Armenfürsorge. Zugleich war seine Organisation nach den Prinzipien der

Armenfürsorge quantitativ und qualitativ völlig unzureichend für eine Steuerung des Arbeitsmarktes.

«Die Armenpflege ist fast überall das Mutter-Ressort des Arbeitsnachweises gewesen. In nuce enthält jede Armenpflege einen Arbeitsnachweis. (...) Nicht im Interesse der Armen, sondern im Interesse der Besitzenden, die die Armenlast zu tragen hatten, kam man auf den Gedanken, Einrichtungen zu treffen, die den Armen Arbeit vermitteln sollen. (...) Indem die Armenverwaltungen Arbeitsnachweise als Notbehelfe einrichteten, machten sie überall die Erfahrungen, daß die Einrichtung in dieser Begrenzung unhaltbar ist. Da es vom Zufall abhing, ob in dem Bureau Arbeitskräfte zu haben waren oder nicht, so konnte kein Arbeitgeber sich auf das Bureau verlassen; es war unmöglich unter den Arbeitgebern einen festen Kundenkreis zu erwerben. (...) An diesem Punkte zeigte sich, daß die Armenpflege mit der Arbeitsvermittlung ein Gebiet betreten hatte, auf dem sich ihre gewöhnlichen Grundsätze nicht durchführen ließen. Solange es sich um Kleidung, Wohnung, Nahrung oder um deren gemeinsamen Ausdruck in Geldunterstützung handelte, stellte die Begrenzung auf das Notdürftigste ein niedriges Niveau dar, aber ein Niveau, das für alle Beteiligten maßgebend blieb; die Armenpflege war ein Mikrokosmos für sich. Mit der Arbeitsvermittlung aber trat, wie ihr Name sagt, die Verwaltung in die Mitte zwischen diesen bisher von ihr versorgten Mikrokosmos und die große Außenwelt der Besitzenden und Erwerbenden. Auf deren Verhältnisse paßte die Beschränkung auf das Notdürftige ganz und gar nicht. Da aber jede Vermittlungstätigkeit zur Voraussetzung hat, daß sie beiden Teilen entspricht, so bedeutete hier die Beschränkung auf das Notdürftige geradezu die Unmöglichkeit der Ausführung. Wo daher der öffentliche Arbeitsnachweis sich aus der Armenpflege entwickelt hat, hat er sich im Gegensatz zu ihr entwickelt. Der öffentliche Arbeitsnachweis ist nicht Bestandteil der Armenpflege und darf nicht als solcher behandelt werden.»⁷ Die deutschen Städte gingen daher zu der Einrichtung kommunaler, von Arbeitnehmern und Arbeitgebern paritätisch besetzten Arbeitsnachweisen außerhalb der Armenfürsorge über, aus denen sich in einigen Städten bereits vor 1914 Arbeitsämter entwickelten. Gegenüber diesen Arbeitsnachweisen blieben die Ansätze einer kommunalen Arbeitslosenversicherung vor dem Ersten Weltkrieg von geringer Bedeutung.

Generell ist festzuhalten, daß die Fürsorge für die Erwerbslosen sich – anders als Gesundheits-, Jugend- und Wohnungsfürsorge – nicht als hygienisch angeleitete, personenbezogene Dienstleistung entwickelte, sondern als arbeitsmarktbezogene und marktergänzende Steuerungsmaßnahme, deren zentrales Problem vor 1914 die Kommune als Bezugsebene, d. h. die lokale und regionale Zersplitterung war.

Bereits im ersten Jahrzehnt – so können wir zusammenfassen – wies die Armenfürsorge zumindest in einigen deutschen Großstädten einen erheblichen Differenzierungsgrad auf: neben der Gesundheits- und Jugendfürsorge hatten sich die Erwerbslosen- und die Wohnungsfürsorge als eigenständige Fürsorgezweige aus der Gesamtzuständigkeit der Armenfürsorge ausdifferenziert. Im weiteren Verlauf der Entwicklung bildeten alle Bereiche eigenständige organisatorisch-administrative Strukturen aus: Es entstanden – z. T. mit erheblicher Verspätung – das kommunale Arbeits-, Wohnungs-, Gesundheits- und Jugendamt neben der klassischen Armenverwaltung.

Die skizzierten Differenzierungsprozesse der städtischen Armenfürsorge können mit den Stichworten «Rationalisierung» und «Verwissenschaftlichung» gekennzeichnet werden. Insbesondere im Gesundheitswesen ist eine verstärkte Durchdringung

der Probleme und Organisation von Maßnahmen nach dem Muster wissenschaftlicher Erkenntnis und Belehrung deutlich. Und aus diesem Bereich – wie auch den angrenzenden der Wohnungs- und Jugendfürsorge – kam auch der stärkste Druck in Richtung auf eine berufliche Wahrnehmung von Aufgaben der sozialen Fürsorge. Ausdifferenzierung und Verwissenschaftlichung waren also mit Verberuflichung und Verfachlichung verbunden. Das Elberfelder Prinzip der Ehrenamtlichkeit wurde jetzt als «Dogma» kritisiert, und die «gemischten Systeme» setzten sich durch.

e) Ein neuer Typus von Privatwohltätigkeit

Der Ausbau der kommunalen Fürsorge mußte Konsequenzen für ihr Verhältnis zu privaten Fürsorgebestrebungen, deren Aufgabenbereich und Selbstverständnis nach sich ziehen. Noch 1869, als im Norddeutschen Bund die Übernahme des preußischen Gesetzes über den Unterstützungswohnsitz und damit der dort festgelegten Prinzipien öffentlicher Zwangsfürsorge auf das Bundesgebiet erörtert wurde, gab es namhafte Stimmen, die sich für eine Auflösung der öffentlich-polizeilichen Armenfürsorge zugunsten umfassender Privatwohltätigkeit, gegen öffentliche Armenbesteuerung zugunsten einer Finanzierung der Armenlast durch freiwillige Spenden aussprachen. Dahinter stand die Vorstellung von einer Art «Elberfelder System», das ganz in die Hände bürgerschaftlicher Selbstorganisation zurückgelegt würde und auf die Mitarbeit hoheitlichen Zwanges verzichtete. Durch die Einführung der preußischen Prinzipien des Unterstützungswohnsitzes im Norddeutschen Bund und später im Reich wurden diese Überlegungen obsolet. Da andererseits nirgends beabsichtigt war, die vielfältigen Aktivitäten der Privatwohltätigkeit durch die öffentlich-kommunale Armenfürsorge zu verdrängen, zielten die Diskussionen nun auf die Etablierung eines geordneten Nebeneinanders beider Fürsorgebereiche.

Anlaß zu solchen Anstrengungen gab es genug, denn in den meisten Städten, den größeren zumal, gab es ein buntes Durcheinander von öffentlichen Maßnahmen und Anstalten, privaten Stiftungen, Vereinen und Einrichtungen für verschiedene Adressatengruppen und Konfessionen, die auch dem Eingeweihten kaum noch überschaubar waren und dem versierten Arbeitsscheuen – so jedenfalls wurde immer wieder unterstellt – reichlich Möglichkeiten boten, doppelte und dreifache Unterstützung zu erschleichen. Bereits auf dem ersten Armenpflege-Kongreß 1880 in Berlin, dem Treffen, auf dem die Gründung des «Deutschen Vereins für Armenpflege und Wohltätigkeit» beschlossen wurde, kam das Problem des Verhältnisses von öffentlicher und freier Fürsorgetätigkeit zur Sprache. Die Formel, die hier geprägt wurde, war die von der «Anlehnung». Unter diesem Stichwort wurden in der Folge einmal Versuche diskutiert, öffentliche und private Fürsorge nach unterschiedlichen Aufgabenbereichen gegeneinander abzugrenzen, zum zweiten aber organisatorische Maßnahmen zur Rationalisierung und Koordination des gesamten Spektrums von Unterstützungsmaßnahmen auf kommunaler Ebene erörtert.

Zum ersten Punkt bildete sich im Laufe der 80er und 90er Jahre ein gewisser Konsens dahin heraus, daß Aufgabe der öffentlichen Armenfürsorge, auf klar umschriebenen gesetzlichen Voraussetzungen und Verpflichtungen beruhend («Zwangsarmenpflege»), das Eingreifen in Fällen akuter Notlage, d. h. in Situationen bereits eingetretener Verarmung sei. In dieser Situation habe sie sich auf die Gewährung des zum Überleben unabdingbar Erforderlichen zu beschränken, dies andererseits aber

stets und ohne Ansehen der Person zu leisten. Der privaten Fürsorge von Stiftungen, Vereinen und Einzelpersonen dagegen, die frei vom gesetzlichen Zwang ihre Aufgaben bestimme («freie Liebestätigkeit»), kämen ihrer Natur nach eher präventive Maßnahmen zur Verhütung von Verarmung und eine über das Allernotwendigste hinausgehende Unterstützung von «würdigen» Bedürftigen zu. Unangemessene Doppelunterstützungen, die dem Empfänger womöglich ein lockeres Leben erlaubten, seien allerdings zu vermeiden. Auf dieses Problem zielten die organisatorischen Überlegungen zur Vereinheitlichung aller Fürsorgebestrebungen auf kommunaler Ebene. Eine strikte Zentralisation wurde als unangemessen verworfen, Koordination und Zusammenfassung nach sachlichen Gesichtspunkten dagegen befürwortet. Als relativ unproblematischer Beginn der Koordination, die den einzelnen Vereinen usw. ihre organisatorische Selbständigkeit ließ, wurde dabei eine «allen Organen der Armenpflege und Wohltätigkeit zugängliche Auskunftsstelle» allgemein befürwortet. Diese Auskunftsstelle sollte das geeignete Instrument zur Information und Koordination sein und vor allem der Vermeidung von Doppel- und Mehrfachunterstützungen dienen. An einer derartigen Auskunftsstelle hatten nicht zuletzt auch die Geschäftsleute ein gewisses Interesse, die mit Bettelbriefen z. T. regelrecht überschwemmt wurden und keine Möglichkeit zu eigenen Erkundungen hatten, vielmehr Vereine der Privatwohltätigkeit damit beauftragten. Derartige Stellen wurden in der Folge von einer ganzen Reihe von Städten eingerichtet, z. T. publizierten diese Führer durch die Wohltätigkeitseinrichtungen der jeweiligen Stadt. Der eigentlich angestrebte Erfolg stellte sich indessen nicht immer ein.

Mit dem skizzierten Ausbau differenzierter kommunaler Fürsorgemaßnahmen für spezifische Armutsrisiken wurde die nach Arbeitsgebieten vorgenommene Unterscheidung der Zuständigkeitsbereiche von öffentlicher und privater Fürsorge in Frage gestellt, expandierte damit die kommunale, öffentliche Fürsorge doch in Sektoren, die nach der geschilderten Einteilung gerade dem (präventiven) Handeln der privaten Fürsorge vorbehalten sein sollten. Und in der Tat hatten insbesondere auf den Gebieten der Gesundheits- und Jugendfürsorge private Vereinigungen und Einrichtungen Pionierarbeit geleistet, ehe um die Jahrhundertwende der Ruf nach einer Kommunalisierung immer lauter wurde, weil die punktuellen und höchst heterogenen Aktivitäten der Privatwohltätigkeit als ungenügend angesehen wurden und daher der breiteren und systematischeren Wirksamkeit kommunaler Arbeit Platz machen sollten. In dieser Situation gewannen Überlegungen an Bedeutung, die diesen Prozeß der Übernahme vormals privat organisierter Fürsorgeaufgaben durch die öffentliche Fürsorge thematisierten. Danach zählten zu den unbestrittenen Vorzügen der privaten Armenfürsorge eher Flexibilität und Innovationsfähigkeit, während die öffentliche Fürsorge aufgrund ihrer gesetzlichen Verpflichtungen und ihrer bürokratischen Organisation starrer und unbeweglicher sei. Aufgabe der privaten Wohltätigkeit sei daher vor allem die experimentelle Erprobung neuartiger Maßnahmen, die Reaktion auf neuartige Bedürfnisse und Notstände, während die öffentliche Fürsorge die feste Grundlage bilde, auf der diese Innovationen beruhten. Eine Arbeitsteilung von öffentlicher und privater Fürsorge wurde hier nicht mehr nach Arbeitsgebieten, sondern nach Funktionen vorgenommen.

Mit dieser Vorstellung einer funktionalen Arbeitsteilung wurde also im Vorkriegsjahrzehnt versucht, das Verhältnis von öffentlicher und privater Fürsorge so zu ordnen, daß sich aus dem Nebeneinander beider Bereiche keine Hindernisse für eine

Rationalisierung der Fürsorge ergaben, ohne daß dabei die Eigenständigkeit privater Fürsorge, die allgemein als unverzichtbar galt, angetastet wurde. Insgesamt zeichnet sich hier bereits das Verständnis eines einheitlichen Fürsorgekomplexes ab, der nur noch funktional in öffentlichem und privatem Sektor ausdifferenziert wird.

Rationalisierungsbestrebungen zielten aber nicht nur auf diesen Gesamtkomplex, auch die Organisationen der Privatwohltätigkeit selbst wurden von einem Rationalisierungsdruck erfaßt, durch den bestimmte überkommene Formen der Mildtätigkeit, die mit Amüsement für den Spender verbunden waren, grundsätzlich in Frage gestellt wurden. Hinter der berechtigten Kritik an Auswüchsen eines «Wohltätigkeitsrummels» steht zugleich eine allgemeinere Kritik an Dilettantismus und Planlosigkeit in der privaten Wohltätigkeit überhaupt. Die private Fürsorge begann sich gleichsam selbst eine neue Motivationsbasis zu schaffen: Systematik, wissenschaftliche Erkenntnis und planmäßiges Handeln. Dabei ist zu unterscheiden zwischen der konfessionellen Privatwohltätigkeit, die vor allem durch Verbandsbildung und Zentralisierung auf den Reformdruck reagierte, und der nichtkonfessionellen Privatwohltätigkeit, die die neuen Formen planmäßiger Fürsorge vorwiegend auf lokaler Ebene zu verwirklichen suchte.

Den größten Vorsprung bei der Verbandsbildung hatte wohl die Innere Mission der deutschen evangelischen Kirche, die mit einem zentralen «Überbau» begann. Im Anschluß an den ersten Deutschen Kirchentag in Wittenberg hatte Johann Hinrich Wichern 1848 den «Centralausschuß für die Innere Mission» ins Leben gerufen. Dieser hatte die Aufgabe, die Gesamtinteressen der Inneren Mission wahrzunehmen und zu fördern. Im Laufe der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts hatten sich nun auf dem Boden der Inneren Mission eine Fülle von Organisationen, Vereinen, Kuratorien mit einer fast unübersehbaren Anzahl von Einrichtungen und Anstalten gebildet, die der «Centralausschuß» (zunächst sehr lose!) zusammenfaßte. Dieser hatte zur Durchführung seiner Aufgaben hauptberuflich Beschäftigte, gab in einem Verlag Zeitschriften und Literatur heraus und gründete 1890 eine Spezialbibliothek. Der «Centralausschuß» stützte sich zunächst nur auf Landes- und Provinzialvereine, seit 1889 dann auch auf Fachverbände, die der Wohlfahrtspflege zuzuordnen sind (etwa: Gesamtverband deutscher Naturalverpflegungsstationen 1894); als Lobbyist bei der Gesetzgebung trat er zuerst 1874 bei den Beratungen über das preußische Vormundschaftsgesetz auf.

In ähnlicher Weise wie die Innere Mission diente auch die Caritas der fachlichen Durchdringung der Wohlfahrtspflege auf konfessioneller Grundlage. Die katholische Fürsorge begann lokal, war zersplittert in zahlreichen karitativen Kongregationen, Orden und Vereinen, überwiegend im süddeutschen Raum und in Rheinland-Westfalen ansässig; ähnlich wie die Innere Mission trug sie zahlreiche Anstalten und Einrichtungen der geschlossenen, halboffenen und offenen Fürsorge. Zu einer Dachorganisation kam es erst in den 90er Jahren. Im katholischen Verein «Arbeiterwohl» in Mönchen-Gladbach machten Max Brandts und Franz Hitze den ersten Versuch einer modernen Zusammenfassung der katholischen Fürsorge. Auf der Grundlage des von ihnen herausgegebenen Programms «Organisation, Publikation und Schulung auf dem Gebiete der deutschen Caritas» wirkte dann vor allem der Freiburger erzbischöfliche Kaplan Lorenz Werthmann. 1897 kam es aufgrund seiner Initiative zur Gründung des «Caritasverbandes für das katholische Deutschland». 1915 erkannte der gesamte deutsche Episkopat den Caritasverband als die legitime und offizielle Vertre-

tung der ganzen kirchlichen Fürsorge an; für alle Bistümer wurde die Gründung von Diözesan-Caritasverbänden angeordnet. In Freiburg hatte der Verband eine Caritaszentrale mit hauptberuflichen Mitarbeitern, die in Fachreferaten für die wissenschaftliche und praktische Arbeit in den einzelnen Gebieten der Caritas-Wohlfahrtspflege tätig waren. Von Anfang an wurden Caritaswissenschaft, Caritasbibliothek und -archiv gepflegt, ein Verlag gegründet – die Verbandszeitschrift «Caritas» wirkte schon vor der offiziellen Verbandsgründung als Sprachrohr und Steuerung der Caritas.

Die jüdische Wohlfahrtspflege folgte diesen Tendenzen sehr spät; erst 1917 wurde die «Zentralwohlfahrtsstelle der deutschen Juden» gegründet. Deutsche Staatsbürger jüdischen Glaubens waren hingegen hervorragend beteiligt an dem neuen Typus nicht-konfessioneller (und deshalb universeller angelegter) Privatwohltätigkeit, der vor allem von Frankfurt und Berlin aus angeregt und finanziert wurde von dem Frankfurter Großunternehmer und Sozialpolitiker Wilhelm Merton. Er hatte aufgrund seiner spezifischen Arbeitsweise und Begabung für Transparenz und systematische Planung sowie unternehmerischer Initiative enorme wirtschaftliche Erfolge mit der von ihm 1881 begründeten Metallgesellschaft, einem Metallhandelsunternehmen in Frankfurt. Gingen andere Großindustrielle daran, mit ihrem Vermögen die Kultur zu fördern, so war es Wilhelm Mertons Intention, die «chaotische» soziale Entwicklung zu beeinflussen, und so investierte er auf verschiedenen Gebieten der Sozialreform nicht nur beträchtliche Teile seines riesigen Privatvermögens, sondern auch sehr viel Zeit und Energie. Den Gravitationspunkt bildete dabei das um 1890 gegründete «Institut für Gemeinwohl», es war die «Flagge, unter der ich anonym meine sozialen Geschäfte besorge», wie Wilhelm Merton einmal äußerte.⁸

Stetige und planvolle Organisation, wissenschaftliche Durchdringung sozialer Probleme und berufliche Wahrnehmung der Aufgaben: das waren Mertons zentrale Forderungen an eine moderne Fürsorgetätigkeit, gerade auch an die private. Sein ökonomisches Erfolgsrezept übertrug er damit auf den sozialen Bereich. Dabei ist auffallend, daß das «Institut für Gemeinwohl», anders als viele andere Institutionen, nicht zwischen Armen- und Arbeiterfrage trennte, sondern beide sozialen Fragen zusammen sah. Aus der Vielzahl der sozialen Initiativen Mertons sei nur die für unseren Zusammenhang interessanteste und bedeutendste Tochtergründung des «Instituts für Gemeinwohl»: die «Centrale für private Fürsorge» dargestellt. Mit ihr wurde ein lokales Äquivalent zu den konfessionellen Ansätzen auf nicht-konfessioneller, «rein» wissenschaftlicher Grundlage geschaffen und ein von der akademischen Forschung und Lehre vernachlässigtes Gebiet systematisch aufgearbeitet, fachlich von den Grundlagen her erschlossen und gleichzeitig das Zusammenwirken von öffentlicher und privater Wohlfahrtspflege vorbereitet.

Zu Beginn der 90er Jahre gab es ca. 200 Stiftungen und Wohltätigkeitsvereine in Frankfurt, deren mangelnde Koordination vielfach beklagt wurde. Seit 1886 existierte zwar eine Auskunftsstelle. Sie umfaßte aber nur 21 der größeren Stiftungen und Vereine und änderte nichts Grundsätzliches an dem privaten Wohltätigkeitschaos. Die ordnende Initiative des «Instituts für Gemeinwohl» stand also in dem eingangs skizzierten Zusammenhang der Bemühungen um eine Rationalisierung und Koordination der zersplitterten Fürsorgeaktivitäten auf kommunaler Ebene. 1897 wurde die Abteilung für Armenpflege des «Instituts für Gemeinwohl» begründet. Die Leitung übertrug Merton dem Theologen Christian Jasper Klumker. Nach einer Vorlaufphase

wurde die Abteilung Armenpflege dann 1899 zur «Centrale für private Fürsorge» weiterentwickelt, die die Rechtsform eines eingetragenen Vereins erhielt. Die Finanzierung der «Centrale» wurde 1903 durch einen Vertrag mit dem «Institut für Gemeinwohl» auf eine gesicherte Grundlage gestellt: Das Institut stellte Klumker auf zehn Jahre als geschäftsführendes Vorstandsmitglied der «Centrale» an. Der zunächst wichtigste Bereich der Arbeit der «Centrale» war die Prüfung von Bittgesuchen, die an Vereinsmitglieder gerichtet waren. Anfänglich wurden zur Prüfung der Gesuche ehrenamtliche Vermittler, bald jedoch hauptberuflich tätige Personen eingesetzt. Daneben wurde in den folgenden Jahren eine ganze Reihe weiterer Arbeitsbereiche aufgebaut.

1902 wurde an der «Centrale» eine besondere Abteilung für Kinderfürsorge eingerichtet, die sich vor allem mit der Fürsorge für nicht-eheliche Kinder, mit der Pflegestellenvermittlung und Pflegestellenaufsicht befaßte. Vor allem wurden hier auch Versuche mit der Sammelvormundschaft als Berufsvormundschaft durchgeführt. 1904 wurde die Abteilung Kinderfürsorge in einen selbständigen, neu gegründeten Verein, den Verein Kinderschutz e. V., überführt. Seit Ende 1903 arbeitete Othmar Spann als «wissenschaftlicher Hilfsarbeiter» der «Centrale» an einer Untersuchung über das Schicksal nicht-ehelicher Kinder unter Einzelvormundschaft. Mit dieser Untersuchung wurde erstmals breites statistisches Material über die Lage dieser Kinder bekannt, das die Versuche mit der Berufsvormundschaft wirksam stützte und eine regelrechte Bewegung zugunsten einer allgemeinen Einführung und gesetzlichen Regelung der Berufsvormundschaft auslöste. Im Zuge dieser Bewegung wurde – mit aktiver und finanzieller Unterstützung Mertons – nach einer von der «Centrale» veranstalteten Tagung in Frankfurt das bereits erwähnte «Archiv deutscher Berufsvormünder» gegründet, dessen Vorsitz Christian Jasper Klumker übernahm.

1907 begannen die Vorbereitungen für die Einrichtung des ersten deutschen Jugendgerichts, das unter der Ägide des damaligen Oberlandesgerichtspräsidenten Karl v. Hagens am 1. Januar 1908 in Frankfurt die Arbeit aufnahm. Der Verein Kinderschutz übernahm dabei die Ermittlungstätigkeit der Jugendgerichtshilfe, auf deren Einführung er gedrungen hatte, bis diese 1915 auf das inzwischen gegründete Jugendamt überging. 1906 wurde ein besonderer Kindergarten für «schwach befähigte und sprachgebrechliche Kinder» eröffnet, 1907 eine Beobachtungsanstalt für Kinder und Jugendliche, die im Verdacht psychischer Störungen standen, beide unter ärztlicher Leitung. 1909 wurde eine Fürsorgestelle für Trinker, 1911 eine besondere Fürsorge für Kinderreiche, 1914 eine Fürsorgestelle für Gemüts- und Nervenranke gegründet. Außerdem übernahm die «Centrale» Verwaltungsaufgaben für ihre Mitgliedervereinigungen.

In allen Bereichen legte die «Centrale» Wert auf die Mitarbeit von qualifizierten, fachlich geschulten Kräften. Von daher lag es nahe, daß die «Centrale» selbst auch zu einer Ausbildungseinrichtung ausgebaut wurde. Von Anbeginn des Lehrbetriebes an der «Akademie für Sozial- und Handelswissenschaften» (1901) hielt Klumker dort Vorlesungen über Armenwesen und Jugendfürsorge und eröffnete damit Fortbildungsmöglichkeiten auch für die Mitarbeiter der «Centrale». Von 1903 an wurden dann jährlich systematische Kurse für berufliche und ehrenamtliche Mitarbeiter abgehalten, wobei der Schwerpunkt auch hier auf den Gebieten der Kinder- und Jugendfürsorge lag. 1913 war die «Centrale» an der Gründung des Frauenseminars für

soziale Berufsarbeit beteiligt, dem das «Institut für Gemeinwohl» bis zu seiner Umwandlung in eine städtische Einrichtung jährlich erhebliche finanzielle Zuwendungen machte.

Mit vier Abteilungen (Auskunftserteilung und Registratur, Vereinsverwaltungen und Kasse, Kinderfürsorge, Fürsorgeseminar und Bibliothek), über 30 hauptamtlichen Mitarbeitern, fünf wissenschaftlichen Hilfsarbeitern und 14 ehrenamtlichen Mitarbeitern bot die «Centrale» bis zum Ende des ersten Jahrzehnts ihres Bestehens «das Bild eines lebenskräftigen Baumes, der mit den Jahren organisch gewachsen, die leitenden Grundgedanken, denen die Centrale ihre Entstehung verdankt, zur Blüte und Reife gebracht hat», wie Wilhelm Polligkeit anlässlich des 25jährigen Bestehens der «Centrale» formulierte.⁹

Die Frankfurter «Centrale für private Fürsorge» war vielleicht die bedeutendste, keineswegs aber die einzige Einrichtung dieser Art in Deutschland. Sie verdankte ihre Entstehung Rationalisierungsbestrebungen, die für die Armenfürsorge um die Jahrhundertwende insgesamt charakteristisch waren und auch andernorts zu ähnlichen Ergebnissen führten. So gab es auch in Berlin eine «Centrale für private Fürsorge», die aus der bereits 1893 auf Initiative von Jeanette Schwerin gegründeten Auskunftsstelle der «Deutschen Gesellschaft für ethische Kultur» hervorgegangen war. Aus der ursprünglichen Auskunftsstelle entwickelte sich – ganz wie in Frankfurt – eine städtische Fürsorgezentrale, die – neben der Prüfung der Bittgesuche ihrer Mitglieder – Material über alle Wohlfahrtseinrichtungen und Fürsorgeprobleme sammelte und aufbereitete, die privaten Fürsorgebestrebungen zu koordinieren und zu stärken suchte und vor allem um die Aus- und Weiterbildung ihrer eigenen Mitarbeiter wie auch sonstiger interessierter Personen bemüht war. Auch hier findet sich das Drängen auf ein vertieftes Verständnis sozialer Probleme als Voraussetzung wirksamer Abhilfe. Ähnlich arbeitete die «Hamburgische Gesellschaft für Wohlthätigkeit», die allerdings erst Ende 1913 gegründet wurde.

Schließlich ist in diesem Zusammenhang die «Deutsche Centrale für Jugendfürsorge» zu nennen. Diese ging 1907 aus der bereits seit 1901 existierenden «Berliner Centralstelle für Jugendfürsorge» hervor, eine Entwicklung, die nicht zuletzt den unermüdlichen Aktivitäten von Frieda Duensing zu danken ist, die 1904 die Leitung der «Centralstelle» übernommen hatte und deren Arbeit zu überlokaler Bedeutung verhalf. Die «Deutsche Centrale» kann als eine bereichsspezifische Variante der Frankfurter «Centrale» verstanden werden, die mehr noch als diese überregionale Aktivitäten stimulierte und koordinierte, daneben aber – genau wie diese – um wissenschaftliches Systematisieren des Feldes und eine fachliche Ausbildung der Mitarbeiter bemüht war.

f) Sozialarbeit als Frauenberuf: Die bürgerliche Frauenbewegung und das Konzept der «geistigen Mütterlichkeit»

Bedeutsame Anstöße für die Entwicklung kommunaler Fürsorge zu einem System beratend-kontrollierender, personenbezogener Dienstleistungen kamen aus der bürgerlichen Frauenbewegung.

Drei große Problemkreise waren Gegenstand der Arbeit der bürgerlichen Frauenbewegung: die Stellung der Frau in Beruf und Bildungswesen, die Stellung der Frau in Ehe und Familie, die Stellung der Frau im politischen Leben. In ihren Frühphasen war

die bürgerliche Frauenbewegung auch in Deutschland stark von liberalem Gedanken- gut geprägt: Selbstbestimmung, Freiheit und Gleichheit auch für Frauen. Die Probleme von Frauenbildung und insbesondere Frauenarbeit wurden hier im Zusammenhang der Forderung nach gleichen politischen Rechten für Frauen diskutiert. In den 90er Jahren wurden dagegen – vornehmlich durch den im 1894 gegründeten «Bund deutscher Frauenvereine» sich herauskristallisierenden «gemäßigten Flügel» – bemerkenswerte Umdefinitionen eingeleitet. Die bloße Forderung nach gleichen Rechten für Frauen wurde als «Gleichmacherei» und «Frauenrechtelei» abgelehnt und dagegen das spezifisch weibliche Wesen der Frau gesetzt, dem es gelte, in der Gesellschaft zu weiterer Durchsetzung zu verhelfen. Im Zentrum dieser «spezifisch weiblichen Kräfte» stand die «Mütterlichkeit». Darunter wurde nicht nur die leibliche Mutterschaft, sondern der Inbegriff der sozialisativen, hegenden und pflegenden Potenzen der Frau, ihre Fähigkeit zu gefühlvoller Emotionalität und Wärme verstanden. Nicht nur die Mutter also ist mütterlich, sondern die Frau schlechthin. Mit der Mütterlichkeit als Kern des spezifischen Wesens der Frau griff die bürgerliche Frauenbewegung ein Frauenbild auf, das sich im Laufe des 19. Jahrhunderts allererst herausgebildet hatte. Im Prozeß der Polarisierung von (versachlichter, außerhäuslicher) Erwerbsarbeit und (emotionalisierter) familialer Sphäre wurde die Frau auf den entstehenden Intimbereich der Familie verwiesen. Haushaltsführung und Kindererziehung wurden zunehmend als Nichtarbeit definiert, als Gegenpol zur beruflichen Erwerbstätigkeit des Mannes, der zum exklusiven Ernährer der Familie wird. Diese moderne, bürgerliche Form geschlechtsspezifischer Arbeitsteilung bildete die Grundlage für die Ausschließung der Frau aus der politischen Öffentlichkeit, der Öffentlichkeit überhaupt. Sie enthielt neben dieser hierarchisch-diskriminierenden Komponente zugleich aber in Form des bürgerlichen Familienideals Elemente der utopischen Verheißung eines besseren Lebens: die Familie als Ort der Harmonie, des friedlichen Behagens und der romantischen Liebe in einer von Konkurrenz, Versachlichung und Entfremdung gekennzeichneten, bedrohlichen Umwelt. Beide Elemente, das hierarchische und das utopische, wurden nun seit dem ausgehenden 18. Jahrhundert in einer «vergleichen- den Geschlechterpsychologie» miteinander versöhnt. Danach basiert das friedliche häusliche Leben zwar auf einer Unterordnung der Frau unter den Mann, diese braucht aber nicht gewaltsam hergestellt zu werden, da sie ohnehin dem Wesen der Frau entspricht. Hier wurde vorweggenommen, was sich als geschlechtsspezifische Arbeitsteilung im Laufe des 19. Jahrhunderts durchsetzte: die Polarisierung von Familienernährer und Hausmütterchen als Entgegensetzung von männlich-instrumenteller Rationalität und weiblicher Emotionalität. Mit der Herausarbeitung des spezifischen Wesens der Frau als eines «Familienwesens» kam zugleich ihre mütterliche Funktion in den Blick. Parallel zur Entdeckung der Kindheit als besonders sensibler und beeinflussbarer Entwicklungsphase in der zeitgenössischen Pädagogik wurden die mütterlichen Erziehungspotenzen der Frau hervorgehoben.

Die besondere Leistung der «Mütterlichkeitspädagogik» von Pestalozzi über Fröbel bis hin zu Henriette Schrader-Breymann bestand nun darin, daß sie zwar die pädagogische Bedeutung der Mütterlichkeit, diese aber als nicht naturwüchsig-instinkthaft, sondern lehr- und lernbar herauspräparierte. Damit war die Möglichkeit geschaffen, die Qualitäten der Frau auch jenseits der natürlichen Familie als gesellschaftliche Problemlösungsstrategien einzusetzen. Henriette Schrader-Breymann faßte diese Perspektive mit dem Motto «Übet geistige Mütterlichkeit!» zusammen und gab damit

dem gemäßigten Flügel in der bürgerlichen Frauenbewegung das Stichwort. Hier wurde nun das Prinzip Mütterlichkeit als Ausdruck des spezifischen Wesens der Frau kritisch gegen die zeitgenössische Gesellschaft gewendet. Gegen die auflösenden und zersetzenden Folgen der Industrialisierung, der Verallgemeinerung sachlicher und technischer Rationalität, sollte das weibliche Prinzip der Mütterlichkeit einen Schutzwall von Wärme, Emotionalität und sozialer Ganzheit aufrichten: Mütterlichkeit als Kritik der (männlich-)kapitalistischen Prinzipien von Konkurrenz, Eigennutz, Spezialisierung und Bürokratisierung. Damit war eine bedeutsame Verschiebung der Perspektiven weiblicher Emanzipation gegenüber den Frühphasen der bürgerlichen Frauenbewegung verbunden. Nicht um die Herstellung formaler Gleichheit ging es länger. Die Ungleichheit von Mann und Frau wurde vielmehr emphatisch betont, zugleich aber die Gleichbewertung des männlichen und des weiblichen Prinzips in der Gesellschaft gefordert. Damit waren die weiblichen Emanzipationsbestrebungen als Verwirklichung einer besonderen «Kulturaufgabe der Frau» umdefiniert. Die im Prinzip Mütterlichkeit enthaltene Kapitalismus-Kritik legitimierte sich als Forderung nach der sittlichen Erneuerung der Gesellschaft. Diese Umdefinition konkretisierte sich im Verhältnis von weiblicher Emanzipation und weiblicher Arbeit. Auch hier ging es nun nicht mehr um formale Gleichheit, gleiche Chancen, gleiche Bedingungen. Die gesellschaftliche Arbeit der Frau wurde nunmehr konsequent verstanden als Instrument zur Verwirklichung ihrer Kulturaufgabe, zur Durchsetzung von Mütterlichkeit auch jenseits des engen Kreises der Familie. Damit wurde versucht, das weibliche Streben in bestimmten gesellschaftlichen Tätigkeiten gegen Kritik und Konkurrenz abzuschirmen, um den Preis allerdings, daß es sich von vornherein auf ganz bestimmte, «wesensgemäße» Tätigkeiten einengte.

An den Vorstellungen von sozialer Arbeit, wie sie aus der bürgerlichen Frauenbewegung heraus entwickelt wurden, wird der Zusammenhang von weiblicher Emanzipation und sittlicher Erneuerung der Gesellschaft deutlich. Die Arbeit in den neu entstehenden Bereichen der «Socialen Fürsorge» bot sich beispielhaft an, um die Emanzipationsbestrebungen der Frauen in der bürgerlichen Frauenbewegung mit der Hilfe für die «notleidenden Volksschichten» zu verbinden und als «Dienst am Volksganzen» zu legitimieren. Dieser Zusammenhang soll am Beispiel der «Mädchen- und Frauengruppen für soziale Hilfsarbeit» in Berlin und dem Typus sozialer Frauenarbeit, der dort entwickelt wurde, verdeutlicht werden.

Die «Gruppen» wurden im Dezember 1893 in Berlin ins Leben gerufen. Dem Gründungskomitee gehörten u. a. an: Minna Cauer, die Vorsitzende des Berliner Vereins «Frauenwohl» und wohl profilierteste Vertreterin des radikalen Flügels in der bürgerlichen Frauenbewegung; Jeanette Schwerin, ebenfalls Mitglied im Verein «Frauenwohl», zugleich aber in der Berliner «Gesellschaft für ethische Kultur», zu deren Mitbegründern sie gehörte; schließlich Karl Schrader, Ehemann der Fröbel-Großnichte und Begründerin des Pestalozzi-Fröbel-Hauses in Berlin, Henriette Schrader-Breyman, und Reichstagsabgeordneter für die freisinnige Partei. Von hier zeigen sich die Querverbindungen und personellen Verknüpfungen von Frauenbewegung und sozialer Arbeit sehr deutlich. Und ein Blick auf die lange Liste der Sponsoren der Gründung der «Gruppen» bestätigt diesen Eindruck: Es findet sich ein Gutteil der Prominenz aus Sozialpolitik und Frauenbewegung, u. a. Henriette Goldschmidt, Lina Morgenstern, Ignaz Jastrow, Max Sering, Gustav Schmoller und Wilhelm Foerster. Die Gründungsinitiative ging vor allem vom Verein «Frauenwohl» und der «Deut-

schen Gesellschaft für ethische Kultur», repräsentiert durch Minna Cauer und Jeanette Schwerin, aus, kam also eher aus dem radikalen als dem gemäßigten Lager der bürgerlichen Frauenbewegung. Dennoch formulierte der Gründungsaufwurf eindeutig im Sinne der oben skizzierten Vorstellung von den gesellschaftlichen Aufgaben der Frau: «Es handelt sich um keinerlei »Emanzipationsbestrebungen«, es handelt sich lediglich darum, junge Mädchen und Frauen zu ernster Pflichterfüllung im Dienste der Gesamtheit heranzuziehen.»¹⁰ Dahinter stand die Vorstellung von einer Art Austausch zwischen den Gesellschaftsklassen, in dem die bürgerliche Frau an der »Heilung der sozialen Schäden« mitwirkt und zugleich »ihre Aufgabe« findet, also ihre Stellung in der Gesellschaft stärkt. Dieser Austauschprozeß war demnach nicht nur im Interesse der »arbeitenden Klassen«, sondern durchaus auch im Interesse der Töchter der besitzenden Klassen.

Dem Doppelcharakter sozialer Hilfstätigkeit entsprach eine doppelte Aufgabenstellung der »Gruppen«. Einerseits betrieben sie praktische soziale Hilfe. Sie bestand in Tätigkeiten in Wohlfahrtseinrichtungen für das jugendliche Alter (Krippen, Knaben- und Mädchenhorte, Volkskindergärten, Waisenhäuser), in Anstalten der Armenpflege, in Volksküchen, in Krankenanstalten wie in anderweitigen sozialen Hilfstätigkeiten (persönliche Fürsorge bei hilfsbedürftigen Familien u. a. m.). Art und Umfang sollte sich durchaus an den individuellen Möglichkeiten der betroffenen Personen ausrichten. Zeitlich schwankte dies von stundenweiser bis hin zu ganzzeitig geleisteter Arbeit. Auch persönliche Neigungen sollten berücksichtigt werden. Die praktische soziale Hilfsarbeit der »Gruppen« grenzte sich allerdings deutlich gegenüber der damals üblichen, aber immer heftiger kritisierten »dilettantischen Vielgeschäftigkeit« der »Wohlfahrtsdamen« ab. Soziale Hilfe sollte systematisch, auf wissenschaftlicher Grundlage betrieben werden. Dazu mußten die dort tätigen Frauen über Kenntnisse und Fähigkeiten verfügen, die nicht selbstverständlich vorhanden, sondern in einer spezifischen Ausbildung allererst zu erwerben waren. Die »Gruppen« zielten daher von Anbeginn an auch auf eine soziale Ausbildung für die Frauen, die in ihnen tätig waren. Allerdings konnte soziale Arbeit, gerade auch jener moderne, systematische und wissenschaftlich angeleitete Typ sozialer Arbeit, wie ihn die »Gruppen« anstreben, mit noch so guten »handwerklichen« Fähigkeiten und Kenntnissen allein nicht erfolgreich betrieben werden. »Es gibt keine pädagogische und keine soziale Tätigkeit, die man gut und erfolgreich nur mit der Hand und dem Verstand ausführen kann. Sie braucht das Ganze des Menschen.«¹¹ Unabdingbare Voraussetzung einer so verstandenen sozialen Arbeit war also auch die entwickelte weibliche Persönlichkeit, die daher selbst zum Gegenstand der sozialen Ausbildung gemacht werden mußte. Hier nun konnte man auf Erfahrungen der Fröbel-Pädagogik und ihrer Weiterentwicklung durch Henriette Schrader-Breyman zurückgreifen, die das spezifisch weibliche Wesen, die Mütterlichkeit als bildbar herausgearbeitet und in den Kindergärtnerinnen-Seminaren bereits darauf basierende Ausbildungsgänge geschaffen hatte.

Hieran knüpfte Alice Salomon – Schülerin von Jeanette Schwerin und seit 1899 Vorsitzende der »Gruppen« – an, wenn sie forderte: »Alle soziale Bildung bleibt wirkungslos und unfruchtbar, wenn sie nicht zur sozialen Gesinnung führt, wenn sie den Menschen nur etwas beibringt, was sie vorher nicht wußten, und sie nicht auch zu etwas macht, was sie vorher nicht waren.«¹² Soziale Ausbildung diene daher nicht nur der effektiveren Gestaltung sozialer Hilfstätigkeit, sondern zugleich der Herausbildung des weiblichen Kulturelements, das gesellschaftlich verallgemeinert werden

sollte, und damit der Verwirklichung der spezifischen Emanzipationsvorstellungen des gemäßigten Flügels der bürgerlichen Frauenbewegung.

Die dargestellten Tendenzen zu einer Verfächlichung sozialer Arbeit wie auch das Interesse junger Frauen aus bürgerlichem Hause an einer beruflichen und fachlichen Ausbildung ließen die Ansätze sozialer Ausbildung um die Jahrhundertwende auf ein reges Interesse stoßen. Aus den ersten Anfängen von Ausbildung im Rahmen der «Gruppen» begannen sich die sozialen Frauenschulen zu entwickeln: 1908 – im Rahmen einer Neuordnung des preußischen Mädchenschulwesens – gründeten die «Gruppen» selbst eine solche Schule. Sie wurde in den Räumen des Pestalozzi-Fröbel-Hauses untergebracht. Die Leitung übernahm Alice Salomon. Schon drei Jahre zuvor hatte die «Christlich-Soziale Frauenschule» des «Deutsch-Evangelischen Frauenbundes» in Hannover die Arbeit aufgenommen. 1909 wurde die «Soziale Frauenschule der Inneren Mission» in Berlin-Spandau, im selben Jahr die «Sozial-Caritative Schulung» des Katholischen Frauenbundes Deutschlands ins Leben gerufen. Bei Kriegsausbruch 1914 gab es bereits zwölf derartige Schulen in Deutschland. Die Lehrpläne aller Schulen verbanden theoretische Unterweisung mit praktischem Anschauungsunterricht in den verschiedenen Bereichen sozialer Arbeit. Im einzelnen waren sie bis Kriegsende jedoch von Schule zu Schule sehr unterschiedlich. Erst nach der Gründung der «Konferenz der Sozialen Frauenschulen» im Jahre 1917 setzte eine Vereinheitlichung ein.

Die Ausbildung an den Sozialen Frauenschulen mit ihrer eigentümlichen Mischung von fachlichen und persönlichkeitsbildenden Elementen zielte zunächst keineswegs auf eine berufliche, sondern auf eine ehrenamtliche soziale Frauenarbeit. Sie sprach daher einen eng begrenzten Adressatenkreis an: jene Frauen des gehobenen Bürgerturns, deren Mittel es erlaubten, einer engagierten, ehrenamtlichen Tätigkeit nachzugehen, um damit ihrem Leben neuen Sinn zu verleihen. Auch die fachlichen Elemente der Ausbildung zielten also zunächst nicht auf Professionalisierung, sondern auf die Aktivierung bürgerschaftlicher Selbstverantwortung. Die Verknüpfung von weiblicher Emanzipation und sozialer Hilfstätigkeit wie sie dem gemäßigten Flügel der bürgerlichen Frauenbewegung vorschwebte und insbesondere von Alice Salomon im Detail ausformuliert wurde, basierte daher auf einem prekären sozialen Gleichgewicht. Sie setzte die Existenz einer materiell gesicherten, gehobenen Mittelschicht voraus, die bereit und in der Lage war, aus sozialer Verantwortung heraus an dem mitzuarbeiten, was man damals «Heilung sozialer Schäden» nannte. Mit dem Zerfall dieser Schicht in Weltkrieg und Inflation zerfiel daher das soziale Substrat dieses Konzepts sozialer Hilfstätigkeit, und Sozialarbeit entwickelte sich zum bürokratisch organisierten System beruflich ausgeübter persönlicher Dienstleistungen.

Anmerkungen

1. Bericht der V. Reichstagskommission (1870), zit. nach: Rocholl 1873, 57.
2. Emil Münsterberg: Das Elberfelder System. Festbericht aus Anlaß des 50jährigen Bestehens der Elberfelder Armenordnung. (Schriften des Deutschen Vereins für Armenpflege und Wohltätigkeit, Heft 63) Leipzig 1903, 44.
3. Karl Brinkmann: Ehrenamtliche und berufsamtliche Thätigkeit in der städtischen Armenpflege. (Schriften des Deutschen Vereins für Armenpflege und Wohltätigkeit, Heft 18) Leipzig 1894, 10.
4. Rudolf Schwander: Bericht über die Neuordnung der Hausarmenpflege. Im Auftrag des Armenamtes erstattet durch den Beigeordneten Dr. Schwan-

- der. Straßburg 1905, 29. 5. Otto Most: Die deutsche Stadt und ihre Verwaltung. Bd. 2. Berlin/Leipzig 1912, 59. 6. Zit. nach: Rudolf Eberstadt: Handbuch des Wohnungswesens und der Wohnungsfrage. Jena 1917, 356. 7. Ignaz Jastrow: Socialpolitik und Verwaltungswissenschaft. Bd. 1. Berlin 1902, S. 181f. 8. Brief Mertons an den Geschäftsführer des Instituts für Gemeinwohl, Dr. Andreas Voigt, Januar 1897 (Archiv des Instituts für Gemeinwohl 14 (2)). 9. Wilhelm Polligkeit: Die Centrale für private Fürsorge in den ersten 25 Jahren ihrer Tätigkeit. In: Jubiläumsbericht der Centrale für private Fürsorge in Frankfurt a. M. 1899–1924. o. O., o. J., 15. 10. Zit. nach: Mädchen- und Frauengruppen für soziale Hilfsarbeit in Berlin (Hg.): Denkschrift anlässlich des 10jährigen Bestehens 1893–1903. Berlin 1903, 5. 11. Alice Salomon: Zur Eröffnung der sozialen Frauenschule. In: Die Frau 16 (1908), 106. 12. Alice Salomon: Soziale Frauenbildung und soziale Berufsarbeit. Leipzig/Berlin 1917, 84.

Literaturverzeichnis

Berger-Thimme, D.: Wohnungsfrage und Sozialstaat. Untersuchungen zu den Anfängen staatlicher Wohnungspolitik in Deutschland (1873–1918). Bern 1976. *Böhmert, V.*: Das Armenwesen in 77 deutschen Städten und einigen Landarmenverbänden. Dresden 1886/88. *Bruch, R. vom*: Weder Kommunismus noch Kapitalismus. Bürgerliche Sozialreform in Deutschland vom Vormärz bis zur Ära Adenauer. München 1985. *Faust, A.*: Arbeitsmarktpolitik im Deutschen Kaiserreich. Arbeitsvermittlung, Arbeitsbeschaffung und Arbeitslosenunterstützung 1890–1918. Wiesbaden/Stuttgart 1986. *Gerhardt, M.*: Ein Jahrhundert Innere Mission. 2 Bde. Gütersloh 1948. *Göckenjan, G.*: Kurieren und Staat machen. Gesundheit und Medizin in der bürgerlichen Welt. Frankfurt a. M. 1985. *Handwörterbuch der Staatswissenschaften*. 8 Bde. Jena 1909/11. *Heller, T./Schiller, F./Taube, M.* (Hg.): Enzyklopädisches Handbuch des Kinderschutzes und der Jugendfürsorge. 2 Bde. Leipzig 1911. *Katalog der Bibliothek des Central-Ausschusses für Innere Mission der deutschen evangelischen Kirche*. Abt. C1: Liebes-tätigkeit und Wohlfahrtspflege. Berlin-Spandau 1930. *Kouri, E. I.*: Der deutsche Protestantismus und die Soziale Frage: Zur Sozialpolitik im Bildungsbürgertum. Berlin/New York 1984. *Krabbe, W.*: Kommunalpolitik und Industrialisierung. Die Entfaltung der städtischen Leistungsverwaltung im 19. und frühen 20. Jahrhundert. Stuttgart 1985. *Labisch, A./Tennstedt, F.*: Der Weg zum «Gesetz über die Vereinheitlichung des Gesundheitswesens». Entwicklungslinien und -momente des staatlichen und kommunalen Gesundheitswesens in Deutschland. 2 Teile. Düsseldorf 1985. *Liese, W.*: Wohlfahrtspflege und Caritas im Deutschen Reich, in Deutsch-Österreich, der Schweiz und Luxemburg. Mönchen-Gladbach 1914. *Ders.*: Geschichte der Caritas. 2 Bde. Freiburg i. Br. 1922. *Münsterberg, E.*: Die deutsche Armengesetzgebung und das Material zu ihrer Reform. Leipzig 1887. *Ders.*: Die Armenpflege. Einführung in die praktische Pflēgetätigkeit. Berlin 1897. *Ders.*: Bibliographie des Armenwesens nebst 2 Nachträgen. Berlin 1900/06. *Ders.*: Generalbericht über die Tätigkeit des Deutschen Vereins für Armenpflege und Wohltätigkeit während der ersten 25 Jahre seines Bestehens. (Schriften des Deutschen Vereins, H. 72) Leipzig 1905. *Niethammer, L.* (Hg.): Wohnen im Wandel. Beiträge zur Geschichte des Alltags in der bürgerlichen Gesellschaft. Wuppertal 1979. *Peters, D.*: Mütterlichkeit im Kaiserreich. Bielefeld 1984. *Peukert, D. J. K.*: Grenzen der Sozialdisziplinierung. Aufstieg und Krise der deutschen Jugendfürsorge 1878–1932. Köln 1986. *Ratz, U.*: Sozialreform und Arbeiterschaft. Die «Gesellschaft für Soziale Reform» und die sozialdemokratische Arbeiterbewegung von der Jahrhundertwende bis zum Ausbruch des Ersten Weltkriegs. Berlin 1980. *Rauscher, A.* (Hg.): Der soziale und politische Katholizismus. Entwicklungslinien in Deutschland 1803–1963. Bd. 2. München/Wien 1982. *Riemann, I.*: Soziale Arbeit als Hausarbeit. Frankfurt a. M. 1985. *Rocholl, C.*: System des Deutschen Armenpflegerechts. Berlin 1873. *Sachße, C.*: Mütterlichkeit als Beruf. Sozialarbeit, Sozialreform und Frauenbewegung 1871–1929. Frankfurt a. M. 1986. *Ders./Tennstedt, F.* (Hg.): Jahrbuch der Sozialarbeit IV. Geschichte und Geschichten. Reinbek

1981. *Dies.*: Geschichte der Armenfürsorge in Deutschland. Bd. 1: Vom Spätmittelalter bis zum 1. Weltkrieg. Stuttgart 1980. Bd. 2: Fürsorge und Wohlfahrtspflege 1871–1929. Stuttgart 1988. *Schäfer, T.* (Hg.): Evangelisches Volkslexikon zur Orientierung in den sozialen Fragen der Gegenwart. Bielefeld/Leipzig 1900. *Schriften des Deutschen Vereins für Armenpflege und Wohltätigkeit*. H. 1–107. Leipzig 1886–1917. *Seitz, W.*: Kommunale Wohnungspolitik im Kaiserreich. Am Beispiel der Stadt Frankfurt am Main. In: Teuteberg, H. J.: Urbanisierung im 19. und 20. Jahrhundert. Köln/Wien 1983, 393 ff. *Tennstedt, F.*: Sozialgeschichte der Sozialpolitik in Deutschland. Göttingen 1981. *Ders.*: Vom Proleten zum Industriearbeiter. Arbeiterbewegung und Sozialpolitik in Deutschland 1800–1914. Köln 1983. *Wischermann, C.*: Wohnen in Hamburg vor dem Ersten Weltkrieg. Münster 1983.