

Sabine Schmitt

# „Es fehlt uns ein Centralorgan für deutsche Armenpflege!“

Die Gründung des Deutschen Vereins vor 140 Jahren

Moderne Sozialsysteme beruhen auf einer Praxis der „abstrakten Solidarität“<sup>1</sup>, d.h. der Hilfe und Unterstützung von Fremden für Fremde. Sie ist eine Folge tiefgreifender gesellschaftlicher Transformationsprozesse seit Mitte des 19. Jahrhunderts, in denen traditionelle, lokal gebundene Hilfesysteme ihre Bedeutung verloren. Die örtliche Armenpflege war mit den neuen Aufgaben überfordert. Bestrebungen zu ihrer Reform führten 1880 zur Gründung des Deutschen Vereins für Armenpflege und Wohlthätigkeit.



Als Reaktion auf diese Entwicklungen wurde im Jahre 1871 die Zuständigkeit für die Armenpflege reformiert: Das Reichsgesetz über den Unterstützungswohnsitz (UWG) band die Pflicht zur Armenunterstützung nicht mehr an die „Heimatgemeinde“, sondern an diejenige Kommune, in der die Bedürftigen ihren realen Wohnsitz hatten – allerdings mit einem Mindestaufenthalt von zwei Jahren als Voraussetzung. Die Kommunen wurden als „Armenverbände“ zur Umsetzung verpflichtet. Das UWG regelte die Rechte und Pflichten der

Armenverbände untereinander und gegenüber den Unterstützungsberechtigten. Es machte allerdings keine Vorgaben hinsichtlich Umfang, Art und Modalitäten der Unterstützung.

Die Ortsarmenverbände waren mit ihren enormen Aufgaben überfordert. Ihre Freiheit bei der Ausgestaltung der Leistungen führte zu erheblichen Unterschieden zwischen den Kommunen im Umgang mit den Hilfebedürftigen. In jedem Fall war die Unterstützung an repressive Re-

## 1. Die Armenpflege vor neuen Aufgaben<sup>2</sup>

Seit Mitte des 19. Jahrhunderts zeigten sich die sozialen Folgen der Industrialisierung. Zahlreiche Arbeiter und Arbeiterinnen zogen vom Land in die schnell wachsenden Städte, wo sie in „Arbeiterquartieren“ unter elenden Bedingungen lebten. Die wirtschaftliche Flaute infolge der „Gründerkrise“ von 1873 führte zu einer hohen Arbeitslosigkeit und viele Menschen waren gezwungen, auf der Suche nach Arbeit von Ort zu Ort zu ziehen.

Die traditionellen Unterstützungssysteme bei Armut, Krankheit, Alter funktionierten nicht mehr. Die Hilfe durch familiäre und nachbarschaftliche Netzwerke oder durch lokale religiöse und privatwohltätige Institutionen war an die persönliche Bekanntschaft mit den Hilfebedürftigen gebunden. Nun hatten viele Menschen ihre Herkunftsorte verlassen und gerieten anderswo in Not. Die dortigen Behörden waren mit dem Elend der „Zugewanderten“ konfrontiert, aber für sie nicht zuständig.

1) Vgl. Großmaß, R.: Vielfalt und Zusammenhalt als Bezugspunkte der Sozialen Arbeit, in: Archiv für Wissenschaft und Praxis der sozialen Arbeit, 2/2018, S. 18–29.  
2) Vgl. ausführlich Sachße, T./Tennstedt, F.: Geschichte der Armenfürsorge in Deutschland, Bd. 2: Fürsorge und Wohlfahrtspflege 1871–1929, Stuttgart u.a. 1988; Hering, S./Münchmeier, R.: Geschichte der Sozialen Arbeit. Eine Einführung, 5. Aufl., Weinheim/Basel 2014.

**Dr. Sabine Schmitt** ist Historikerin und Redakteurin im Verlag des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge e.V., Berlin.

gelungen gebunden: Es gab keinen Rechtsanspruch der Bedürftigen auf Unterstützungsleistungen und sie verloren das aktive und passive Wahlrecht. Zudem unterstanden sie der Kontrolle und Aufsicht der örtlichen Armenpflege. Die wandernden Armen fielen ohnehin durch jedes Raster, denn das UWG setzte ja einen Mindestaufenthalt voraus. Sie wurden als „umherziehende Bettlerheere“ wahrgenommen.

Neben den kommunalen Behörden war eine Vielfalt privater Wohlfahrtsorganisationen auf philanthropisch-humanitärer oder konfessionell-religiöser Grundlage entstanden. Sie konnten zuweilen die Mängel der öffentlichen Armenpflege ausgleichen, arbeiteten aber nach ihren eigenen Maßgaben und sahen sich dem Vorwurf der unkontrollierten „Mehrfachunterstützung“ ausgesetzt.<sup>3</sup>

## 2. Reform der Armenpflege

Auf der Ebene der Länder und des Reiches gab es bis zum Ersten Weltkrieg keine direkte Verantwortung für die Armenpflege. Auf Reichsebene konzentrierte man sich darauf, der Situation der Arbeiterbevölkerung durch den Aufbau eines Versicherungssystems mit einer Krankenversicherung 1883, der Unfallversicherung 1884 und der Invaliditäts- und Altersversicherung 1889 zu begegnen. Diese Systeme waren erklärtermaßen dazu gedacht, der sozialistischen Arbeiterbewegung den Boden zu entziehen.

Auch eine steigende Zahl von Bürgern und Bürgerinnen sah die Verelendung der Arbeiterbevölkerung als Gefahr für die Gesamtgesellschaft und leitete daraus die Notwendigkeit einer „Sozialreform“ ab. Zahlreiche reichsweite Organisationen entstanden, um eine solche Reform wissenschaftlich zu begründen und politisch zu fordern. Prominente Beispiele waren der „Verein für Socialpolitik“ und der „Deutsche Verein für öffentliche Gesundheitspflege“, beide 1873 gegründet.

## 3. Albert Dölls Initiative

Ein Schwerpunkt der bürgerlichen Reformbestrebungen war eine Reorganisation der Armenpflege mit dem Ziel, den kommunalen Flickenteppich einheitlicher zu gestalten und damit effizienter, aber auch kalkulierbarer zu machen. Viele Akteure kamen selbst aus der Praxis, so auch Albert Döll. Von 1854 bis 1879 war er Ratsmitglied und Senator für das Armenwesen der thüringischen Stadt Gotha. Seit 1861 leitete er das städtische Armenhaus und seit 1863 die Waisenversorgungsanstalt im Herzogtum Gotha. Nach seinem aus fragwürdigen Gründen übereilten Eintritt in den Ruhestand siedelte er 1879 nach Bremen über.<sup>4</sup> Es ist unklar, warum Albert Döll Bremen als neuen Wohnort wählte. Möglicherweise war er bereits vorher mit dortigen Befürwortern einer Reform der Armenpflege bekannt, die zu seinen Mitstreitern wurden: Senator Wilhelm Nielsen, Direktor der stadtbremischen Armenpflege, und der Publizist August Lammers.

Döll hatte in seiner Zeit in Gotha die praktischen Auswirkungen des zersplitterten Armenwesens erfahren, in dem

jede Kommune auf sich gestellt die Aufgaben wahrnahm. Zudem gab es keine klare Aufgabenteilung von öffentlicher Armenpflege und Privatwohlthätigkeit, was ebenfalls zu unübersichtlichen Unterstützungsstrukturen führte. Die Lösung sah Albert Döll in einer übergreifenden Struktur: Ein reichsweiter Zentralverein (deshalb „deutscher“ Verein) sollte dazu dienen, die Leistungen zu vereinheitlichen und die Aufgaben zwischen öffentlicher Armenpflege und den privaten Organisationen zu koordinieren.

Am 9. Oktober 1879 sandte Döll eine Druckschrift an die kommunalen Arbeitsverwaltungen und an ausgewählte Einzelpersonen und lud sie zu einer reichsweiten Besprechung über die „Mängel und Bedürfnisse der öffentlichen Armenpflege“ ein. Sein Anliegen formulierte er so:

„Es fehlt uns sonach ein Organ, welches neben den Orts- und Landarmenverbänden gleichsam den Schlußstein des ganzen bildet, die nationalen Aufgaben dieses eminent wichtigen Verwaltungszweiges vertritt, und in den Fragen, die über das örtliche und partikuläre Interesse hinausgehen ein sachverständiges Urtheil abzugeben vermag: Es fehlt uns ein Centralorgan für deutsche Armenpflege!“<sup>5</sup>

Lammers veröffentlichte Dölls Druckschrift am 19. Oktober 1879 in seiner Wochenzeitung „Nordwest“ unter dem Titel „Centralisierung der Armenpflege in Deutschland“.<sup>6</sup> Trotz Zustimmung durch Presse, Fachleute aus Wissenschaft und Praxis sowie Mitglieder des Reichstags fand sich zunächst keine größere Gemeindebehörde, um den gewünschten Kongress umzusetzen. Daher entschloss sich Döll, seinen Argumenten noch einmal stärkeren Ausdruck zu verleihen, und veröffentlichte im April 1880 einen 60-seitigen Band unter dem Titel: „Die Reform der Armenpflege. Untersuchungen über die Handhabung der Unterstützungsgesetze und Vorschläge zu einer Organisation der amtlichen und freiwilligen Armenpflege“.<sup>7</sup>

## 4. Die Gründung des Deutschen Vereins<sup>8</sup>

Bei der Suche nach einem geeigneten Ort für die Konferenz hatten Albert Döll und August Lammers Wolfgang Straßmann in Berlin kontaktiert. Dieser war Vorsteher der Berliner Stadtverordnetenversammlung und u.a. Gründer des „Vereins gegen Verarmung“. Er galt als Experte für Armenpflege und hatte in Berlin erfolgreich die Zusammenarbeit von Armenpflege und freier Wohlfahrtspflege

3) Sachße/Tennstedt (Fußn. 2), S. 24.

4) Vgl. Schmitt, S.: Wer war Albert Döll? Zum 200. Geburtstag des „Gründungsvaters“ des Deutschen Vereins, in: NDV 2014, S. 469–474.

5) Döll an die Armendirektion Leipzig (9. Oktober 1879), Stadtarchiv Leipzig, Kap. 35, Nr. 71, Bl. 1–11.

6) Centralisierung der Armenpflege in Deutschland, in: Nordwest. Gemeinnützig-unterhaltende Wochenschrift, 2. Jg., Nr. 42, 19. Oktober 1879.

7) Die Reform der Armenpflege. Untersuchungen über die Handhabung der Unterstützungsgesetze und Vorschläge zu einer Organisation der amtlichen und freiwilligen Armenpflege. Eine Denkschrift von A. Doell, Bremen 1880 (Nachdruck im Faksimile, Berlin 2009).

8) Siehe dazu Münsterberg, E.: Generalbericht über die Thätigkeit des deutschen Vereins für Armenpflege und Wohlthätigkeit während der ersten 25 Jahre seines Bestehens 1880–1905, Leipzig 1905; Sachße, C./Tennstedt, F.: Der Deutsche Verein von seiner Gründung bis 1945, in: Forum für Sozialreformen. 125 Jahre Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge, Berlin 2005, S. 17–115.



Eintrittskarte zur ersten deutschen Armenpfleger-Conferenz am 26./27. November 1880, auf der die Gründung des Deutschen Vereins beschlossen wurde

organisiert.<sup>9</sup> Straßmann sagte Mitte Dezember 1879 zu, den Berliner Magistrat zu veranlassen, im Frühjahr 1880 einen solchen Kongress einzuberufen. Allerdings verlief diese Initiative zunächst im Sande.<sup>10</sup>

Ein nächster Schritt ging von der Generalversammlung der „Gesellschaft für Verbreitung der Volksbildung“ aus, die sich am 23. Mai 1880 Dölls Vorschlag zu eigen machte. Die Durchführung einer solchen Konferenz sollte „eine Durchföhrung einer solchen Konferenz sollte „eine Durchföhrung einer solchen Konferenz sollte „eine Durchföhrung einer solchen Konferenz sollte mit dem Gegenstande ausgezeichnete Persönlichkeit“ übernehmen – und die Wahl fiel wiederum auf Straßmann.<sup>11</sup> Er war nicht nur als anerkannter Experte des Armenwesens geeignet, sondern auch als Angehöriger des Berliner Magistrats. Per Rundschreiben vom 13. November 1880 lud Straßmann nun „eine Anzahl der hervorragendsten Sachverständigen“ zur ersten „Armenpfleger-Konferenz“ ein, die am 26. und 27. November 1880 im Berliner Rathaus stattfand.<sup>12</sup> Sie wurden von Oberbürgermeister Max von Forckenbeck, der wie Straßmann der Fortschrittspartei angehörte, feierlich begrüßt.

Auf der Konferenz wurden drei Tagesordnungspunkte diskutiert:

- 1) Maßregeln zur Unterdrückung der Bettelei,
- 2) Organisation der freien Wohlthätigkeit, Anlehnung derselben an die gesetzliche Armenpflege,
- 3) Beteiligung der Frauen an der Armenpflege.<sup>13</sup>

Dass die Armenpfleger-Konferenz weniger Teilnehmende hatte, als einige erwartet hatten, schien den Initiatoren günstig, um ihr Vorhaben voranzutreiben. Döll widersprach wie Straßmann der Meinung, man hätte eine große Versammlung mit 400 bis 500 Personen beabsichtigt. Er pflichtete Straßmanns Einschätzung bei:

„In einer großen Versammlung, in welcher die sich entgegenstehenden Meinungen nicht so leicht auszugleichen sind, würde die Einigung kaum in so kurzer Zeit herbeigeföhrt worden sein.“<sup>14</sup>

Nach zweitägigen inhaltlichen Diskussionen stellte Lamers den Antrag, der die Konferenz zu ihrem eigentlichen Ziel föhrte: Es wurde die Gründung eines „Deutschen Vereins für Armenpflege und Wohlthätigkeit“ beschlossen und eine Kommission zu deren Vorbereitung eingesetzt.

Die Kommission wurde im Frühjahr 1881 einberufen. Bei der nächsten Sitzung am 11. und 12. November 1881 in Berlin wurde die von ihr vorgelegte Satzung einstimmig angenommen und damit der „Deutsche Verein für Ar-

9) Vgl. Schmitt, S.: Barrikadenkämpfer, Armenarzt, Sozialreformer: Wolfgang Straßmann (1821–1885). Der Mitbegründer und erste Vorsitzende des Deutschen Vereins, in: NDV 2011, S. 185–190.

10) Schreiben Dölls an den Rath der Stadt Leipzig vom 27. April 1880, Stadtarchiv Leipzig, Kapitelakten Cap. 35, Nr. 71, Bl. 14.

11) Münsterberg (Fußn. 8), S. 5.

12) Landesarchiv Berlin, A Rep. 000-02-01, Nr. 1501.

13) Stenographischer Bericht über die Verhandlungen der Armenpfleger-Konferenz zu Berlin am 26. und 27. November 1880, o.O., o.J.

14) Ebenda, S. 76.



menpflege und Wohlthätigkeit“ konstituiert. Wolfgang Straßmann wurde informell mit dessen Vorsitz betraut, den er bis 1885, ohne dass es einer weiteren Bestätigung bedurfte, innehatte.



*Dr. Wolfgang Straßmann 1880, zur Zeit der Gründung des Deutschen Vereins*

## 5. Ziele und Aufgaben des Deutschen Vereins

Die im November 1881 beschlossene Satzung nannte als Vereinszweck:

„Zusammenfassung der zerstreuten Reformbestrebungen, welche auf dem Gebiet der Armenpflege und Wohlthätigkeit hervortreten, und fortgesetzte, gegenseitige Aufklärung der auf diesem Gebiete thätigen Personen. Hierzu dient als wesentliches Mittel die regelmäßig in jedem Jahre wiederkehrende öffentliche Versammlung der Vereinsmitglieder. Der Ort der Versammlung wird jedesmal besonders festgesetzt.“<sup>15</sup>

Zur Mitgliedschaft sah die Satzung Folgendes vor:

„Mitglied des Vereins kann jeder werden, der sich für Armen-Angelegenheiten interessiert und sich zu einem jährlichen Beitrage von mindestens 5 Mk. verpflichtet. Ebenso können Kommunen, Kommunalverbände, Wohlthätigkeitsvereine und Wohlthätigkeitsanstalten aller Art Mitglied werden. Dieselben entrichten einen Jahresbeitrag von mindestens 10 Mk. Sie sind berechtigt, sich auf den Versammlungen des Vereins durch eines oder mehrere ihrer

Mitglieder vertreten zu lassen, sie führen jedoch nur eine Stimme.“<sup>16</sup>

An der Spitze des Vereins sollte ein 30-köpfiger „Zentralausschuß“ stehen, der aus seiner Mitte einen fünfköpfigen Vorstand zu wählen hatte. Diesem fiel die Aufgabe zu, die laufenden Geschäfte zu besorgen und die Kasse zu verwalten.

1881 umfasste die Mitgliedschaft des Deutschen Vereins bereits 93 Stadtgemeinden, vier Provinzial- und Landarmenverbände, elf Wohlthätigkeitsvereine und 78 Privatpersonen.

In den folgenden Jahren kam der Deutsche Verein seinen selbstgesetzten Zielen in eindrucksvoller Weise nach: Er gab Expertisen und empirische Erhebungen in Auftrag und konnte die wichtigsten Akteure und Akteurinnen des Fürsorgewesens einbinden. Seine zahlreichen Veröffentlichungen, nicht zuletzt die Wortprotokolle der Jahresversammlungen, hatten einen maßgeblichen Einfluss in der Fachwelt:

„Die Leitsätze und Resolutionen, die am Ende der Debatten verabschiedet wurden, bildeten die ‚herrschende Meinung‘ in der Armenpolitik.“<sup>17</sup>

Direkten Einfluss auf die Ausgestaltung des Wohlfahrtsstaates konnte er allerdings erst in der Weimarer Republik nehmen, als die Sozialgesetzgebung auf Reichsebene verlagert wurde. Damit einher ging der Wechsel zum heute noch gültigen Namen „Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge“.<sup>18</sup>

## 6. Ausblick

Die Gründung des Deutschen Vereins im Jahre 1880 stand im Kontext der Entwicklung Sozialer Arbeit zu einem System professionell erbrachter „abstrakter Solidarität“. Es gehörte zu seinen Zielen, die für Hilfebedürftige erbrachten Leistungen öffentlicher und privater Träger aufeinander abzustimmen und sie überregional zu vereinheitlichen. Damit waren die Leistungen nicht mehr von persönlichen Sympathien für die Bedürftigen oder deren Wohlverhalten abhängig. Von einem Rechtsanspruch auf eine bestimmte Unterstützung war man allerdings noch weit entfernt – und bis heute gibt es zuweilen den Wunsch, die frühneuzeitliche Differenzierung in „würdige“ und „unwürdige“ Arme sozialrechtlich zu verankern. ■

15) Zitiert bei Münsterberg (Fußn. 8), S. 8 f.

16) Ebenda, S. 9.

17) Einleitung, in: Quellensammlung zur Geschichte der deutschen Sozialpolitik 1867 bis 1914. III. Abt., Bd. 7: „Armenwesen und kommunale Wohlfahrtspolitik“, Mainz 2017, S. XVIII.

18) Vgl. Schmitt, S.: Vor 100 Jahren: der Deutsche Verein wird modern!, in: NDV 2019, S. 433 ff.