

Silke Schütter

Von der rechtlichen Anerkennung zur Ausgrenzung der Armen

Euphorie und Scheitern eines großen kommunalpolitischen Reformprojektes Straßburgs zwischen den 1880er und den 1920er Jahren

Straßburg gilt bis heute als die »Musterstadt« sozialpolitischer Reformen und Innovationen zu Beginn des 20. Jahrhunderts.¹ Denn mit der Reform des Armenwesens wurde die noch in vielen Städten des Deutschen Reiches praktizierte christlich-patriarchalische Fürsorge, basierend auf Disziplinierung und Erziehung zur Arbeitsamkeit, abgelöst durch ein die Würde und Zugehörigkeit des Einzelnen zur Allgemeinheit respektierendes System; darauf zielte das politische Programm der Sozialreformer zumindest theoretisch ab und daraus gewann es seine enorme Ausstrahlungskraft aus zeitgenössischer und heutiger Sicht.² Wie Reulecke erkennen strukturfunktionalistische Analysen im »Straßburger System der Armenfürsorge« die Vorrangigkeit der »zunehmenden Durchsetzung formaler Rechtssicherheit und gesetzlich gewährleisteter Partizipation für die Betroffenen [...], die ihre Gestaltungsmöglichkeiten durchweg steigerten«.³

Aber die Kehrseite einer immer weiter ausgedehnten städtischen Daseinsvorsorge, die mit neuen Formen des Eingreifens in die Lebensbedingungen und Verhaltensweisen der Bevölkerung, die zu Disziplinierung – gesellschaftlichem Zwang zum Selbstzwang (Norbert Elias), zur »Sozialdisziplinierung« (Gerhard Österreich, Detlef F. Peukert), zur »Kolonialisierung von Lebenswelten« (Jürgen Habermas) – führte und mit dem Einzug biologischen und (sozial-)darwinistischen, spätestens seit 1900 eugenischen und rassistischen Denkens in die Gesundheits-, Armen-, Kinder- und Jugendfürsorge ursprüngliche Demokratisierungsansätze in ihr Gegenteil verkehrte, war auch dem Straßburger System in Theorie und Praxis immanent.⁴ Wie die den Idealen der Französischen Revolution verpflichteten Straßburger Sozialreformer trotzdem versuchten, die Paradoxien staatlicher Interventionen in der städtischen Gesellschaft einer Grenzlandregion theoretisch und praktisch zu lösen, ist das Thema dieser kurzen Abhandlung.

1 Alexander Dominicus, Straßburgs Bürgermeister Back und Schwander 1873–1918, Frankfurt/Main 1939. Vgl. Christoph Sachße, Frühformen der Leistungsverwaltung. Die kommunale Armenfürsorge im deutschen Kaiserreich, in: Jahrbuch für Europäische Verwaltungsgeschichte 5 (1993), S. 1–21. Jürgen Reulecke/Adelheid Gräfin zu Castell Rüdenhausen (Hrsg.), Stadt und Gesundheit. Zum Wandel von »Volksgesundheit« und kommunaler Gesundheitspolitik im 19. und frühen 20. Jahrhundert, Stuttgart 1991, darin: Jürgen Reulecke, Nachwort, S. 325–332.

2 Jürgen Reulecke, Geschichte der Urbanisierung in Deutschland, Frankfurt/Main 1985.

3 Christoph Sachße/Florian Tennstedt, Geschichte der Armenfürsorge in Deutschland, Bd. 1, Vom Spätmittelalter bis zum 1. Weltkrieg, Stuttgart 1980, S. 221, dies., Geschichte der Armenfürsorge in Deutschland, Bd. 2, Fürsorge und Wohlfahrtspflege 1871–1929, Stuttgart 1988, S. 12–13.

4 Reulecke, Geschichte der Urbanisierung; Reulecke/Castell Rüdenhausen, Stadt und Gesundheit; Jürgen Reyer, Alte Eugenik und Wohlfahrtspflege. Entwertung und Funktionalisierung der Fürsorge vom Ende des 19. Jahrhunderts bis zur Gegenwart, Freiburg/Breisgau 1991; Stefan Breuer, Sozialdisziplinierung. Probleme und Problemverlagerungen eines Konzepts bei Max Weber, Gerhard Österreich und Michel Foucault, in: Christoph Sachße/Florian Tennstedt (Hrsg.), Soziale Sicherheit und soziale Disziplinierung, Frankfurt/Main 1986, S. 45–69; Detlef J. Peukert, Grenzen der Sozialdisziplinierung. Aufstieg und Krise der deutschen Jugendfürsorge 1878 bis 1932, Köln 1986; Jürgen Habermas, Theorie des kommunikativen Handelns, Bd. 2, Zur Kritik funktionalistischer Vernunft, Frankfurt/Main 1995, S. 480.

I. SOZIALREFORM IN STRABBURG: DIE POLITISCHE LAGE IM »GRENZLAND« ELSAß-LOTHRINGEN

Vor hundert Jahren eröffnete Dr. Rudolf Schwander, ab 1900 Generalsekretär der Armenverwaltung, dann Beigeordneter und 1906 zum Oberbürgermeister in Straßburg gewählt, im Gemeinderat eine große Reformdebatte, die die traditionelle Sozialpolitik der Großstädte in ganz Deutschland in Frage stellen sollte und – verfolgt man die aktuellen Sozialstaatsdiskussionen in den Ländern der Europäischen Union – in ihrer Konsequenz bis heute nicht an Brisanz verloren hat.⁵

Welche seine Sozialreformen fördernden oder behindernden Machtkonstellationen fand Schwander bei seinem Amtsantritt vor? Er hatte sich trotz großer Skepsis der Mehrheit des Gemeinderates – vor allem »wegen seiner angeblich einseitigen und uferlosen Sozialpolitik« – 1906 in einem erbitterten Wahlkampf und nach 35 Jahren als erster Einheimischer (sein Vorgänger war der Reichsdeutsche Jurist Dr. Otto Back) gegen seine Widersacher durchsetzen können.⁶ Die Kommunalpolitik hatte sich bis zu diesem Zeitpunkt längst durch den Einzug der Sozialdemokratie (erstmalig 1896) – sie hatte seitdem zahlreiche Anträge auf sozialpolitischem Gebiet gestellt – und radikaler demokratischer Untergruppen der Liberalen in den Gemeinderat deutlich »radikalisiert«, so jedenfalls die zeitgenössische Einschätzung des Beigeordneten Alexander Dominicus, was nicht ohne Konsequenzen für die Durchsetzbarkeit sozialreformerischer Ideen bleiben sollte.⁷

Der Oberbürgermeister und seine leitenden Verwaltungsbeamten, die zu Beginn der deutschen Herrschaft mehrheitlich aus dem »Altreich« zugewandert waren und ihm politisch durchaus nahe standen⁸, mussten bei allen Reformprojekten der komplizierten politischen und gesellschaftlichen Konstellation in einer Großstadt im Reichsland Elsaß-Lothringen Rechnung tragen. Das Land wurde durch deutsche Statthalter und den 1874 eingerichteten und ab 1879 über seine zunächst beratende Funktion hinaus zur Legislativkörperschaft für Elsaß-Lothringen erweiterten Landesausschuss regiert. Diesen Landesausschuss beherrschten auf Grund des indirekten Wahlrechts elsäß-lothringische Industrielle, Gutsbesitzer, Bankiers und Notare. Gemeinsam setzten diese »Notablen«, die »Haute Bourgeoisie« des Reichslandes, ihre konservative Interessenpolitik durch. Traditionell geprägt durch die Französische Revolution, unterstützten sie die Autonomie- und Protestbewegungen gegen die Annexion Elsaß-Lothringens durch das Deutsche Reich und bekämpften die deutschen Einflüsse auf das Schul-, Universitäts- und Zeitungswesen; ihre Interessen korrelierten aber dennoch mit der deutschen Verwaltung des Reichslandes, die ihrerseits ihre Sympathien mit der liberalprotestantischen Partei der Großindustriellen des Oberelsaß nicht leugnete.⁹

Mit der Beibehaltung und restriktiven Auslegung der französischen Vereinsgesetzgebung, des Versammlungsrechts (Gesetz vom 6. Juni 1868) und des »Diktaturparagrafen«

5 Vgl. Verwaltungsbericht der Stadt Straßburg, 1.4.1900–31.3.1910, Straßburg 1916; *Dominicus*, Straßburgs Bürgermeister, S. 47 ff.

6 *Dominicus*, Straßburgs Bürgermeister, S. 46.

7 Ebd., S. 97–98.

8 *Herrman Hiery*, Reichstagswahlen im Reichsland. Ein Beitrag zur Landesgeschichte von Elsaß-Lothringen und zur Wahlgeschichte des Deutschen Reiches 1871–1918, Düsseldorf 1986, S. 52.

9 Vgl. *Hans-Ulrich Wehler*, Krisenherde des Kaiserreichs 1871–1918. Studien zur deutschen Sozial- und Verfassungsgeschichte, 2. überarb. Aufl., Göttingen 1979, S. 23–88; *Hans-Ulrich Wehler*, Elsaß-Lothringen von 1870 bis 1918. Das »Reichsland« als politisch-staatsrechtliches Problem des zweiten deutschen Kaiserreichs, in: *Zeitschrift für die Geschichte des Oberrheins*, 109 (1961), Heft 1, S. 133–199; *Hartmut Dieter Soell*, Die sozialdemokratische Arbeiterbewegung im Reichsland Elsaß-Lothringen 1871–1918. Ein Beitrag zur Geschichte eines europäischen Grenzlandes. Dissertation, Konstanz 1963, S. 24–36.

(Dekret von 1810/1852)¹⁰ und mit der verspäteten Einführung der Gewerbeordnung (1889) – in diesem Kontext interessiert vor allem das von den Fabrikanten bis dahin vehement bekämpfte Verbot der Kinderarbeit¹¹ – manifestierte die deutsche Verwaltung die patriarchalische, rechtlich sanktionierte Machtstellung der Fabrikanten gegenüber der Arbeiterschaft.¹² Die gezielte Anwendung der genannten Gesetze kam in der Praxis – auch nach Aufhebung der Sozialistengesetze (1890) – einem Verbot der Arbeiterorganisationen und ihrer Presseorgane, wie der gerade gegründeten Elsaß-Lothringischen Volkszeitung, gleich.¹³ Begründet mit der »Gefährdung der öffentlichen Sicherheit«, zwang die »reaktionärste der reaktionären Polizeibehörden im Reichsland« die Sozialdemokratie in Straßburg dazu, ihre internen und öffentlichen Versammlungen zehn Jahre lang im badischen Exil abzuhalten.¹⁴

Die deutschen Statthalter hatten keinerlei Interesse daran, die – zwar in deutschlandfeindlicher Weise – ausgeübte, aber dafür auf Integration und Konfliktvermeidung ausgerichtete Herrschaft der Fabrikanten und des katholischen Klerus, der die Vorherrschaft des deutschen Staatsprotestantismus fürchtete und im Kulturkampf zu spüren bekommen hatte, über die Arbeiterschaft zu brechen.¹⁵ Beides – die Macht der Unternehmer und die religiöse Bindungskraft der Kirche und ihrer Vereine und sozialen Institutionen – sicherten den sozialen Frieden und bildeten ein »Bollwerk« gegen die Sozialdemokratie. Selbst der Elsaß-Lothringer Prälat Paul Müller-Simonis, Gründer des »Charitas-Verbandes« in Straßburg (1898), des »Volkbureaus für das katholische Deutschland«, ab 1902 Armenratsmitglied und Exponent und Unterstützer der Sozialreformen in Straßburg und auf Landesebene, sah in August Bebel, Kandidat bei den Reichstagswahlen in Straßburg, den »Chef der Umsturzpartei, der blutigen Revolution, ein[en] Mann, der Alles über den Haufen werfen will« (1893).¹⁶ Die nationale Solidarität zwischen Notablen, katholischem Klerus und Arbeiterschaft verdeckte die drängenden sozialen Probleme. Und der »Sozialkonservatismus« des Notablenparlaments korrespondierte mit der Reichspolitik der achtziger Jahre.¹⁷

Erst nach der Verfassungskrise 1887, als eine Rückkehr Elsaß-Lothringens nach Frankreich vorerst aussichtslos geworden war und die Einführung der Arbeiterversicherungen und der Gewerbeordnung mit ihren Arbeitsschutzbestimmungen im Reichsland die unumschränkte Macht der Unternehmer zumindest ansatzweise in Frage stellte und die sozialen Folgen wiederkehrender Krisen gerade in den Großstädten öffentlich diskutiert wurden und Lösungen verlangten, schwand die integrative Kraft der nationalen Solidari-

10 Nach der französischen Vereinsgesetzgebung musste die Bildung von Vereinen mit mehr als 20 Mitgliedern von der Regierung genehmigt werden. Öffentliche Versammlungen mit politischen und religiösen Inhalten mussten durch den Bezirkspräsidenten oder das Ministerium genehmigt werden. Der Diktaturparagraf (Dekret 1810/1852) regelte die Bedingungen für die Erteilung der Druckkonzessionen: »Ich schwöre, nichts zu drucken im Widerspruch mit den Pflichten gegen den Landesherrn und mit dem Interesse des Staates«, lautete die zu schwörende Eidesformel. Vgl. *Albert Leoni/Karl Mandel*, Das öffentliche Recht des Reichslandes Elsaß-Lothringen, Teil 2, Das Verwaltungsrecht von Elsaß-Lothringen, Freiburg/Breisgau etc. 1895, S. 122–129.

11 Nach französischem Gesetz (1841) durften Kinder zwischen acht und zwölf Jahren nicht länger als acht, Kinder zwischen 12 und 16 Jahren nicht länger als zwölf Stunden arbeiten. Vgl. *Soell*, Arbeiterbewegung, S. 29–30.

12 *Hiery*, Reichstagswahlen, S. 85–92.

13 Ebd., S. 122–129; *Leoni/Mandel*, Das öffentliche Recht, S. 122–129.

14 *Soell*, Arbeiterbewegung, S. 66–67. Für politische Versammlungen waren die obersten Landesbehörden zuständig; vgl. *Leoni/Mandel*, Das öffentliche Recht, S. 122–129.

15 *Soell*, Arbeiterbewegung, S. 35–36.

16 Zitiert nach *Hiery*, Reichstagswahlen, S. 273.

17 Vgl. *Wehler*, Krisenherde des Kaiserreichs; *Hiery*, Reichstagswahlen; *Soell*, Arbeiterbewegung.

tät: »In dieses politische Machtvakuum stieß nun die Sozialdemokratie mit ihrem ambivalenten Protestbegriff; der ursprünglich nationaldemokratische Protest wurde nun durch die soziale Implikation zum erweiterten sozialdemokratisch-internationalen »Protest gegen die bestehenden Zustände.«¹⁸

Die Liberalisierung des Pressegesetzes (Landesgesetz 1898), die Aufhebung des Diktaturparagrafen durch Wilhelm II (1902) und die Einführung der Vereinsfreiheit (Landesgesetz 1905) führte jetzt zu einer dem Altreich analogen Parteienbildung.¹⁹ Das 1886 wieder in Kraft gesetzte, nach französischem Gesetz geltende allgemeine, gleiche und geheime Wahlrecht für die männliche Bevölkerung sicherte Vertretern des Liberalismus, des politischen Katholizismus (Zentrum) und der Sozialdemokratie den Einzug in den Straßburger Gemeinderat.²⁰ Die »importierte« revisionistische Sozialdemokratie, die ihre Massenbasis vor allem in der eingewanderten altdeutschen, vorwiegend auf handwerklicher Basis in Kleinbetrieben (nicht in Fabriken) arbeitenden Arbeiterbevölkerung fand, konnte ihren Einfluss systematisch ausbauen.²¹

Der »verfassungspolitische und nationale Schwebzustand« Elsaß-Lothringens hielt zwischen 1871 und 1914, auch nach der Verfassungsreform 1911, an.²² Trotzdem hatten Protestler und Autonomisten auf Landes- und Gemeindeebene seit 1886 offensichtlich an Bedeutung verloren. Obwohl nationale Gegensätze in der städtischen Gesellschaft, aber auch in den sich etablierenden Parteien nicht beseitigt werden konnten, hatte als erster Dr. Otto Back einen »deutschen Erfolg« verbuchen können. Er war 1873 nach der Suspendierung des mit Frankreich sympathisierenden Bürgermeisters Lauth durch den deutschen Statthalter als »Kommissar für die Verwaltung der Stelle des Bürgermeisters« ernannt und nach dem Protest des Gemeinderats »mit der Ausübung der Rechte des Gemeinderats« beauftragt worden. Back regierte »theoretisch [...] [als] ein völlig freier Diktator, beschränkt nur durch das allgemeine Aufsichtsrecht des Bezirkspräsidenten über die Gemeinden«. Damit waren die alten Eliten der Stadt zunächst vollkommen entmachtet.²³ Als Back nach den ersten freien Gemeinderatswahlen 1886 auf Vorschlag des Gemeinderats durch den Bezirkspräsidenten zum Oberbürgermeister ernannt wurde, erhielt er erstmals eine demokratische Legitimation für seine Amtsführung. Diesen Erfolg wiederholte er souverän 1896. Die Reformpolitik erhielt zusätzlich neue Impulse, als Landesausschuss und Bundesrat des Deutschen Reiches per Gesetz die Autonomie der kommunalen Selbstverwaltung durch eine neue Gemeindeordnung stärkten; danach konnte der Rat z. B. den Armenrat selbst besetzen.²⁴ Ein Teil der Bevölkerung war jetzt bereit sich umzuorientieren und unterstützte deutschlandfreundliche Liberale.²⁵ 1893 erhielt August Bebel sein Reichstagsmandat durch die Mehrheit der Wähler in Straßburg. Mit ihm sympathisierten vor allem die »städtische frankophile Bourgeoisie« und die eingewanderte Arbeiterschaft.²⁶ Und 1896 zog die Sozialdemokratie zum ersten Mal in den Gemeinde-

18 Soell, Arbeiterbewegung, S. 35–36.

19 Hiery, Reichstagswahlen, S. 309; Ernst Rudolf Huber, Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789, Bd. 4. Struktur und Krisen des Kaiserreichs, Stuttgart etc. 1969, S. 466.

20 Leoni/Mandel, Das öffentliche Recht, S. 122–129.

21 Soell, Arbeiterbewegung, S. 58. Verwaltungsbericht der Stadt Straßburg, 1.4.1910–Ende 1918, Straßburg 1930, S. 43–45.

22 Wehler, Elsaß-Lothringen; Wehler, Krisenherde des Kaiserreichs.

23 Dominicus, Straßburgs deutsche Bürgermeister, S. 9–10; Otto Back, Aus Straßburgs jüngster Vergangenheit. Die Städtische Verwaltung in der Zeit vom 12.4.1873 bis zum 25.4.1880, Straßburg 1912, Verwaltungsbericht für die Stadt Straßburg i. E. für die Zeit vom 1.4.1900 bis 31.3.1910, Straßburg 1916, S. 34–35.

24 Verwaltungsbericht der Stadt Straßburg 1900–1910, S. 34–35. Leoni/Mandel, Das öffentliche Recht, S. 122–129.

25 Hiery, Reichstagswahlen, S. 241–247.

26 Ebd., S. 254–261.

rat ein. Sie baute ihren Einfluss sukzessive aus, bis sie 1914 die stärkste Fraktion im Stadtparlament stellte (Sozialdemokratie 10 589 Stimmen, 15 Sitze, Fortschrittspartei 5714 Stimmen, 10 Sitze, Zentrumsparlei 5085 Stimmen, 8 Sitze, rechtsliberale Mittelpartei 1717 Stimmen, 3 Sitze).²⁷

Vor dem Hintergrund dieser komplizierten politischen Verhältnisse setzte Rudolf Schwander wie sein Vorgänger Otto Back nach seiner Wahl zum Oberbürgermeister strategisch-taktisch auf ein politisches Programm, das vor allem auf die Überwindung der nationalen und politischen, aber auch der sozialen Gegensätze und Spaltungen in der städtischen Gesellschaft – über die Parteiengrenzen hinweg – abzielte. Er strebte Einstimmigkeit der Beschlüsse im Gemeinderat an. Auf dem Erfolg dieser Strategie basierte seine Macht in einer schwierigen »Grenzlandsituation«²⁸; er grenzte sich mit diesem Konzept deutlich von der Politik der kaiserlichen Statthalter ab.²⁹

II. »DAS ZIEL DES STAATES IST DAS ALLGEMEINE GLÜCK« (PARIS 1793)³⁰ – DIE THEORIE DER SOZIALREFORM

Als Sympathisant der Französischen Revolution und der III. Französischen Republik wollte Schwander mit der großen Reform der kommunalen Sozialpolitik, die nicht sein einziges, wenn auch sein bedeutendstes Projekt war, die städtische Gesellschaft insgesamt demokratisieren, und das unter deutscher Statthalterschaft in Elsaß-Lothringen und innerhalb der Grenzen des Wilhelminischen Kaiserreichs! Sein ehrgeiziges, international beachtetes Programm, das vor allem auf die Bekämpfung der Armut in Straßburg abzielte, begründete er mit der Menschenrechtserklärung des ersten Nationalkonvents der Französischen Revolution: »Les secours aux pauvres sont une dette sacrée et c'est à la loi à en déterminer l'étendue et l'application« (1793).³¹

Der *contrat social* (Rousseau) verpflichtete danach die Gesellschaft, für ihre nicht aus eigener Kraft dazu befähigten Mitglieder aufzukommen. Aber nicht nur das: die Revolutionsparlamente hatten die staatliche Garantie des einklagbaren (!) Rechts auf Unterstützung verknüpft mit dem Recht auf Arbeit, und Artikel 1 der Verfassung garantierte: »Das Ziel der Gesellschaft ist das allgemeine Glück« (1793). Die radikalisierte Volksbewegung leitete daraus die Forderung nach gänzlicher Ausrottung von Armut und Bettelei und Demokratisierung der Arbeitsbeziehungen ab (1794). Der Gegensatz zwischen Kapital und Arbeit, die Abhängigkeit des Lohnarbeiters von dem Besitzer der Produktionsmittel, stand nach ihrer Auffassung im Widerspruch zur demokratischen Republik. Dieser Widerspruch war nur zu lösen durch eine allgemeine Existenzsicherung für den besitzlosen Lohnarbeiter, überhaupt für alle Hilfsbedürftigen. Da allen Gesellschaftsmitgliedern das Recht auf Glück zustand, konnte nur der Staat den allumfassenden Auftrag zur Sorge über ihr nacktes Überleben hinaus erhalten.³²

27 Verwaltungsbericht der Stadt Straßburg, 1910–1918, S.43–45; *Jean-Claud Riches/Léo Strauss/François Igersheim* u. a., 1869–1935. Jacques Peirotes et le socialisme en Alsace, Strasbourg 1989, S. 42.

28 *Dominicus*, Straßburgs deutsche Bürgermeister, S. 97–98. Vgl. *Wehler*, Krisenherde des Kaiserreichs.

29 *Wehler*, Krisenherde des Kaiserreichs, S. 39.

30 Vgl. *Albert Soboul*, Die Große Französische Revolution, 5. Aufl., Frankfurt/Main 1988, S. 280.

31 Zitiert nach *Rudolf Schwander*, Die Armenpolitik Frankreichs während der großen Revolution und die Weiterentwicklung der französischen Armengesetzgebung bis zur Gegenwart, Straßburg 1904, S. 77; vgl. auch *Soboul*, Die Große Französische Revolution, S. 280.

32 Vgl. *Schwander*, Die Armenpolitik Frankreichs; *Soboul*, Französische Revolution; *Eckart Panke*, Die Arbeitsfrage, Frankfurt/Main 1990.

Armut und Wohnungsnot hatten in Straßburg katastrophale Dimensionen erreicht. Ein rasantes Bevölkerungswachstum, zehn Jahre wirtschaftlicher Depression und die Folgen mehrerer großer Überschwemmungen hatten dazu geführt, dass Straßburg 1880 die Armutsstatistik der deutschen Großstädte auf Platz zwei mit anführte. Die Säuglingssterblichkeit erreichte 1898 mit 25,2 % einen reichsweiten Höchststand.³³ Durch solche Zahlen alarmiert, verwarf Schwander, Demokrat, »Naumannianer«³⁴ und Anhänger der britischen Fabian Society (Munizipalsozialisten)³⁵, die Dogmen der klassischen Nationalökonomie, die auf den freien Arbeitsvertrag und die Selbstheilungskräfte des Marktes setzten. Er legte dem Stadtrat 1905 in einer Streitschrift Fakten vor, die bewiesen, dass die erzielbaren Einkommen oft nicht einmal die Existenz der Arbeiterbevölkerung sicherten. Armut lasse sich nicht leugnen, wenn eigentlich die meisten Arbeiterfamilien in Straßburg zur öffentlichen Armenfürsorge kommen müssten: Denn der ortsübliche Tagelohn von 2,90 Reichsmark pro Tag liege deutlich unter dem als Existenzminimum geschätzten Haushaltsbudget einer »niederen Arbeiterfamilie« (Vater, Mutter, zwei Kinder). Die Statistiken der Stadt legten eindeutig offen, dass nicht Trunksucht, Liederlichkeit oder Unwirtschaftlichkeit – so die zeitgenössische Terminologie – öffentliche Unterstützungen notwendig gemacht hatten, sondern zu niedrige Löhne und Arbeitslosigkeit, und dass nicht zu viel, sondern zu wenig unterstützt wurde.³⁶

Die zu Armut führenden sozioökonomischen Bedingungen – Abhängigkeit des Lohnarbeiters von den Besitzern der Produktionsmittel, von konjunkturellen Schwankungen, Hochkonjunktur, Überproduktion, Krisen mit Lohndruck und Arbeiterentlassungen – erklärte Schwander wie Lorenz von Stein, Karl Marx oder die französischen Revolutionäre klassenanalytisch. Armut war nicht selbst verschuldet, sondern Resultat der kapitalistischen Produktionsweise. Da aber die Ursachen der Armut gesellschaftlich bedingt waren, musste die Gesellschaft auch die Verantwortung für die Bekämpfung der Armut übernehmen. Dazu sei nur der gesetzgeberische Staat als Vertreter der Interessen der Gesamtheit und Einnehmer und Nutznießer aller Arbeitskraft seiner Einzelglieder in der Lage. Dieser habe die Pflicht, das Interesse und die Macht, die Verarmten in seinen Grenzen vor dem Untergang zu schützen. Allein ihm obliege diese Pflicht, die nicht an die Privatwohlthätigkeit delegiert werde dürfe: und zwar »in seiner Eigenschaft als umfassendste wirtschaftliche und sittliche Körperschaft, sittlich trägt er die Garantie für die Aufrechterhaltung seiner Einzelglieder, wirtschaftlich hat er die herausfolgenden Lasten zu verteilen«.³⁷

33 Civi, Das Armenwesen in der Stadt Straßburg, Straßburg 1888, Stadtarchiv Straßburg Division III 126–725. Civi ist das Synonym für Ministerialrat von der Goltz, Vorstand der Gefängnisverwaltung, später Beigeordneter und Armenratsmitglied der Stadt. *W. Steinhilber*, Die Entwicklung der Straßburger offenen Armenpflege seit 1870, in: *Elsass-Lothringische Blätter für Armenpflege* 9 (1918), Nr. 2/3, S. 33–38.

34 Über Friedrich Naumanns Nationalliberale Partei, die Sozialreform und Weltpolitik zugleich forderte, und über den Kulturprotestantismus vgl. *Hans-Ulrich Wehler*, *Deutsche Gesellschaftsgeschichte*, 3. Bd., Von der »Deutschen Doppelrevolution« bis zum Beginn des Ersten Weltkriegs, 1894 bis 1914, München 1995, S. 1177–1178.

35 *Wolfgang R. Krabbe*, *Munizipalsozialismus und Interventionsstaat. Die Ausbreitung der städtischen Leistungsverwaltung im Kaiserreich*, in: *Geschichte in Wissenschaft und Unterricht* 5 (1979), S. 265–283.

36 *Rudolf Schwander*, Bericht über die Neuordnung der Hausarmenpflege. Im Auftrag des Armenrates, Straßburg 1905.

37 Ebd., S. 5.

III. DAS KONZEPT DER SOZIALREFORM: PROFESSIONALISIERUNG UND EHRENAMT

In Elsass-Lothringen blieb die Armenfürsorge bis zur Einführung des deutschen Unterstützungswohnsitzgesetzes im Jahre 1910 nach der geltenden französischen Gesetzgebung fakultativ; sie hing von der jeweiligen Leistungskraft der Kommunen ab und war an die Würdigkeit des Armen und an seine moralisch-sittliche Integrität gebunden, mit der Folge, dass Leistungen zu niedrig, willkürlich, zu spät und in einer demütigenden Prozedur gewährleistet wurden. Das Reformkonzept in Straßburg orientierte sich an klaren Leitlinien: Individuelle Einzelfallhilfe sollte mit erhöhten Leistungsstandards geleistet werden, mit dem Ziel, den Menschen »wieder aufzurichten zu selbständigem wirtschaftlichem Leben«; materielle Existenzsicherung war vorrangig: »um die Not des Tages zu stillen, ein Dach für's Haupt zu schaffen, Brot für den Hunger, ein Kleid, ein Lager für den Kranken und Grab dem Toten«.³⁸

Arbeitsteilig sollte die Privatwohltätigkeit über das Lebensnotwendige hinausgehende materielle Hilfe leisten, die zur »Aufrechterhaltung und Ermöglichung einer bestimmten Lebensform« diente. Die Organisation des Armenwesens sollte professionalisiert und rationalisiert werden: durch den Einsatz von Berufsarmenpflegern, die die Unterstützungsanträge zusammen mit einem Armensekretär bearbeiteten (Annahme der Anträge, Erhebung von Auskünften, Vorbereitung der Fälle für die Bezirkskommission, Übermittlung der Unterstützungen, Überwachung der Unterstützten) und diese den vier Bezirkskommissionen, jeweils bestehend aus dem ihnen vorstehenden Armenratsmitglied und ehrenamtlichen, armenpflegerisch geschulten Armenpflegern, zur Entscheidung vorlegten. Der Armenrat der Stadt entschied demnach nur noch über Fragen grundsätzlicher Art und löste komplizierte Einzelfallprobleme. Den erzieherischen Auftrag der Fürsorge sollten ehrenamtliche Armenpfleger erfüllen, die für ausgewählte längerfristige Betreuungsfälle von der Bezirkskommission einzusetzen waren. Besonders Witwen mit Kindern und »Taugenichtse« und »Arbeitscheue« konnten so kontrolliert und zur Arbeitsamkeit erzogen werden.³⁹

Dem Anspruch auf individuelle Hilfeleistung wollte man so durch schnellere Erledigung, genauere Kenntnis des Einzelfalls und Einheitlichkeit in der Behandlung – im Sinne sozialer Gerechtigkeit und auch Rechtssicherheit – gerecht werden. Rechtzeitige und ausreichende Hilfe wirkte nach Auffassung der Reformer präventiv: Etwa dadurch, dass ein Kranker nicht aus der Not heraus zu früh wieder arbeitete und letztlich dauerhaft arbeitsunfähig wurde. Oder wenn man von einer »arbeitskräftigen« Witwe mit Kindern verlangte, eine Arbeit zu suchen, musste der anerkannte, eigentlich generell 14 % unter dem ortsüblichen Lohn liegende Unterstützungssatz nicht mit allzu großer »Kargheit«, also unter Umständen höher bemessen werden, denn: »Allein und in Sorge lebend, sind diese Frauen vielen Versuchungen ausgesetzt, die sie zum Schaden ihrer selbst und zum nicht geringen Schaden der Kinder und des häuslichen Lebens allzu leicht auf eine schiefe Ebene drängen können, während hinlängliche Unterstützung nicht selten fähig ist, sie in ehrbarem Stande zu erhalten«. In Fällen »dringender Not« sollte diese Verpflichtung ebenso für große Familien mit geringstem Einkommen gelten; dabei stand es grundsätzlich außer Frage, Löhne niedrigster Lohngruppen durch Armenunterstützungen aufzubessern, das war Sache des Arbeitsmarktes.⁴⁰

38 Dr. Kurt Blaum, Das armenpflegerische Existenzminimum in Straßburg 1906–1910, Im Auftrag des Armenrats, Straßburg 1918, S. 6–8; über die Reformbestrebungen auf Landesebene vgl. Josef Weydmann, Das öffentliche Armenwesen in Elsaß-Lothringen vor und nach der Einführung des Unterstützungswohnsitzgesetzes, Freiburg/Breisgau 1910, S. 16–32.

39 Schwander, Neuordnung der Hausarmenpflege, S. 28–33.

40 Ebd., S. 18–27, 40–43.

Schwander wollte die Würde des »ohne Verschulden in die üble Lage hineingeratenen« Armen, vor allem des meist vorübergehend Arbeitslosen, wahren. Trotz Hilfsbedürftigkeit (und Wahlrechtsentzug) stand ihm als Staatsangehörigem Respekt und seitens der Berufsbeamten eine adäquate Unterstützung – möglichst durch Arbeitsbeschaffung – zu. Ihm sollte in der Regel kein ehrenamtlicher Pfleger zur Seite gestellt werden, denn: »Er soll nicht die Empfindung bekommen, als ob ihn ein bestimmter Mitbürger, – nämlich der ehrenamtliche Pfleger – unterstützt, von dessen gutem Willen er sich in diesem Fall mehr oder weniger abhängig fühlt, sondern er soll sich auch im Stande der Hilfsbedürftigkeit als Mitglied der Gemeinschaft betrachten, wie es seiner politischen und moralischen Lage angemessen ist«, kommentierte Schwander 1906.⁴¹

Der Wahrung der Menschenwürde des Armen – Objektivierung der Hilfeleistung, Vermeidung von Willkür – stand die Kehrseite dieses »Gesellschaftsvertrages« gegenüber, die schon die französischen Revolutionäre gekannt hatten. Der Pflicht des Staates zur Fürsorge für seine Mitglieder stand die Pflicht des Einzelnen als Vertragspartner gegenüber, durch Arbeit und rationale Haushaltsführung zur Erhaltung des Ganzen beizutragen. Die Straßburger Sozialreformer bewerteten deshalb schon die »Unfähigkeit, die eigene Existenz zu bestreiten, vereinigt mit der wirtschaftlichen Unfähigkeit, die Mittel, die zur Existenzsicherung dargeboten werden, richtig und zweckentsprechend zu verwenden«, als Missbrauch und Bruch des *contrat social*.⁴² Sie schreckten darum nicht davor zurück, staatliche Zwangsmaßnahmen – wie Arbeitszwang und *workhouses* nach britischem Vorbild – für die elsass-lothringische Gesetzgebung zu fordern. Trotz ihrer Kapitalismuskritik, die den Einzelnen ja von seiner Mitschuld an der prekären Lebenslage entlastet hatte, bestätigten sie theoretisch doch das negative Menschenbild ihrer Vorgänger. Auch sie unterschieden zwischen dem würdigen und dem unwürdigen Armen und verdächtigten selbst den unverschuldet Arbeitslosen, durch übermäßige Betreuung möglicherweise »lobenswertes Schamgefühl« zu verlieren, sich an öffentliche Hilfe zu gewöhnen und sich dann nicht mehr auf die eigene Kraft zu verlassen. Abschreckung – niedrigste Unterstützungssätze, Drohung mit Arbeitszwang und Erziehung – verlieh der Hilfe die nötige »bittere Würze«, prophezeite Schwander.⁴³ Genauso schlossen die Reformer ein einklagbares Recht auf Hilfeleistung, wie es die französischen Revolutionäre gefordert hatten, kategorisch aus und erkannten in der Zwangsarbeit keineswegs die Einschränkung individueller Freiheitsrechte.⁴⁴ Und das, obwohl sie sich auf Landesebene für die gesetzliche Regelung fest umgrenzter Rechtsansprüche der Betroffenen einsetzten und die Abschaffung der fakultativen Armenfürsorge forderten, da nur so eine »systematische Bekämpfung der Armut« möglich sei.⁴⁵

41 Ebd., S. 25–31; Schwander, Bericht über die Hausarmenpflege im Rechnungsjahr 1906, hrsg. von Armenverwaltung der Stadt Straßburg, Straßburg 1908.

42 Schwander, Neuordnung der Hausarmenpflege, S. 21–22; ders., Armenpolitik Frankreichs, S. 34–35, 61–63, 85.

43 Schwander, Neuordnung der Hausarmenpflege, S. 32; Weydmann, Das öffentliche Armenwesen, S. 99–105.

44 Vgl. Weydmann, Das öffentliche Armenwesen.

45 Ebd., S. 16–32. Vgl. Anselm Faust, Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversorgung in Deutschland von der Mitte des 19. Jahrhunderts bis zum Ende des Kaiserreichs, in: Hans-Peter Benöhr (Hrsg.), Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversorgung in der neueren deutschen Rechtsgeschichte, Tübingen 1991, S. 105–135.

IV. PRAXIS DER SOZIALPOLITIK: WIDERSTAND UND ANPASSUNG DER ARMUTS-
BEVÖLKERUNG – EINE SKIZZE

Die Stadtverwaltung in Straßburg übernahm sukzessive eine größere Verantwortung für die Daseinsvorsorge ihrer Bürger. Mit der Reform des »Straßburger Systems der Armenfürsorge«, mit der Einrichtung eines der ersten paritätisch von Arbeitgebern und Arbeitnehmern besetzten Arbeitsämter (Nachfolger des 1890–1895 installierten Arbeitsnachweises) in Deutschland und der Einführung des »Genter Systems« der Arbeitslosenversicherung (1906), finanziert durch städtische Zuschüsse und Gewerkschaften, stellte sie die Bekämpfung des Risikos der Arbeitslosigkeit als Armutsursache in den Mittelpunkt ihres Reformprogramms und erfüllte damit eine reichsweite Vorreiterfunktion bei der Anerkennung sozialer Rechte des Einzelnen.⁴⁶ Von Straßburg, Colmar und Mühlheim ausgehende Initiativen zur Einführung der obligatorischen Armenfürsorge (UWG) waren jahrelang auf reichslandpolitischer Ebene blockiert worden. Dort hatte die sozialpolitische Gesetzgebung seit 1871 nahezu stillgestanden. Schwander kommentierte 1931 aus dem Rückblick, dass die leitenden Regierungsbeamten über staatliches Arbeitsrecht und Arbeiterwohlfahrt »nicht viel anders gedacht hatten, als die elsass-lothringischen Industrielien«.⁴⁷

Obwohl die Stadtverwaltung die in der Lokalpresse längst skandalisierten Armutsrisiken mit ihrem Konzept zur öffentlichen Gestaltung der lokalen Lebensbedingungen die traditionelle, patriarchalisch-bevormundende Armenfürsorge ablösen wollte⁴⁸, blieben Konflikte zwischen Behörden, privatwohltätigen Organisationen und ihren ehrenamtlichen Mithelfern einerseits und der Armutsbevölkerung andererseits vorprogrammiert. Lebenswelten prallten aufeinander, wenn Beamte von den Hilfeempfängern rationale Lebensweisen einforderten oder ehrenamtliche Armenpfleger und -pflegerinnen Arbeiterfamilien, vorzugsweise allein erziehende Frauen mit Kindern, zu Hause aufsuchten und sie zu wirtschaftlichen und ihren christlichen Vorstellungen entsprechenden sittlichen Lebensweisen »erziehen« wollten.⁴⁹

Dr. Kurt Blaum, ab 1912 Verwaltungsdirektor des Straßburger Armenamtes, setzte die Gefährdung besonders der Kinder durch Armut und Wohnungsnot gleich mit der Gefährdung durch sich auflösende Familienbande oder durch den »materiellen Genuß eines rauschenden Großstadtlebens«: »Unsere Zeit leidet in breiten Massen unter einer Erziehungsnot größten Umfangs«. »Frühreifheit und eine gewisse unnatürliche Selbständigkeit«, »Abgestumpfteit und mangelnde Zucht insbesondere in sexueller Hinsicht«, das sei angesichts mangelhafter »elterlicher Zucht« der Preis der wirtschaftlichen Entwicklung. Die Trennung von Arbeitsstätte und Wohnung, die Länge der Arbeitszeit, die Entfernung zwischen Wohnung und Arbeitsort, die Kürze der Mittagspausen schlossen den väterlichen Einfluss fast völlig aus. Wenn dann der Lohn nicht ausreiche, müssen die Frauen außer Haus Erwerbsarbeit suchen: »An die Stelle des Elternhauses tritt die Erziehung durch die Straße.«⁵⁰

46 Vgl. *Weydmann*, Das öffentliche Armenwesen; *Christoph Sachße*, Mütterlichkeit als Beruf. Sozialarbeit, Sozialreform und Frauenbewegung 1871–1929, 2. überarb. Aufl., Opladen 1994; *Bénédictine Zimmermann*, Naissance d'une politique municipale du marché du travail. Strasbourg et la question du chômage (1888–1914), in: *Revue d'Alsace* 120 (1994), S. 209–234.

47 Zitiert nach *Soell*, Arbeiterbewegung, S. 29–33.

48 Vgl. *Sachße*, Mütterlichkeit als Beruf, S. 48.

49 *Schwander*, Bericht über die Hausarmenpflege im Rechnungsjahr, S. 38.

50 *Kurt Blaum*, Ziele und Aufgaben der Jugendpflege. Nach einem Vortrage auf Veranlassung des Landesverbandes für Jugendpflege in Elsaß-Lothringen (Juli 1914), Straßburg 1918. Stadtarchiv Straßburg Division III 62–344.

Vor allem die allein stehenden, zur Erwerbstätigkeit gezwungenen armen Frauen mit Kindern waren nach seiner Auffassung die »wirtschaftlich schwächste und sozial am wenigsten geschützte Existenz im Wirtschaftskampf«: »Ihre wirtschaftliche Schwäche aber führt leicht zur Ausbeutung nicht nur in wirtschaftlicher, sondern auch in moralischer Bedeutung«, wodurch sie ins Visier der pädagogisierenden Armenfürsorge gerieten.⁵¹ Die »Blätter für das Straßburger Armenwesen« publizierten regelmäßig ähnlich lautende Armenpflegeberichte, die die sittlich-moralischen Gefährdungen der Kinder und Frauen belegten und skandalisierten: »Wwe. M vier Kinder von 5–14 Jahren sind dem körperlichen und moralischen Ruin verfallen. Die Frau lebt im Konkubinat. Ein großes und ein sehr kleines Bett sind vorhanden. Vier Kinder liegen auf einer Matratze auf dem Boden, mit alten zerlumpten Kleidern zugedeckt« (1910).⁵²

Als Pendant zur Professionalisierung und Pädagogisierung der kommunalen Armenfürsorge institutionalisierte die Stadt deshalb die Jugendfürsorge durch Gründung eines der ersten Gemeindewaisenämter und den Einsatz von Berufswaisenpflegeinspektoren und ehrenamtlichen Waisenräten und Waisenpflegerinnen. Diese sollten die gefährdete Jugend vor dem »Verkommen« retten. Das Ehrenamt wirke darüber hinaus nach Auffassung der Sozialpolitiker auf die gesamte Bevölkerung erzieherisch und hebe das Verantwortungs- und Pflichtgefühl für die Gemeinschaft. Der wiederholt beklagte mangelnde Gemeinsinn (und deutschlandfeindliche Partikularismus) der elsass-lothringischen Bevölkerung sollte – über die Klassengrenzen hinweg – gestärkt werden, so der Gemeindewaisenrat 1910 in seinem Bericht. 1911 wurde der paritätisch mit Vertretern der konfessionellen Fürsorgevereine besetzte Fürsorgeausschuss eingesetzt, der Schutzaufsicht verhängen und Zwangserziehungsverfahren einleiten konnte.⁵³

Damit befanden sich Jugendfürsorge – wie Armenpflege – fest in kirchlicher Hand. Die Kirchen sahen die Hauptursache der Not der Kinder im »zuchtlosen Familienleben«, der »Brutstädte des Volksübels«. Der Einsatz christlicher Pfleger und Pflegerinnen stärkte den pädagogischen Auftrag der Fürsorge, die Erziehungsziele orientierten sich an denen der Kirchen: Nicht »Herren oder Damen, aber schlichte und brave, und dabei tüchtige und christlich gesinnte Arbeiter, die später im Stande sein sollen, ihr Brot zu verdienen«, wollte man nach Auffassung des Ev. Vereins zur Versorgung armer Kinder in Straßburg heranbilden (1914).⁵⁴ Zusammen mit der Volksschullehrerschaft spannten amtliche und ehrenamtliche Armenpfleger und Waiseninspektoren – Männer und Frauen – ein umfas-

51 Kurt Blaum, Das armenpflegerische Existenzminimum in Straßburg 1906–1910, Straßburg 1918, S. 21.

52 P. Basset, Entwicklung und gegenwärtiger Stand der Jugendfürsorge in Elsaß-Lothringen (April 1910), Straßburg 1910. Stadtarchiv Straßburg Division III 29–2–24. Vgl. Ute Frevert, »Fürsorgliche Belagerung«: Hygienebewegung und Arbeiterfrauen im 19. und frühen 20. Jahrhundert, in: GG 11 (1985), S. 420–446.

53 Bericht über die Tätigkeit des Gemeindewaisenamtes und der Generalvormundschaft in Straßburg 1900–1910, Straßburg 1910. Stadtarchiv Straßburg Division III 89–472; Kleim, Generalvormund, Die Generalvormundschaft in Straßburg, in: Straßburger Blätter für Sozialpolitik und Armenwesen (1914), S. 145–150; Hermann Josef Coßmann, Die öffentliche und private Fürsorge in Elsaß-Lothringen, in: Georg Wolfram (Hrsg.), Das Reichsland Elsaß-Lothringen 1871–1918, Bd. 2, Teil 2, Verfassung und Verwaltung von Elsaß-Lothringen 1871–1918, Berlin 1937, S. 231–287.

54 73. Jahresbericht des Ev. Vereins zur Versorgung armer Kinder in Straßburg. Jahresrechnung 1913/14, Straßburg 1914; 4. Straßburger Protestantisches Kinderpatronat für Stadt und Land, 3. Jahresbericht, 1891 bis 31. März 1892, Straßburg 1893, S. 9. Stadtarchiv Straßburg Division V 29–3–43.

sendes Netz sozialer Kontrolle der proletarischen Großstadtjugend und der Kinder der Arbeiterfamilien in Straßburg.⁵⁵

Dokumentieren die Straßburger Pflegeberichte einerseits die unvorstellbar große materielle Not vieler Arbeiterfamilien, so belegen sie aber auch erschreckend deutlich die selbstgerechte und überhebliche, einer christlichen Lebensauffassung verpflichtete, oft herablassende und stigmatisierende Haltung vieler Armenpfleger gegenüber ihren Klienten. Nicht extrem ärmliche Verhältnisse begründeten staatliche Maßnahmen und provozierten Zwangserziehungsverfahren, sondern Mutter und Vater mussten sich schon etwas zu Schulden kommen lassen. Das konnte bei Männern »Arbeitsscheue« sein, bei den Frauen vorzugsweise eine moralische Verfehlung. Erst wenn die Mutter im Konkubinat lebte oder nachweislich »unerlaubte Beziehungen zu anderen Männern« unterhielt, konnte die bittere Not der tagsüber unbeaufsichtigten, in kerkerähnlichen Löchern lebenden Kinder das Gemeindewaisenamt zur Intervention veranlassen (Pflegeberichte 1908, 1909, 1910).⁵⁶

Im Falle einer längerfristigen Betreuung stand dem ehrenamtlichen Pfleger oder der Pflegerin das Recht zu, der Bezirkskommission eine angemessene materielle Unterstützung oder andere Maßnahmen vorzuschlagen, nicht selten verbunden mit einem Urteil über die Lebensweise und die moralische Integrität der Antragstellerinnen: Eine nach Auffassung eines Armenpflegers »auf der untersten sittlichen Stufe stehende« Witwe mit zwei Kindern in der Altstadt beispielsweise gehörte nach Ansicht eines Armenpflegers sogar ins Zuchthaus. Für ihren Mann hatte sie schon nie was »Rechtes« gekocht, »durch die Ehe wurde er zum Säufer«. Der 17jährige Sohn pflegte »Liebeleien«, »ging mit Mädchen«, hatte in der Umgebung »den Begriff der Ehre verloren« und nur »Minderwertiges« zu Ohren bekommen. Die zwanzigjährige Tochter mit unehelichem Kind hatte die Mutter verlassen. Der jüngere vierzehnjährige Sohn »strotzte vor Dreck« und schien nicht ganz gesund zu sein. Mehr erfährt man aus der amtlichen Stellungnahme nicht. Aber genügend Beweise für die Unfähigkeit der Mutter waren offenbar gesammelt. Als diese ihr Einverständnis mit der verlangten Fremdunterbringung des Jüngsten verweigerte, beantragte der Pfleger beim Armenrat: Vorladung der Mutter durch den Armenrat, Vorlegung der Verzichtleistung auf die Mutterrechte und Ablieferung des Jungen in der Erziehungsanstalt St. Charles in Schiltigheim. »Tut sie das nicht, so werden ihr sofort die Brotkarte und die bewilligten 20 M. entzogen.« Der Armenrat stimmte dem zu; sechs Wochen später kam der Junge in die Anstalt (Pflegebericht 1908).⁵⁷

Selbst die Stadtverwaltung und der Oberbürgermeister sahen sich oftmals genötigt, den Missionsdrang ihrer Fürsorger und Fürsorgerinnen zu stoppen und allein erziehende Mütter und ihre Kinder vor Übergriffen und Diffamierungen zu schützen. 1914 entließ Schwander eine ehrenamtliche Waisenpflegerin, die von einer selbständigen Schneiderin angezeigt worden war, mit der Begründung: »Fräulein H. ist ungeeignet zur Waisenpflegerin«, habe sich bei der Mündelkontrolle unbeliebt gemacht: »durch breites Auftreten, spitzige beleidigende Auslassungen«, wurde nicht als »helfender Freund« betrachtet. »Fräulein H. ist eine Person, die überreizt auftritt, überall Unsittlichkeit wittert und sich berufen fühlt, dagegen anzukämpfen.« »Schwarzseherei« sollten die Helferinnen – erst

55 Nach der Reform der Armenfürsorge engagierten sich ständig zwischen 700 und 800 ehrenamtliche Armenpfleger und -pflegerinnen, darunter rund 6% Lehrer, 13% öffentliche Beamte, 8,7% Kaufleute, Agenten, Handeltreibende, 6,6% Industrielle und selbständige Handwerker, 3,5% Arbeitnehmer (Handwerker, Vorarbeiter u. a.), 41,5% Frauen. Verwaltungsbericht der Stadt Straßburg, 1.4.1900–31.3.1910, Straßburg 1916, S. 331.

56 Straßburger Blätter für das Armenwesen 1908–1910, Pflegeberichte.

57 Pflegeberichte, Fall 20, in: Straßburger Blätter für das Armenwesen, Nr. 5, September-Oktober 1908, S. 38.

recht gegenüber arbeitsamen Frauen – nicht betreiben, auch wenn die Überwachung von Sitte und Moral ihr pädagogischer Auftrag war (Korrespondenz 1914).⁵⁸

Aber auch hauptamtliche Verwaltungsangestellte missbrauchten ihre Macht. Die Anzeige einer Witwe und Mutter von mehreren Kindern gegen einen Waiseninspektor der Stadt verdeutlicht exemplarisch die ambivalente Haltung der städtischen Obrigkeit gerade gegenüber allein erziehenden Müttern, deren Kinder automatisch unter ihrer Aufsicht standen. Während die Frau in der Munitionsfabrik arbeitete, kontrollierte besagter Inspektor ihre Wohnung, stellte fest, dass der Haushalt »wie immer, in einem höchst verwahrlosten Zustand« war und dass sich die Kinder längere Zeit nicht gewaschen hatten. Er beschuldigte die schulentlassene Emilie der »Nachlässigkeit und Faulheit« im Haushalt und züchtigte sie – angeblich mit Ermächtigung der Mutter – mit zwei Handschlägen auf den linken Arm. Der Bürgermeister rügte sein Verhalten: »R. [...] steht kraft seines Amtes keinesfalls das Züchtigungsrecht zu. Auch in solchen Fällen sollte er davon absehen, wenn die Eltern dazu ermächtigt haben. In der Regel handelt es sich dabei um Leute, die eintretendenfalls die Ermächtigungserteilung doch bestreiten und sich gegen den gehassten Kontrolleur wenden.«⁵⁹

Der Inspektor war nach Auskunft des Amtsleiters Spatz »ein rauer, sehr rechthaberischer Mensch, der glaubt mit barschem Auftreten, mit Anbrüllen der Mündel, Drohungen und selbst mit körperlichen Züchtigungen mehr erreichen zu können, als mit wortreichen Zurechtweisungen, Ermahnungen und letzten Endes mit Androhung von Zwangsmaßnahmen.«⁶⁰ Konsequenzen hatte das Verhalten des Inspektors nicht. Denn letztlich gaben die Vorgesetzten dem Inspektor in der Sache Recht, verurteilten aber die Mittel. In der offiziellen Anweisung an Pfleger und Pflegerinnen hieß es deshalb auch: Bei seinen Besuchen wird er »jede ihm entgegengebrachte Unordnung rügen, zur Ordnung, Reinlichkeit und Ehrbarkeit ermahnen, den Eltern die gute Erziehung der Kinder und die Aufsicht auf deren fleißigen Schulbesuch, den Kindern Ehrfurcht gegen die Eltern und deren Unterstützung empfehlen, um bekleidet mit dem Ansehen eines Organes der städtischen Obrigkeit, überhaupt auf das sittliche Gefühl der Armen eine heilsame Einwirkung zu gewinnen suchen«.⁶¹

Die Stadtverwaltung weitete durch die direkte Kontrolle der privaten Haushalte ihre Handlungsfelder und damit auch die Interventionsanlässe gegen unerwünschtes Verhalten sukzessive aus. Im Jugendfürsorgeausschuss diskutierte man zum Beispiel wiederholt die notwendig erscheinende weitere Auslegung des Tatbestandes der »sittlichen Gefährdung« vor Amts- und Jugendrichtern. Eine Mitarbeiterin forderte konsequenterweise amtliche Richtlinien zur Abschaffung des Konkubinats. Der Beigeordnete Coßmann, ein profiliertes Sozialreformer und Mitstreiter Schwanders, versprach eine ernsthafte Prüfung des Vorschlags.⁶²

Auch die Volksschullehrerschaft, die in das kommunale Fürsorgesystem fest integriert war, legte in den überlieferten Gutachten über Schüler in Zwangserziehungsverfahren Zeugnis ab über ihr völliges Unverständnis gegenüber Lebenslagen und Lebensweisen der Arbeiterbevölkerung. Das Gemeindewaisenamt musste immer wieder ungenügend be-

58 Korrespondenz, Stadtarchiv Straßburg Division III 89–472.

59 Waiseninspektor R., Bericht, Straßburg, 29.5.1918, Bürgermeister, Stellungnahme zum Fall Waiseninspektor R., Straßburg, 8.7.1918, Stadtarchiv Straßburg Division III 45–263.

60 Gemeindewaisen- u. Jugendfürsorgeamt, Amtsleiter Spatz, Stellungnahme zum Fall Waiseninspektor R., an den Bürgermeister, Straßburg, 13.7.1918. Stadtarchiv Straßburg Division III 45–263.

61 Instruction für die Bezirksvorsteher und Armenpfleger, Straßburg 1890, die auch nach 1906 sinngemäß gültig blieb. Stadtarchiv Straßburg Division III 126–725.

62 Protokolle der Sitzungen des Jugendfürsorgeausschusses, Straßburg, 30.10.1912, 2.7.1913, Stadtarchiv Straßburg Division III 1–62–348.

gründete Anträge auf Zwangserziehung zurückweisen. Häufig rechtfertigten die Lehrer ihre Erziehungsmaßnahmen und Einschätzungen mit dem aufmüppigen und respektlosen Verhalten ihrer Schüler, die zudem außerhalb der Schulzeit unbeaufsichtigt in den Straßen umherliefen, bettelten und schmutzig und verwahrlost aussähen und die Lehrer belügen würden. Wenn die Mütter arbeiteten, lehnte das Gemeindegewandamt regelmäßig mit mangelnder Aufsicht begründete Anträge auf Zwangserziehungsverfahren ab, wie im Fall einer Tagelöhnerin im Jahre 1907: »Die Mutter [...] ist eine arme Waschfrau, die von früh morgens bis zum späten Abend ihrem Verdienst nachgeht und von der Schulversäumnis ihrer Tochter keine Kenntnis hatte.« Die fehlende Aufsicht war unakzeptabel, aber unvermeidbar.⁶³

»Moralischen Schwachsinn« diagnostizierte der Lehrer an der Hilfsschule in Kronenburg bei der neunjährigen Elisa K. und legitimierte seinen Antrag auf Zwangserziehung mit wissenschaftlichen Erkenntnissen der Psychiatrie im 19. Jahrhundert. Das Mädchen war nach seiner Auffassung nicht dumm, führte aber »gerne schmutzige Reden«. Einmal hatte sie vor den anderen Kindern »den Rock aufgehoben«. Als der Lehrer ihr das verbot, »so tat sie es noch einmal in dem Augenblick als [er] die Rechenmaschine vorholte«. Auf Züchtigung reagierte sie mit Schimpfworten und drohte mit der Polizei. »Alles in allem ist die Anwesenheit dieses Kindes von schlechtem Einfluss auf die anderen«, so der Lehrer. Der soziale Hintergrund des Mädchens bestätigte den Lehrer: Der Vater war Tagelöhner auf dem Zentralfriedhof und konnte sich für die neunköpfige Familie nur eine winzige Garnwohnung leisten: »groß und klein, Knaben und Mädchen schlafen in einem Zimmer.« Armut und Ungezogenheit entsprachen dem Krankheitsbild des »moralischen Irrsinns«. Das Rezept zur Heilung lag auf der Hand: Absonderung. Der Schularzt stellte weder psychische noch intellektuelle Störungen bei dem Mädchen fest. Das Gemeindegewandamt lehnte den Antrag auf Zwangserziehung ab.⁶⁴

Wie dieser Lehrer fassten viele Kollegen und Kolleginnen negative Prognosen über die Kinder aus armen Familien ab, die nach ihrer Auffassung »von Grund auf liederlich und verdorben, voll Lug und Trug, nachts herumvagabundieren, höchstwahrscheinlich nie Lust zum Arbeiten« haben würden, kriminell würden und – weil vom »Genius des Bösen« besessen – besser in eine Erziehungsanstalt überwiesen werden sollten.⁶⁵ Auch wenn die Stadtverwaltung Anträge oft abschlägig entschied, weitete sich die Zahl der unter Aufsicht des Gemeindegewandamtes stehenden Kinder schnell aus. Standen 1902 noch 2145 Kinder in Straßburg und 1730 auswärts unter seiner Kontrolle, so hatte sich ihre Zahl 1909 bereits auf 3596 bzw. 2167 Kinder und Jugendliche erhöht.⁶⁶ Und der städtische Fürsorgeausschuss und seine Mitglieder bestätigten regelmäßig die Verachtung der Lehrerschaft gegenüber den Kindern der Armutsbevölkerung in ihren Stellungnahmen und Entscheidungen, die in Protokollen eindrucksvoll niedergelegt sind. Die »Ansteckungsgefahren« durch »verwahrloste« Kinder und Jugendliche – durch »minder-

63 Gesuch der Hauptlehrerin Marie Sch., Schule Nikolausstaden, eingegangen beim Bürgermeister, an Kreisschulinspektor Motz, Straßburg 1.7.1907, Gemeindegewandamt, Spatz, Entscheidung zu dem Fall, Straßburg 17.7.1907, Stadtarchiv Straßburg Division III 111–581.

64 Lehrer W. der Hilfsschule in Kronenburg, Antrag auf Zwangserziehung bei Kreisschulinspektion, Bericht über die Schülerin K., Kronenburg, 8.2.1909, Schularzt PF., Gutachten über Schülerin K., Kronenburg, 27.2.1909, Stadtarchiv Straßburg III 111–581. Vgl. Hans Malmede, Vom »Genius des Bösen« oder: Die »Entartung« von Minderjährigen. Negative Kindheitsbilder und defensive Modernisierung in der Epoche des Deutschen Kaiserreichs 1871–1918, in: Christa Berg (Hrsg.), Kinderwelten, Frankfurt/Main 1991, S. 187–214.

65 Vgl. Einzelfallakten, Stadtarchiv Straßburg, Division III 111–581.

66 Bevormundete Mündel, sittlich gefährdete, nicht bevormundete Mündel, eheliche Kinder, die gegen Entgelt in fremder Pflege sind, vorläufig entlassene Zwangszöglinge, in: Bericht über die Tätigkeit des Gemeindegewandamtes und der Generalvormundschaft 1900–1910, Straßburg 1910, Stadtarchiv Straßburg Division III 89–472.

wertige Elemente« –, die wegen »leichter Verfehlungen oder übermütiger Streiche« bestraft worden waren, rechtfertigte auch aus Sicht des Ausschussmitglieds Prälat Müller-Simonis ihre Absonderung in Erziehungs- und Besserungsanstalten, fern vom gefährdenden Milieu.⁶⁷

Die Stadtverwaltung wusste, dass die Armutsbevölkerung ihren bedrückenden Wohnverhältnissen kaum entgehen konnte und versuchte, durch ihre Wohnungsbaupolitik eine ausreichende Zahl preisgünstiger Arbeiterwohnungen zu schaffen.⁶⁸ Die Fürsorgetätigkeit zielte aber auf Verhaltensänderungen des Einzelnen und seiner Familie ab und konzentrierte sich auf die statistisch erfassten sozialen Brennpunkte in der Stadt. Die Armenbevölkerung wanderte dorthin, wo billige Wohnungen zu finden waren. Die kinderreichen Familien zogen in die westlichen und südlichen Vororte Straßburgs. Die Alleinstehenden, die älteren Eheleute und kleine Familien konnten noch in der Innenstadt leben. 1912 unterstützte die Armenverwaltung 4105 von 104.544 Einwohnern der Innenstadt (1665 Armenparteien) und 5063 von 58.892 Einwohnern der Vororte (1096 Armenparteien).⁶⁹

Die schlimmsten Wohnverhältnisse trafen die Pfleger und Pflegerinnen im Garnie- und Schlafgängerwesen an, das allein im Jahr 1900 um 15 % zugenommen hatte und sich auf einzelne Häuser oder auch auf ganze Straßenzüge konzentrierte. Als am meisten verbreitete Art des Garniewesen registrierte die Wohnungsinspektion die Vermietung winziger Zimmer, in denen gekocht, gegessen und geschlafen wurde, die an nicht selten 10- oder 12-köpfige Arbeiterfamilien und viele im Konkubinat lebende Arbeiter, die woanders nicht unterkamen, vermietet wurden.⁷⁰ In Straßburg vermieteten 1900 3885 Haushaltungen Zimmer und Schlafstellen an 20616 Personen, also an 13,6 % der Gesamtbevölkerung (151.041).⁷¹ Die genaue Kenntnis extremer Wohnbedingungen hinderte die Stadtverwaltung und ihre Repräsentanten genauso wenig wie die Armen- und Waisenpfleger daran, die auf das Schlafgängerwesen angewiesenen Männer, Frauen und Kinder abschätzig zu bewerten und ihre moralische Integrität in Frage zu stellen. Der Berichterstatter Wohnungsinspektor Klatte sah vor allem noch ordentliche Kellnerinnen gefährdet, die auf solche möblierten Zimmer in oft »geradezu verrufenen Häusern«, die nichts anderes als »bessere offene Häuser« waren, angewiesen waren und – da sie leider in einem anständigen Haus nicht aufgenommen würden – alsbald »von ihren Kolleginnen in alle Berufsgeheimnisse »eingeweiht« und dann mitgerissen« würden.⁷² Die Mitglieder des Jugendfürsorgeausschusses setzten sich immer wieder dafür ein, dass solche Bordelle geschlossen wurden, allerdings ohne den gefährdeten Bevölkerungsgruppen ausreichende Wohnalternativen anbieten zu können.⁷³

Stigmatisierung und Vorverurteilung der Armutsbevölkerung, Beantragung der Absonderung unangepasster Kinder seitens der Lehrerschaft, Rechthaberei, barsches Auftreten, Anbrüllen der Mündel, Drohungen, selbst körperliche Züchtigungen seitens der Armen-

67 Protokoll der Sitzung des Fürsorgeausschusses, Straßburg, 19.2.1912, 21.5.1913, Stadtarchiv Straßburg Division III 63–347.

68 Auf die Stadtplanungs- und Wohnungsbaupolitik kann an dieser Stelle nicht eingegangen werden. Vgl. *Christoph Cornelissen/Stefan Fisch/Annette Maas*, Grenzstadt Straßburg. Stadtplanung, kommunale Wohnungspolitik und Öffentlichkeit 1870–1940, St. Ingbert 1997.

69 *Kurt Blaum*, Die Wohnlage der Armenbevölkerung zu Straßburg 194 und 1912, Straßburg 1913, S. 18–19.

70 *Klatte*, Wohnungsinspektor, Vom Garnie- und Schlafgängerwesen in Straßburg, in: *Blätter für das Straßburger Armenwesen*, 2. Jg. Nr. 8, September-Oktober 1908, S. 32–33.

71 Gesamtbevölkerungsstand am 1.12.1900, Verwaltungsbericht der Stadt Straßburg 1900–1910. *Klatte*, Garnie- und Schlafgängerwesen, S. 32–33.

72 *Klatte*, Garnie- und Schlafgängerwesen, S. 32–33.

73 Jugendfürsorgeausschuß, Protokoll der Sitzung am 5.5.1914, Straßburg, 5.5.1914, Stadtarchiv Straßburg Division III 1–62–348.

und Waisenzüchter waren an der Tagesordnung und brachten die reglementierte und drangsalierte Armutbevölkerung gegen das staatlich verordnete und sukzessive ausgeweitete Kontroll- und Erziehungssystem auf. Die Kinder und Jugendlichen reagierten mit Respektlosigkeit gegenüber Lehrern, wählten provozierende Ausdrucksformen, um das Bürgertum und seine Repräsentanten zu verschrecken, oder flohen aus den Erziehungsanstalten. Wenn Einschüchterungsversuche versagten, zeigten Eltern unverschämte Züchter und Züchterinnen nicht selten an. Aber es kam auch zu Handgreiflichkeiten. Züchter wurden abweisend behandelt, manche bedroht, und sie zogen sich überfordert aus der Arbeit zurück, so dass zeitweise in einigen Stadtteilen große Engpässe bei der Bestellung der Ehrenamtlichen auftraten. Arbeitslose bedrohten und verspotteten Beamte im Arbeitsamt, von denen sie sich schlecht behandelt fühlten. Da sich solche Vorfälle häuften, beantragten diese beim Bürgermeister ihre Bewaffnung.⁷⁴

V. DAS SCHEITERN DER REFORM

1926, Elsaß-Lothringen gehörte seit acht Jahren wieder zu Frankreich⁷⁵, rechnete der Stadtrat mit dem »Straßburger System« radikal ab. Der sozialistische Oberbürgermeister Jacques Peirottes setzte durch, dass die ehrenamtlichen Armenzüchter und -züchterinnen entlassen wurden. Mit der »klerikalen Vorherrschaft« wird »aufgeräumt«, hatte *La République* schon 1923 verkündet, als die ehrenamtlichen Kirchenvertreter sukzessive aus dem Armenrat entlassen und durch »neutrale Elemente« ersetzt wurden.⁷⁶ Die ehrenamtlichen Waisenzüchter waren schon 1919 amtsenthoben worden, da sie in den Augen der Franzosen in der Praxis völlig versagt hatten; allerdings zentralisierte und professionalisierte der Gemeinderat die Jugendfürsorge im neuen städtischen Jugendamt, dem weiterhin ein durch die konfessionellen Vereine ehrenamtlich besetzter Jugendfürsorgeausschuss zur Seite gestellt wurde: um der »sittlichen Verwilderung« der Jugend im Kriege entgegen zu treten.⁷⁷ Das Protokoll der entscheidenden Armenratssitzung am 6.5.1926 dokumentiert die Begründung für die Reform des Armenwesens durch den Adjoint, den Beigeordneten, L. Meyer: Der Dilettantismus im Bewilligungs- und Pflegedienst sei ein »ebenso gewagtes wie kostspieliges Experiment« gewesen. Nicht nur, dass der Mittelstand »in erdrückender Mehrzahl« (92 %) das Hauptkontingent gestellt habe, sondern auch der Mangel an grundlegenden armenzüchterischen Kenntnissen sei eklatant gewesen. Die Pflegeberichte hatten sich als »gewöhnlich höchst oberflächlich, mangelhaft oder unzutreffend« erwiesen. Falsche Begründungen standen falsche Entscheidungen gegenüber. Auch verschärfte Kontrollen der Pflegeakten hatten objektive, vorurteilsfreie Fallprüfungen nicht

74 Vgl. *Rudolf Schwander*, Bericht über die Hausarmenpflege im Rechnungsjahr 1906, S. 38, Akten Stadtarchiv Straßburg Division III 111–581. Sekretär Assessor Lutz, Straßburg, 22.11.1911. IV a. Über Angriffe im Amt, Stadtarchiv Straßburg Division III 111–582, Bürgermeister, Schreiben an Kaiserlichen Polizeipräsidenten, Straßburg, 19.1.1909, Stadtarchiv Straßburg Division III 247–1617.

75 Vgl. *Stefan Fisch*, Zur Wiedervereinigung des Elsaß mit dem Frankreich der Dritten Republik nach 1918, in: *Historisches Jahrbuch*, München etc. 1997.

76 *La République*, 5.4.1923, Öffentliche Gemeinderatssitzung vom 4.4.1923: »Der Fehdehandschuh der Klerikalen«. Stadtarchiv Straßburg Division III 53–288.

77 Gemeinderatssitzung, Protokoll, Straßburg, 18.7.1919; Dr. Belin, Bericht an den Gemeinderat über die Zentralisierung der Kinderfürsorge in Straßburg und die Bildung eines Jugendamtes, Straßburg, 1.5.1919; Präsident des Gemeindeausschusses, Über die Reform, Straßburg, 1.7.1919. Stadtarchiv Straßburg Division III 11–62–346.

gewährleisten können.⁷⁸ Dieser äußerst kritischen Einschätzung des Straßburger Systems ist in den Hauptkritikpunkten Recht zu geben. Dies zeigt der Vergleich zu anderen reichsdeutschen Städten.

Das Straßburger System hatte sich gegenüber dem in den meisten reichsdeutschen Städten noch bestehenden Elberfelder System der Armenfürsorge keineswegs als überlegen erwiesen. Die Chancen, eine die Würde der bedürftigen armen Erwachsenen und Kinder respektierende öffentliche oder private Unterstützung zu erhalten, hingen offensichtlich weniger von dem installierten Fürsorgesystem als von der mehr oder weniger liberalen und demokratischen städtischen oder ländlichen Gesellschaft und ihren Protagonisten ab. In Kiel beispielsweise wirkten sich aufklärerisch-liberale Traditionen maßgeblich auf das System der Armenfürsorge aus. Hatte in Elsaß-Lothringen die Französische Revolution ihre Spuren hinterlassen, so war Schleswig-Holstein durch die frühere Zugehörigkeit zu Dänemark geprägt (bis 1864), was sich direkt auf die Kommunalpolitik mit ihren plebiszitären Elementen der Selbstverwaltung auswirkte: »Der deutsch-dänische Gesamtstaat des ausgehenden 18. Jahrhunderts förderte die Gedankenfreiheit und bot die Garantie dafür, dass es zu freiwilligen Zusammenschlüssen kommen konnte.«⁷⁹ Die Einführung der Koalitions- und Versammlungsfreiheit hatte die Gründung der Schleswig-Holsteinischen Patriotischen Gesellschaft durch den Kieler Professor für Kameralistik und Staatenkunde August Christian Niemann ermöglicht. Auf seinen Ideen beruht die Gründung der privaten, nicht konfessionellen »Gesellschaft freiwilliger Armenfreunde« 1793 zur Versorgung der bedürftigen Bevölkerung.⁸⁰ Kieler Bürger hatten mit der Vereinsgründung auf die von der Stadtverwaltung nicht bewältigte Armutproblematik reagiert und verstanden wie Niemann unter Patriotismus im Zeitalter der Aufklärung eine staatsbürgerliche Tugend, nämlich die Verpflichtung zu gemeinnütziger Tätigkeit. Jedem Menschen stand danach das natürliche Recht auf Freiheit und Gleichheit zu und somit auch dem Armen ein Anspruch auf Befreiung von rechtlichen, sozialen und ökonomischen Beschränkungen. Die Gesellschaft vermittelte den Armen Arbeit, unterstützte Arbeitsunfähige finanziell und die Kinder erhielten Arbeits- und Schulunterricht, eine bemerkenswerte Initiative Ende des 18. Jahrhunderts. Das Hilfesystem glich organisatorisch dem späteren Elberfelder System der Armenfürsorge (1853): ein Quartierssystem mit ehrenamtlichen Pflegern, die die Arbeitsfähigkeit, Arbeitsamkeit, die Ordnung der Wohnung, die Erziehung der Kinder der Hilfebedürftigen kontrollierten; Versorgungs-, Schul-, Arbeits- und Krankenkommisionen koordinierten die Arbeit und leisteten die notwendigen Unterstützungen.⁸¹

Erst 1870, nach Einführung des Unterstützungswohnsitzgesetzes, übernahm die Stadt die Armenfürsorge und glich ihre Organisationsstruktur 1891 dem in den Großstädten etablierten Elberfelder System an, wodurch den einzelnen Armenbezirken größere Kompetenzen zugeteilt wurden. Sievers und Zimmermann räumen zwar ein, dass mit der preußischen Gesetzgebung die restriktive Armengesetzgebung in Schleswig-Holstein, die im 19. Jahrhundert zur systematischen Einrichtung von Arbeitshäusern geführt hatte,

78 Armenrat der Stadt Straßburg, Protokoll der Sitzung am 6.5.1926. 1. Reform für die Handhabung der Armenpflege in der städtischen Armenverwaltung (L. Meyer). Stadtarchiv Straßburg Division III 54 a–302 a.

79 Kai Detlev Sievers/Karin Stukenbrock, »Christliches Wohlwollen und braver Bürgersinn«. Private und öffentliche Fürsorge in Kiel und ihre Bemühungen um die Lösung sozialer Probleme. Festschrift zum 200jährigen Bestehen der Gesellschaft freiwilliger Armenfreunde Kiel, Neumünster 1993, S. 20.

80 Erich Graber, Kiel und die Gesellschaft freiwilliger Armenfreunde 1793–1953, Kiel 1953.

81 Ebd., Sievers/Stukenbrock, »Christliches Wohlwollen«; Kai Detlev Sievers/Harm-Peer Zimmermann, Das disziplinierte Elend. Zur Geschichte der sozialen Fürsorge in schleswig-holsteinischen Städten 1542–1914, Neumünster 1994.

liberalisiert worden sei.⁸² Aber in Kiel selbst hatte die Gesellschaft freiwilliger Armenfreunde eine Arbeitsanstalt – kein Arbeitshaus – betrieben. Dieses Lehrinstitut konnte im Sinne des aufgeklärt-liberalen Bürgertums freiwillig besucht werden und bot den Teilnehmern die Vermittlung handwerklicher Grundfertigkeiten an. Nach 1873 übernahm die Gesellschaft arbeitsteilig und in Kooperation mit der Armenverwaltung die Unterstützung »verschämter Armer«, die vorübergehend in Not geraten waren und denen man den Gang zur Armenverwaltung ersparen wollte. Die Gesellschaft organisierte ihre Arbeit durch einen Helferausschuss, der zusammen mit dem Vaterländischen Frauenverein entsprechend den vier städtischen Quartieren die offene Armenpflege leistete. Der Einfluss der Kirchen erlangte in Kiel niemals eine so große Bedeutung wie in Straßburg.⁸³

Die Kommunalpolitik wurde von Liberalen, vor allem Linksliberalen, die dort die bürgerlichen Mittelschichten – das Bürgertum, die Akademikerschaft und Teile des Bauerntums – vertraten, dominiert. Kiel galt als die Hochburg der Linksliberalen im Deutschen Reich. Die Gemeindeordnungen in Schleswig-Holstein enthielten im Vergleich zu Preußen größere Partizipationschancen des Bürgertums. Das Wahlrecht, das im Gegensatz zum preußischen Dreiklassenwahlrecht lediglich auf einem Zensus beruhte, ermöglichte es der Sozialdemokratie, 1890 erstmals in die Stadtverordnetenversammlung einzuziehen; 1912 erreichte sie die absolute Mehrheit, wodurch ein Patt zwischen bürgerlichen Parteien und Sozialdemokratie entstand. Magistratsmitglieder und Oberbürgermeister wurden auf Vorschlag einer Präsentationskommission durch die Bürgerschaft gewählt. Die Gemeindeordnung stärkte den Einfluss der Stadtverordneten gegenüber dem Magistrat.⁸⁴ Obrigkeitsstaatliches Denken war in Kiel längst nicht so verwurzelt wie in Straßburg.

Größere Toleranz dem Einzelnen und seinem abweichenden Verhalten gegenüber bewies die städtische Gesellschaft in Kiel gerade gegenüber Kinder und Jugendlichen. Die überlieferten Fürsorgeakten enthalten sehr selten die in Straßburg verwendeten Etikettierungen wie sittliche und moralische Verwahrlosung oder Verdorbenheit, die angeblich im Wesen der Arbeiterkinder lagen bzw. durch Veranlagung und Vererbung den Kindern eigen seien. Den im Rauhen Haus in Horn bei Hamburg und im Rettungshaus Martinstift in Flensburg untergebrachten Kieler Kindern wurden durch die Anstaltsleiter (z. B. Johann Hinrich Wichern)⁸⁵, aber auch durch Armenpfleger, Lehrer, Lehrerinnen oder Pflegeeltern immer auch positive Seiten zugeschrieben, waren sie auch noch so auffällig geworden; das belegen jedenfalls die Akten in aller Deutlichkeit. Neben Erziehungszielen und erwünschten Eigenschaften – Gehorsam, Ehrlichkeit und Wahrhaftigkeit, Arbeitsfleiß, Reinlichkeits- und Ordnungsliebe sowie Fortschritten in Schule und Lehre (oder eben ihrer Kehrseite) – wurden den Fürsorgezöglingen ausdrücklich ein freundliches Wesen, Phantasie, Munterkeit oder Spiellustigkeit als positive Merkmale attestiert, selbst Verträumtheit erschien eher positiv als negativ.⁸⁶ Solche Charakterisierungen blieben in Straßburg die Ausnahme. In Kiel reagierte man auf auffällige Kinder und Jugendliche

82 *Sievers/Zimmermann*, Das disziplinierte Elend, S. 226–331.

83 Vgl. *Graber*, Kiel und die Gesellschaft freiwilliger Armenfreunde; 1912 begrüßte die Kieler Armenkommission allerdings ausdrücklich das Gesetz über die Anwendung des Arbeitszwanges gegen Arbeitsscheue und säumige Nährpflichtige, das am 1.10.1912 in Kraft trat und die Überweisung von zur Zwangsarbeit verurteilten Männern in die Arbeitsanstalt des Landarmenverbandes auf dem Provinzialgut Bokelholm ermöglichte. Vgl. Bericht der Armenkommission über den Stand und die Verwaltung der öffentlichen Armen- und Waisenpflege in der Stadt Kiel im Rechnungsjahr 1912, Kiel 1913, S. 23, Stadtarchiv Kiel.

84 *Jürgen Jensen/Peter Wulf* (Hrsg.), Geschichte der Stadt Kiel, Kiel 1991, S. 230 f.

85 Kiels Einrichtungen für Gesundheitspflege und Unterricht. Festschrift, gewidmet der XXI. Versammlung des deutschen Vereins für öffentliche Gesundheitspflege von der Stadt Kiel, Kiel 1896, S. 159, 163. Stadtarchiv Kiel.

86 Stadtarchiv Kiel: Hauptverzeichnis 15, IX Polizeiverwaltung, Nr. 2967 Zwangserziehung 1876–1884.

offensichtlich mit wesentlich größerer Gelassenheit und Empathie. Und das, obwohl die Kinder- und Jugendfürsorge nicht wie in Straßburg 1900 durch das BGB dem Gemeindegewaisenamt übertragen wurde, sondern bis zur Gründung des Jugendamtes im Jahre 1914 in den Händen des Armenrates blieb; ihm und den Armenpflegern waren die Aufgaben des Gemeindegewaisenamtes und der Waisenpfleger übertragen worden. Sie teilten sich ihre Aufgaben mit der Polizeibehörde. Wesentliche Aufgaben – wie die Jugendgerichtshilfe oder die Verhütung und Bekämpfung der »Verwahrlosung« – wurden privaten Jugendfürsorgeausschüssen und -vereinen wie dem schleswig-holsteinischen Erziehungsverein und der Aufsichts- und Erziehungskommission der Gesellschaft freiwilliger Armenfreunde sowie Schulen bzw. der Lehrerschaft (Aufsichts- und Kontrollfunktionen) übertragen. Sie koordinierten ihre Arbeit ab 1911 im Ortsausschuss für Jugendpflege.⁸⁷ Natürlich kam es auch in Kiel zu Konflikten, gerade wenn Kinder zwangsweise in Heime eingewiesen wurden.⁸⁸ Trotzdem hatte offensichtlich der frühe institutionelle Differenzierungsprozess in Straßburg, aber auch das den politisch Handelnden – Stadtverwaltung und konfessionellen Vereinen – eigene negative Menschenbild zwar schnellere aber doch weitaus restriktivere Interventionen ermöglicht. Zukünftige Fallstudien werden diese These erhärten.⁸⁹

Gescheitert waren die Straßburger Sozialreformer theoretisch und praktisch letztlich nicht nur an den reformfeindlichen Machtkonstellationen auf Landesebene, sondern vor allem an den Traditionen und ihren Repräsentanten in der städtischen Gesellschaft. Georg Simmel, von 1914 bis 1918 Professor an der Universität Straßburg, hat den Unterschied herausgearbeitet zwischen einer Armenfürsorge, die ein einklagbares Recht des Bedürftigen auf Unterstützung adäquat zu individuellen Freiheitsrechten (wie ein Recht auf Existenz) als Grundlage anerkennt, und einer aus Barmherzigkeit, Pflichtgefühl und Zweckmäßigkeit gewährten Armenfürsorge, die den Einzelnen beschämt und demütigt (1906).⁹⁰ Die französischen Revolutionäre hatten mit Hilfe einklagbarer sozialer Rechte

87 Jugendamt der Stadt Kiel, Jugendhilfe in Kiel zwischen Jahrhundertwende und Erstem Weltkrieg. Dokumentation. Kiel o. J. (1989), Gemeindegewaisenrat der Stadt Kiel, Geschäftsanweisung für die Waisenvorsteher (Armenvorsteher) und die Waisenpfleger (Armenpfleger). Genehmigt durch den Magistrat am 8.11.1901, in: Bürgerbuch der Stadt Kiel. Sammlung der städtischen Statute, Regulative und Verordnungen, Kiel 1909. Bericht der Armenkommission über den Stand und die Verwaltung der öffentlichen Armenpflege in der Stadt Kiel im Rechnungsjahr 1912, Kiel 1913. Stadtarchiv Kiel. *Dittmar Frauke*, Private Armenversorgung in Kiel vor dem 1. Weltkrieg, Kiel 1983.

88 Arbeiter-Sekretariat für Kiel und Umgebung, 2. Jahres-Bericht für das Geschäftsjahr 1902, Kiel 1903, S. 85–104, 5. Jahres-Bericht für das Geschäftsjahr 1905, Kiel 1905, S. 42–45: Fürsorge-Erziehung. Das Arbeitersekretariat beschwerte sich über die willkürliche Verlängerung von Zwangserziehungsverfahren; die Eltern zahlreicher Kinder waren nicht einmal über den Ort und den Grund der Unterbringung informiert worden.

89 Die meisten Untersuchungen zur städtischen Kommunalpolitik beschäftigen sich mit der Organisationsstruktur der Armen- und Kinder- und Jugendfürsorge. Die Umsetzung dieser Politik ist wenig erforscht. Am Straßburger Beispiel lässt sich demonstrieren, dass die Untersuchung von Modellen noch nichts über die Praxis und die Auswirkungen der Politik auf die entsprechende Zielgruppe aussagt. Frank-Michael Kuhleemann hat am Beispiel der Schulpolitik in Preußen gezeigt, wie unterschiedlich und jeweils interessengeleitet die Städte mit den armen Kindern und Jugendlichen in ihren Gemeinwesen umgingen. Vgl. *Frank-Michael Kuhleemann*, Modernisierung und Disziplinierung. Sozialgeschichte des preußischen Volksschulwesens 1794–1872, Göttingen 1992. Einzelfallakten untersucht auch *Ludovica Scarpa*, Gemeinwohl und lokale Macht. Honoratioren und Armenwesen in der Berliner Luisenstadt im 19. Jahrhundert, München 1995. Ihre qualitative Untersuchung von Einzelfallakten aus der Mitte des 19. Jahrhundert decken ähnliche Haltungen gegenüber der Armutsbevölkerung auf, wie sie in Straßburg auch nach den Sozialreformen 1906 vertreten wurden.

90 *Georg Simmel*, Der Arme, Gesamtausgabe, Bd. 11, Frankfurt/Main 1992, S. 512–555.

die Armut gänzlich beseitigen wollen. Durch ein Recht auf Hilfe und ein Recht auf Arbeit sollte der Lohnarbeiter zum selbstbestimmten und gleichberechtigten Mitglied der Gesellschaft werden. Dagegen versuchten Schwander und seine Mitstreiter, die ja eigentlich mit den Ideen der Revolutionäre sympathisierten, beide Konzepte – Gewährung von sozialen Rechten zur Bekämpfung der Armut und zur Wahrung der Würde des armen Arbeiters einerseits und immer demütigende Zwangsmaßnahmen zur Durchsetzung einer bestimmten Lebensweise der Arbeiterbevölkerung andererseits – in ein System zu integrieren, ohne die gesellschaftlichen und ökonomischen Verhältnisse grundsätzlich in Frage zu stellen. Ziel war es zwar, die widerstrebenden politischen Kräfte, dazu zählten die Unternehmer und die Kirchen, aber auch die arme Arbeiterbevölkerung und ihre Organisationen (Gewerkschaften, Sozialdemokratie) und die marginalisierte Armutsbevölkerung insgesamt, in die städtische Gesellschaft zu integrieren (s. o.). Der Zwang, soziale Leistungen politisch und moralisch zu rechtfertigen, aber auch die Akzeptanz und Hinnahe der Lebens- und Arbeitsbedingungen auf niedrigstem Niveau waren allerdings so groß, dass die bedürftige Armenbevölkerung vor allem sozialpolitischer Disziplinierungen unterlag. Sogar die Arbeiterorganisationen hatten die Reform des Armenwesens mit ihren repressiven Instrumenten aus Distanz zu der »in völliger Verarmung versunkenen Bevölkerungsschicht«⁹¹ mitgetragen; theoretisch sollten sich ihre Lohnarbeitsrisiken durch die öffentlich-rechtliche Organisation des Arbeitsmarktes (Arbeitsamt, Arbeitslosenversicherung) und in Abgrenzung zur traditionellen Armenfürsorge minimieren.⁹² Nicht das »allgemeine Glück« aller Bürger und Bürgerinnen (vgl. französische Verfassung von 1793), sondern das »Interesse des Ganzen«, repräsentiert durch den Staat, seine Institutionen und die ihn unterstützenden Kräfte, leiteten das Handeln der Straßburger Stadtverwaltung, argumentiert man mit Georg Simmel. Mit der Folge, dass der Arme seinen sozialen Status verlor und zum Objekt der Gesellschaft und ihrer Institutionen wurde – symbolisiert durch den Entzug staatsbürgerlicher Rechte.⁹³

Die Gesellschaft handelte um ihrer selbst willen, um sich vor dem »gefährlichen« und ökonomisch destruktiven Armen zu schützen. Als Reaktion auf ihre Leistungen – materielle, pädagogische und disziplinierende – erhoffte sie sich, dass der Arme wieder wirtschaftlich tätig wurde, seine Körperkraft vor dem Verfall behütete und dass »seine Impulse von gewalttätiger Bereicherung abgelenkt« wurden.⁹⁴ Mit solchen Argumenten hatte auch Schwander die Sozialreformen begründet. Die Vergesellschaftung der Hilfeleistungen, d. h. Übernahme der staatlichen oder kommunalen Verantwortung für die Fürsorgeleistungen, hatte letztlich zur Deklassierung und Ausgrenzung der Armen geführt. Gerade die moralisierende Haltung, die Begründungen von Interventionsanlässen und die Ignoranz der Straßburger Stadtverwaltung und ihrer Akteure gegenüber armen Frauen und Kindern und den Ursachen ihrer oft elenden Lebensbedingungen belegen, dass man ihre marginalisierte Rolle in der städtischen Gesellschaft durchaus hinnahm. Abgesehen von niedrigsten Unterstützungsätzen, deren Bewilligung vom Wohlverhalten der Betroffenen abhing, wurde erst dann interveniert, wenn für die Mehrheitsgesellschaft – moralisch – unakzeptabel erscheinende Lebensweisen die bestehende Gesellschaftsordnung grundsätzlich in Frage zu stellen oder zu bedrohen schienen. Die Demokratisierung der städtischen Gesellschaft durch Sozialpolitik, mit dem Ziel, die Lebensbedingungen all ihrer

91 Armenrat der Stadt Straßburg, Protokoll der Sitzung am 6.5.1926. Stadtarchiv Straßburg Division III 54a – 302a.

92 Vgl. *Stephan Leibfried/Florian Tennstedt*, Armenpolitik und Arbeiterpolitik. Zur Entwicklung und Krise der traditionellen Sozialpolitik der Verteilungsformen, in: *Stephan Leibfried/Florian Tennstedt* (Hrsg.), Politik der Armut und die Spaltung des Sozialstaates, Frankfurt/Main 1985, S. 64–91.

93 Vgl. *Simmel*, Der Arme.

94 Ebd.

Mitglieder – denen die Sozialreformer ein »Recht auf Glück« zuerkannt hatten – zu verbessern, spielte in der tatsächlichen Gesellschaftskonzeption der Protagonisten theoretisch und praktisch nur eine marginale Rolle.⁹⁵

95 Ebd.