

Rudloff, Wilfried: *Die Wohlfahrtsstadt. Kommunale Ernährungs-, Fürsorge- und Wohnungspolitik am Beispiel Münchens 1910-1933*. Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht 1998. ISBN: 3-525-36056-8; 1068 S. 2 Teilbände

Rezensiert von: Rainer Auts

Die 1995 an der Ludwig-Maximilians-Universität München als Dissertation angenommene Arbeit nimmt am Beispiel der Stadt München das Gesamtsystem der kommunalen Fürsorge, ergänzt um die Gesundheits- und Wohnungspolitik als Aufgabenkern der Weimarer Kommunalpolitik, in den Blick. Der in bewusster Absetzung zum Wohlfahrtsstaat¹ gewählte Titel der Untersuchung zielt auf das, so Rudloff, charakteristische Merkmal der Modernität einer Kommune im Untersuchungszeitraum, nämlich die Entwicklung und Ausgestaltung des kommunalen Wohlfahrtswesens, das ablesbar sowohl am Finanzbedarf als auch an der Nachfrage nach sozialen Leistungen – im Zentrum der Kommunalpolitik stand. Dies gilt besonders für die Krisenjahre des Weimarer Sozialstaates, in denen die Kommunen die Hauptlast der Unterstuetzungszahlungen trugen.

Methodisch folgt Rudloff der modernen Verwaltungssoziologie und rückt das Verhältnis der Verwaltung zu ihrer Umwelt in den Mittelpunkt seiner Untersuchung. Die von Rudloff herangezogenen Umweltfaktoren dienen dabei zugleich als analysebestimmende Kategorien. Zunächst fragt er, welche Probleme überhaupt erkannt und als Aufgabenfeld kommunaler Wohlfahrtspolitik definiert wurden. Bei der Untersuchung der komplexen Wechselbeziehungen zwischen Verwaltung und Politik erscheinen als Akteure der Stadtrat und die Vertretungsorgane des städtischen Wohlfahrtswesens sowie die nach dem Ersten Weltkrieg entstehenden organisierten Interessenvertretungen. Die Beziehungen zu einzelnen Klienten der Wohlfahrtsbürokratie kann Rudloff dagegen quellenbedingt nur schlaglichtartig beleuchten. Themen sind weiterhin das Verhältnis zu den übergeordneten oder parallel gelagerten Verwaltungsstrukturen sowie zur (Fach-) Öffentlichkeit.

München nahm fürsorgepolitisch für die Zeit von der Jahrhundertwende bis zum Ende der Weimarer Republik alles andere als eine exponierte Stellung ein; die bayerische Metropole stand vielmehr für eine unauffällige Normalität. Die in anderen Städten zu beobachtende charakteristische Anspornwirkung interurbaner Konkurrenz spielte im Münchener Fürsorgewesen nur eine begrenzte Rolle: Ihre Vertreter brachten sich kaum in die zeitgenössische Fachdiskussion ein, umgekehrt gaben Beispiele anderer Städte wenig nachhaltige Anstöße. Die Aufgabenverteilung zwischen öffentlicher und freier Wohlfahrtspflege gestaltete sich in München derart, dass erstere mehr auf die monetären Sicherungsformen ausgerichtet war, während die privaten Träger zahlreiche subsidäre und supplementäre Funktionen im Bereich der sozialen Dienste übernahmen. Dabei kam den konfessionellen Verbänden und besonders der Caritas eine herausragende Rolle zu, die Arbeiterwohlfahrt blieb an der Peripherie.

Bei der Untersuchung der Wahrnehmungsmuster von Not und Bedürftigkeit seitens der Verwaltung rückt Rudloff die Folgen von Krieg und Inflation in den Vordergrund. Während des Ersten Weltkriegs gewann die Verwaltung eine Art Allzuständigkeit für die vormals marktgesteuerten elementaren Lebensbedürfnisse der Bevölkerung. Die Besonderheit des zugrundeliegenden Ordnungsmodells bestand darin, dass für die Zumessung der Lebensgüter ein hoher Anspruch auf gerechte Verteilung formuliert wurde. Je länger der Krieg andauerte, desto weniger war dieser aufrechtzuerhalten, zumal das Gleichheitsversprechen die Sensibilität für gleichwohl fortbestehende oder neue Erscheinungen der Ungleichheit verstärkte. Die Misserfolge der Zwangswirtschaft warfen somit enorme Legitimationsprobleme auf. Diese bezogen sich einmal auf den Anspruch, das soziale Existenzminimum der mit dem Krieg entstandenen neuen Bedürftig-

¹. Grundlegend für die Geschichte des Wohlfahrtsstaates vgl. Gerhard A. Ritter: „Der Sozialstaat. Entstehung und Entwicklung im internationalen Vergleich“, (Historische Zeitschrift Beihefte NF 11), München 1989; Christoph Sachse: Der Wohlfahrtsstaat in historischer und vergleichender Perspektive, in: „Geschichte und Gesellschaft“ 19 (1990), S. 478-90.

tengruppen („Kriegerfrauen“, Kriegsbeschädigte und -hinterbliebene, Sozial- und Kleinrentner) zu gewährleisten. Ausserdem verstanden diese Gruppen die öffentliche Unterstützung nicht als einseitige Anspruchsgewährung, sondern als einen Äquivalenztäusch, bei dem sie ihre Vorleistung – als Opfer für das Vaterland – schon erbracht hatten.

Mit den Interessen- und Selbsthilfeorganisationen der genannten Gruppen betraten Akteure die Bühne der Fürsorgepolitik, welche die Wahrnehmung der vielfältigen Bedürfnislagen neu strukturierten: Die nicht-organisierten Interessen der 'älteren' Armutsgruppen traten in den Hintergrund. In der Praxis zeigte sich dies darin, dass in München an der Gruppenfürsorge festgehalten wurde. Die unterschiedliche soziale Herkunft der Armuts Klientel sollte sich – so die übereinstimmende Position der bürgerlichen Parteien und der Sozialdemokratie – auch im Rahmen der Fürsorge widerspiegeln. Unterschiede bestanden lediglich darin, in welchem Masse den Bedürftigengruppen Mitsprache-rechte eingeräumt werden sollten.

Rudloff konstatiert über den ganzen Untersuchungszeitraum ein anhaltendes Übergewicht der Verwaltung gegenüber den Parteien. Insbesondere die zwischen 1919 und 1925 regierenden Sozialdemokraten konnten der Fürsorgepolitik kaum ihren Stempel aufdrücken. Auch die den Interessengruppen zugestandenen Partizipationsmöglichkeiten bei der Formulierung der kommunalen Fürsorgepolitik blieben Episode. Nach 1930 schränkten bürgerliche Mehrheitsparteien und Verwaltung diese wieder ein. Dennoch misst Rudloff dem Beginn der Weltwirtschaftskrise nicht dieselbe Bedeutung als wohlfahrtsgeschichtliche Zäsur zu wie Sachsse/Tennstedt in ihrem dritten Band der Geschichte der Armenfürsorge in Deutschland.² Zwar habe es auch in München Pläne – einem autoritären Umbau des Fürsorgesektors gegeben – beispielsweise zum Ausbau der Pflichtarbeit für Wohlfahrtserwerbslose und zur Revision der Richtsatzpolitik – die politischen Gremien der Selbstverwaltung seien jedoch immer noch stark genug gewesen, diese zu verhindern bzw. abzuschwächen.

Auch wenn man zugesteht, dass das Kraef-

tefeld der Wohlfahrtspolitik nicht in solchem Masse dem Primat der Verwaltung unterworfen wurde, wie dies ab 1933/35 der Fall war, und dass der Interessenabgleich zwischen Wohlfahrts- und Jugendamt und den Verbänden der freien Wohlfahrtspflege fortbestand, markierte die Einschränkung der Partizipationsrechte der Betroffenenverbände, anders als Rudloff meint, sehr wohl eine deutliche Zäsur im Verhältnis von Fürsorgeverwaltung und Armutsbevölkerung. Ebenfalls für die These eines deutlichen Einschnitts spricht die von Rudloff in ihren Konsequenzen nicht ausreichend gewürdigte Substitution öffentlicher Leistungen durch Spenden, die vor allem durch nicht öffentlich legitimierte Institutionen in Gestalt der privaten Wohlfahrtsorganisationen verteilt wurden.

In Abgrenzung zu den Versicherungs- und Versorgungssystemen des Wohlfahrtsstaates betont Rudloff stark die Eigenwertigkeit der Fürsorge. Die Wohlfahrtsstadt sei zwar für die Risiken zuständig gewesen, welche die vorgeschalteten Netze des Wohlfahrtsstaates nicht auffingen, aber die Fürsorge sei weder eine blosse Schruppform des Wohlfahrtsstaates, noch ein entwicklungsgeschichtliches Durchgangsstadium gewesen. Vielmehr habe sie eine Komplementärfiguration gebildet, mit eigenen Prinzipien, Instrumenten und Wirkungsweisen. So bestanden keine festen Rechtsansprüche auf Leistungen, sondern diese wurden nach Bedürfnis und Bedürftigkeit erteilt. Ausserdem waren – da die Fürsorge in erster Linie auf eine Verhaltensbeeinflussung durch Erziehung abzielte – die Eingriffsmittel vergleichsweise stark ausgeprägt mit dem Ziel, ein individuelles Zureckbleiben hinter den gesellschaftlichen Normalitätserwartungen durch eine persönliche Einwirkung zu korrigieren. Mit der Welt-

² Christoph Sachsse / Florian Tennstedt: „Geschichte der Armenfürsorge in Deutschland“. Bd. 3: Der Wohlfahrtsstaat im Nationalsozialismus, Stuttgart, Berlin, Köln 1992. Vgl. auch Hans-Ulrich Thamer / Jochen-Christoph Kaiser in Zusammenarbeit mit Gabriele Bussmann-Strelow/Julia Paulus/Paul Brandmann und Michael Funk: Kommunale Wohlfahrtspolitik zwischen 1918 und 1933 im Vergleich (Frankfurt, Leipzig, Nuernberg), in: Juergen Reulecke (Hg.), „Die Stadt als Dienstleistungszentrum. Beiträge zur Geschichte der 'Sozialstadt' in Deutschland im 19. und frühen 20. Jahrhundert, St. Katharinen 1995, S. 325-70.

wirtschaftskrise, als die Fuersorge aufgrund der Massenbeanspruchung nur noch mehr oder weniger schematische Einkommenshilfen leisten konnte, liess die Lueckenbuessersfunktion das 'eigentliche' Programm der Fuersorge jedoch in den Hintergrund treten.

Abschliessend ist aus dem breiten Spektrum der behandelten Themenfelder die Analyse des Verhältnisses von oeffentlicher und freier Wohlfahrtspflege zu wuerdigen. Die Rolle der freien Traeger ist auf kommunaler Ebene in dieser Breite und so intensiv von der Forschung bislang nicht behandelt worden. Zu den besonderen Leistungen der Arbeit zaehlt, dass Rudloff den heuristischen Wert des Deutungsmodells des Korporatismus verstanden als ein spezifisches Muster der Interessenvermittlung, das sich durch die Mitwirkung von ausgewaehlten (Spitzen-) Verbaenden an der staatlichen Politik einerseits und die Instrumentalisierung der Verbaende fuer staatliche Verteilungsaufgaben andererseits auszeichnet³—auch fuer lokale wohlfahrtsgeschichtliche Studien ueberzeugend aufzeigt.

Rudloff charakterisiert das spezifische Muenchener Fuersorgepolitik-Muster insgesamt als eine gebremste wohlfahrtsstaatliche Intervention. Im Vergleich zu anderen Staedten liessen Politik und Verwaltung auffaelligen Ehrgeiz im Innovationswettbewerb vermissen, so dass der Fuersorgesektor nur begrenzt kommunalisiert wurde. Die Muenchener Fuersorgepolitik stand radikalen Entwerfen tiefgestaffelter Gesellschaftssteuerung distanziert gegenueber und ueberliess den freien gesellschaftlichen Wohlfahrtsorganisationen weite Spielraeume. Muenchen bildete damit, so das ueberzeugende Resuemee Rudloffs, einen spezifischen Typus der Wohlfahrtsstadt, der sich durch einen gemaessigten, gleichsam korporativ halbierten Gebrauch des Interventionsrahmens auszeichnete.

Rainer Autz über Rudloff, Wilfried: *Die Wohlfahrtsstadt. Kommunale Ernährungs-, Fürsorge- und Wohnungspolitik am Beispiel Münchens 1910-1933*. Göttingen 1998, in: H-Soz-Kult 12.08.2000.

³. Fuer die Wohlfahrtsverbaendeforschung ist grundlegend der Aufsatz von Rolf G. Heinze/Thomas Olk: Die Wohlfahrtsverbaende im System sozialer Dienstleistungsproduktion. Zur Entstehung und Struktur der bundesrepublikanischen Verbaendewohlfahrt, in: „Koelner Zeitschrift fuer Soziologie und Sozialpsychologie“ 33 (1981), S. 94-114.