

Ronald Lutz | Wolfgang Sartorius |  
Titus Simon

# **Lehrbuch der Wohnungslosenhilfe**

Eine Einführung in Praxis, Positionen  
und Perspektiven

4. Auflage

Ronald Lutz | Wolfgang Sartorius | Titus Simon  
Lehrbuch der Wohnungslosenhilfe

## Studienmodule Soziale Arbeit

Herausgegeben von Ria Puhl | Eberhard Raithelhuber | Regina Rätz |  
Wolfgang Schröer | Titus Simon | Steve Stiehler | Mechthild Wolff

Die Reihe „Studienmodule Soziale Arbeit“ präsentiert Grundlagentexte und bietet eine Einführung in basale Themen der Sozialen Arbeit. Sie orientiert sich sowohl konzeptionell als auch in Inhalt und Aufbau der Einzelbände hochschulübergreifend an den jeweiligen Studienmodulen. Jeder Band bereitet den Stoff eines Semesters in Lehr- und Lerneinheiten auf, ergänzt durch Übungsfragen, Vorschläge für das Selbststudium und weiterführende Literaturhinweise.

Ronald Lutz | Wolfgang Sartorius |  
Titus Simon

# Lehrbuch der Wohnungslosenhilfe

Eine Einführung in Praxis, Positionen  
und Perspektiven

4., überarbeitete Auflage

**BELTZ** JUVENTA

## Die Autoren

Ronald Lutz, Jg. 1951, Dr. phil., war Professor für die „Soziologie besonderer Lebenslagen“ an der Fakultät Angewandte Sozialwissenschaften der Fachhochschule Erfurt/University of Applied Sciences. Seine Arbeitsschwerpunkte sind Armut und soziale Benachteiligung, Sozialberichtssysteme, Transformationen der Hilfesysteme, Stadt und Raum, Internationale Sozialarbeit.

Wolfgang Sartorius, Diakon und Sozialpädagoge/Sozialarbeiter B. A., leitet als Geschäftsführender Vorstand die ERLACHER HÖHE in Baden-Württemberg; Vorstandsmitglied bei EBET e. V.

Titus Simon, Prof. Dr., Hochschullehrer i. R., freischaffend praxisforschend, publizistisch und schriftstellerisch tätig.

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronische Systeme.



Dieses Buch ist erhältlich als:  
ISBN 978-3-7799-3094-5 Print  
ISBN 978-3-7799-5592-4 E-Book (PDF)

4., überarbeitete Auflage 2021

© 2021 Beltz Juventa  
in der Verlagsgruppe Beltz · Weinheim Basel  
Werderstraße 10, 69469 Weinheim  
Alle Rechte vorbehalten

Herstellung: Ulrike Poppel  
Satz: text plus form, Dresden  
Druck und Bindung: Beltz Bad Langensalza GmbH, Bad Langensalza  
Printed in Germany

Weitere Informationen zu unseren Autoren und Titeln finden Sie unter: [www.beltz.de](http://www.beltz.de)

# Inhalt

|   |    |
|---|----|
| <b>Kapitel 1</b>  |    |
| Einleitung zur 4. Auflage   | 9  |
| <b>Kapitel 2</b>  |    |
| <b>Zur Geschichte von Armut und darauf bezogener gesellschaftspolitischer Reaktionen</b>                      | 13 |
| 2.1 Historische Skizzen zur Armenfürsorge:<br>Vom Mittelalter bis zur Neuzeit                                 | 13 |
| 2.2 Zu den historischen Wurzeln der Entwicklung<br>von Kontrollsystemen                                       | 15 |
| 2.3 Armut und Armenfürsorge im Absolutismus   | 18 |
| 2.4 Armut und Armenhilfe im 19. Jahrhundert   | 21 |
| 2.5 Armutsentwicklungen im Kaiserreich<br>und in der Weimarer Republik  | 26 |
| 2.6 Armenfürsorge und Verfolgung „Asozialer“<br>während des Nationalsozialismus                               | 29 |
| 2.7 Gesellschaftliche Entwicklungen und Armenhilfe nach 1945  | 31 |
| <b>Kapitel 3</b>  |    |
| <b>Zur Entwicklung des Armutsbegriffs und der Armenhilfe nach 1970</b>  | 34 |
| 3.1 Paradigmenwechsel im Verständnis von Armut  | 34 |
| 3.2 Die Debatte um die „neue Armut“ nach 1977   | 37 |
| 3.3 Aktuelle Armutsentwicklungen  | 42 |
| 3.4 Sars-CoV-2: just a moment in 2020?  | 44 |
| 3.5 Wohnungslose als Opfer rechtsextremer Gewalt<br>und als Objekte rechtspopulistischer Instrumentalisierung | 48 |
| <b>Kapitel 4</b>  |    |
| <b>Zum Verhältnis von Armut, Arbeits- und Wohnungslosigkeit</b>   | 52 |
| 4.1 Das Bedingungsgefüge zwischen Arbeitslosigkeit und Armut  | 52 |
| 4.2 Stichwort Kinderarmut   | 55 |
| 4.3 „Les Misérables“ – das Elend der Sanktionspraxis  | 58 |
| 4.4 Weiterführende Bemerkungen über den Zusammenhang<br>zwischen Arbeitslosigkeit und Armut                   | 61 |
| 4.5 Wohnpolitische Ursachen von Obdach- und Wohnungslosigkeit   | 62 |
| 4.5.1 Problemindikator Wohnungsmarkt  | 64 |

|  |     |
|--|-----|
| <b>Kapitel 5</b>   |     |
| <b>Vom Wandel der Erklärungsmodelle für Wohnungslosigkeit</b>  | 72  |
| 5.1 Erklärungsversuche von „Nichtsesshaftigkeit“<br>zwischen 1880 und 1975                                     | 72  |
| 5.2 Innovationen in der Fachdebatte seit 1977  | 81  |
| 5.3 Neue Forschungsansätze: Der Lebenslagenindex   | 84  |
| <b>Kapitel 6</b>   |     |
| <b>Rechtliche Grundlagen der Wohnungslosenhilfe</b>  | 87  |
| 6.1 Zur Praxis der Umsetzung der Hilfen nach § 72 BSHG bis 2004  | 87  |
| 6.2 Umsetzung der Hilfen ab 2005 und Rechtsrahmen im SGB XII   | 93  |
| 6.3 Probleme der Rechtsverwirklichung für Leistungsberechtigte<br>gem. §§ 67 ff. SGB XII im Kontext des SGB II | 97  |
| 6.4 Weitergehende Probleme der Rechtsverwirklichung  | 104 |
| 6.5 Das Bundesteilhabegesetz (BTHG)  | 111 |
| <b>Kapitel 7</b>   |     |
| <b>Soziale Arbeit mit Wohnungslosen</b>  | 114 |
| 7.1 Begriffe und Struktur des Hilfesystems   | 114 |
| 7.2 Anlass der Hilfe: Soziale Schwierigkeiten in Verbindung<br>mit besonderen Lebenslagen                      | 119 |
| 7.3 Präventive Hilfen  | 123 |
| 7.4 Unterschiedliche Menschen in der Lebenslage Wohnungslosigkeit  | 123 |
| 7.5 Der Hilfeprozess: Philosophie und methodische Basis  | 128 |
| 7.6 Ziel der Hilfe   | 130 |
| <b>Kapitel 8</b>   |     |
| <b>Die Beratungsstelle</b>   | 133 |
| 8.1 Spezifik ambulanter Einrichtungen  | 133 |
| 8.2 Klientengruppen  | 137 |
| 8.3 Methodische Basis: Case Management und Hilfeplan   | 138 |
| 8.4 Weitere Optionen und Angebote  | 144 |
| 8.5 Streetwork in der Wohnungslosenhilfe   | 146 |
| 8.6 Vernetzung im Stadtgebiet  | 147 |
| 8.7 Alles tiny? Die Diskussion um ein wiederkehrendes Phänomen   | 148 |
| <b>Kapitel 9</b>   |     |
| <b>Stationäre Einrichtungen</b>  | 151 |
| 9.1 Zur Spezifik stationärer Einrichtungen   | 151 |
| 9.2 Wohnungslose in stationären Einrichtungen  | 153 |

|     |   |     |
|-----|---|-----|
| 9.3 | Angebote und Optionen                             | 156 |
| 9.4 | Struktur und Aufbau stationärer Einrichtungen     | 160 |
| 9.5 | Langzeithilfen als spezielle Form                 | 161 |
| 9.6 | Philosophie und Zukunft stationärer Einrichtungen | 163 |

## **Kapitel 10**

|   |   |     |
|---|---|-----|
| <b>Erweiterte Optionen und neue Bedarfe</b> |   | 167 |
| 10.1  | Zentrale Fachstelle für Wohnungsnotfälle und Prävention (ZfW) | 167 |
| 10.2  | Persönliche Hilfen in Wohnungen                               | 171 |
| 10.3  | Arbeitshilfen   | 172 |
| 10.4  | Medizinische Hilfen   | 176 |
| 10.5  | Hilfen für wohnungslose alte Menschen                         | 179 |
| 10.6  | Migration und Wohnungslosigkeit                               | 181 |
| 10.7  | Gemeinwesenarbeit in der Wohnungslosenhilfe                   | 183 |
| 10.8  | Vernetzung, Hilfeverbände und Regionalisierung                | 184 |
| 10.9  | Straßenzeitungen  | 187 |

## **Kapitel 11**

### **Geschlechtersensibilität im Hilfesystem:**

|                                       |   |     |
|---------------------------------------|---|-----|
| <b>Hilfen für wohnungslose Frauen</b> |   | 190 |
| 11.1                                  | Wohnungslose Frauen   | 190 |
| 11.2                                  | Lebenslagen wohnungsloser Frauen: Ursachen und Hintergründe | 192 |
| 11.3                                  | „Typen“ weiblicher Wohnungslosigkeit                        | 195 |
| 11.4                                  | Philosophie der Angebote für wohnungslose Frauen            | 197 |
| 11.5                                  | Angebote, Optionen und Einrichtungen                        | 203 |

## **Kapitel 12**

|  |   |     |
|--|---|-----|
| <b>Herausforderungen für das Hilfesystem</b> |   | 209 |
| 12.1   | Wohnungsnotfall und neue Kooperationsmodelle<br>in der Wohnungsversorgung | 209 |
| 12.2   | Angebote für junge Menschen   | 211 |
| 12.3   | Von erschöpften zu obdachlosen Jugendlichen                               | 214 |
| 12.4   | Versorgung psychisch kranker wohnungsloser Frauen<br>und Männer           | 216 |
| 12.5   | Die Situation in Ostdeutschland   | 219 |
| 12.6   | Leistungsvereinbarung, Dokumentation, Qualität und Erfolg                 | 220 |
| 12.7   | Beteiligungsstrukturen, Partizipation und<br>Bundesbetroffeneninitiative  | 225 |
| 12.8   | Unzureichende Datenlage und Forschungsbedarf                              | 228 |

**Kapitel 13**

|  |     |
|--|-----|
| <b>Träger und Finanzierung der Hilfe und Lobbyorganisationen</b> | 236 |
| 13.1 Zur Trägerstruktur  | 236 |
| 13.2 Die Finanzierung der Wohnungslosenhilfe                     | 239 |
| 13.3 Lobbyarbeit für wohnungslose Menschen                       | 243 |

**Kapitel 14**

|   |     |
|---|-----|
| <b>Programmatiken und aktuelle Diskurse der Wohnungslosenhilfe</b>                | 246 |
| 14.1 Rahmenbedingungen der Wohnungslosenhilfe                                     | 246 |
| 14.2 Auswirkungen einer „Zwei-Klassen-Sozialarbeit“<br>auf die Wohnungslosenhilfe | 252 |
| 14.3 Grundsätze einer bürger- und gemeindenahen<br>Wohnungslosenhilfe             | 253 |
| 14.4 Wohnungspolitik gegen Wohnungslosigkeit                                      | 255 |
| 14.5 Sozialraumorientierung   | 256 |
| 14.6 Zukunft der Wohnungslosenhilfe?  | 258 |

|                  |     |
|------------------|-----|
| <b>Literatur</b> | 263 |
|------------------|-----|

|                             |     |
|-----------------------------|-----|
| <b>Stichwortverzeichnis</b> | 277 |
|-----------------------------|-----|

# Kapitel 1

## Einleitung zur 4. Auflage

Die Wohnungslosenhilfe hat sich in den letzten Jahrzehnten von einem eher traditionell und fürsorglich agierenden Hilfesystem zu einer modernen Dienstleistung gewandelt, die in sehr differenzierten Leistungstypen wohnungslosen Menschen Angebote zur Bewältigung ihrer Probleme und Konflikte macht. Dabei geht sie von dem Gedanken aus, dass die Menschen selbst entscheiden, welche Hilfe sie für sich in Anspruch nehmen wollen.

Das damit verbundene Verständnis des Wohnungslosen als Bürgerin oder Bürger<sup>1</sup> hat alte und auch zum Teil stark stigmatisierende Entwürfe und Begriffe abgelöst. Aus Vagabunden, Wanderern, Pennern, Nichtsesshaften, Stadt- und Landstreichern wurden Menschen, die ohne Wohnung sind. Mit der Einführung des Begriffs des „alleinstehenden Wohnungslosen“, der sich seit den 1990er Jahren in der Fachdebatte durchgesetzt hatte, wurde zugleich ein Denken verabschiedet, das die soziale Lage der Betroffenen unmittelbar mit ihren angeblichen Charaktereigenschaften verband, die ohne Prüfung und vorurteilsbehaftet unterstellt wurden.

So herrschte lange Zeit der „Mythos Nichtsesshaftigkeit“ vor, der in wohnungslosen Menschen immer auch Verhaltensdefizite vermuten ließ und diese als „unstet und flüchtig“ charakterisierte. Man sah „Nichtsesshaftigkeit“ nicht vorrangig als Armutsfolge, sondern als Resultat einer individuellen Verhaltensstörung. Dieses Defizit, so jene These, die das Hilfesystem über lange Zeit prägte, sprach den Menschen die Fähigkeit ab, für sich selbst zu sorgen. Mitunter wurde angenommen, dass sie unfähig seien, rationale Entscheidungen zu fällen. Zwangsläufig mussten sie in einem beschützenden Rahmen betreut werden, was vorrangig in Form einer stationären Unterbringung realisiert wurde.

Mit eher sozialwissenschaftlichen Betrachtungsweisen, die in den siebziger Jahren anhoben, wurde dieses stark medizinisch und psychologisch geprägte Bild, das stark individualisierte und pathologisierte, durch neue Zugänge und Analysen allmählich abgelöst. Wohnungslosigkeit wurde immer mehr in engem Zusammenhang mit Armut und Wohnungsnot diskutiert und somit als Ausdruck einer sozialen Lage interpretiert, die von struktureller Ausgrenzung, Stigmatisierung und Unterversorgung charakterisiert ist.

---

1 Aus Gründen der Lesbarkeit wurden im vorliegenden Band nicht durchgängig männliche bzw. weibliche Schreibweisen gewählt.

Diese veränderte Sichtweise hatte Auswirkungen auf das System der Hilfe selbst. Die seit den siebziger Jahren einsetzende „Ambulantisierung“ hat nicht nur den Leistungstyp einer ambulanten Beratung neben die stationären Hilfen gesetzt. Es haben sich darüber hinaus noch weitere Optionen und Angebote entfaltet, die zu einem breiten Leistungsangebot für Wohnungslose führten. Auch ist der unpräzise Begriff „alleinstehend“ in der Fachdebatte dem Diskurs um Faktoren gewichen, die den Wohnungsnotfall auszulösen vermögen.

In diesem Buch, das vor allem für den Einsatz in der Lehre konzipiert ist, das aber auch ein Nachschlagewerk für Praktiker sein kann, soll die Vielfalt des Hilfesystems dargestellt werden. Dies geschieht auch in Auseinandersetzung mit den bis in die heutige Zeit fortwirkenden historischen Dimensionen der auf Arme gerichteten staatlichen Reaktionen. Ferner soll reflektiert werden, wie sich das Hilfesystem von seinen Anfängen bis heute entfaltet, welche Querbezüge es entwickelte und welche Diskurse hierzu geführt wurden. Dies schließt auch einen intensiven Blick auf seine rechtlichen Grundlagen ein.

In der historischen Rekonstruktion wird das Hilfesystem seit der sich im späten Mittelalter herausbildenden Armenfürsorge beschrieben, die sich über lange Zeit als ein gegenüber den Armen wirksames Kontrollsystem darstellte. Ein besonderes Gewicht wird dabei auf die Thematisierung von Wohnungslosigkeit im Nationalsozialismus gelegt, in dem nicht nur die Begriffe „Nichtsesshaftigkeit“ und „Asozialität“ entstanden. Der einzelne Wohnungslose wurde als „Fremdkörper“ begriffen, was zu einer systematischen „Ausmerzung“ führte, die sowohl Bestrafung als auch Ausrottung implizierte.

In einem Blick auf die Zeit nach dem Nationalsozialismus werden Kontinuitäten und Veränderungen vorgestellt, die sich schließlich seit dem Beginn der wissenschaftlichen Debatte über eine neue Armut in den siebziger Jahren in dem sich allmählich verändernden Hilfesystem abbilden. Dabei stehen vor allem die wohnpolitischen Ursachen von Wohnungslosigkeit im Vordergrund, sowie der Wandel von Erklärungsmodellen, die letztlich die Innovationen in der Fachdebatte begründeten.

Nach einer grundlegenden Einführung in die rechtlichen Grundlagen, die vor allem auch die durch das SGB II verursachten Neuerungen darstellt, wird die Soziale Arbeit mit Wohnungslosen im Überblick und in Einzelbetrachtungen zugänglich gemacht. Dabei werden die beiden zentralen Säulen der ambulanten und der stationären Hilfe ausführlich beschrieben und die in den letzten Jahren neu entstandenen Leistungstypen präsentiert. Schließlich wird ein spezifischer Blick auf die in den letzten Jahren gewachsene Geschlechtersensibilität des Hilfesystems geworfen.

Zur Abrundung werden Überlegungen zur Ausgestaltung einer zukünftigen Wohnungslosenhilfe hinterfragt sowie die Träger und Organisationen des Hilfe-

systems vorgestellt. Das Buch verfolgt dabei die Absicht, neben einer Einführung in die Wohnungslosenhilfe auch einen Beitrag zur Weiterentwicklung des Hilfesystems zu leisten, indem es neue Herausforderungen beschreibt und zugleich auch neue Ansätze vorstellt.

Die Wohnungslosenhilfe befindet sich seit einigen Jahren in einem grundlegenden Umbruch, für den gelegentlich sogar die Umschreibung „Krise“ benutzt wurde: „Es ist nicht mehr zu übersehen, dass sich die Wohnungslosenhilfe nicht nur aktuell in der Krise, sondern auch am Scheideweg befindet“ (Evers 1999, S. 83). Dies wurde und wird vor allem darauf zurückgeführt, dass sich die Hilfe zu lange am § 72 BSHG bzw. an §§ 67 ff. SGB XII orientiert habe und sich deshalb neu positionieren, neu strukturieren und neu ausrichten müsse.

Als Beleg hierfür wurde u. a. ins Feld geführt, dass die Zahl der Neuauftritte wohnungsloser Personen, die um Hilfe nachfragen, seit Jahren rückläufig sei, was auch auf besser greifende Wohnungssicherungsmaßnahmen zurück geführt wurde. Gleichzeitig aber würden die Wohnungsnot der Menschen in einem viel umfassenderen Sinne wachsen. In diesem Zusammenhang ist der Begriff des Wohnungsnotfalles in die Debatte gekommen, der auch Anwendung auf Menschen findet, die in prekären Wohnverhältnissen leben.<sup>2</sup>

Die Wohnungslosenhilfe steht nach der Einschätzung der Autoren dieses Buches zudem als Teil des Wohlfahrtssystems unter Druck, der eine neue Legitimation ihrer Angebote und zugleich eine kritisch reflektierte Ausrichtung an betriebswirtschaftlichem und ökonomischem Denken verlangt. Zu erwarten ist, dass der Wohnungslosenhilfe als Folge anhaltender Migrationsbewegungen mittelfristig neue Zielgruppen erwachsen. Erste Hinweise aus der Praxis verdichten sich dahingehend, dass insbesondere in Sozialräumen mit geringen oder fehlenden Beratungsangeboten für Flüchtlinge damit zu rechnen sein wird.

Die geführten Debatten über eine grundlegende Innovation der Wohnungslosenhilfe führen zu Diskursen und werfen Fragen auf. Das Hilfesystem muss Positionen beziehen und bestimmen, inwieweit es sich den veränderten Rahmenbedingungen anpassen will und kann. Drei grundsätzliche Fragen sind zu beantworten:

- Soll sich die Wohnungslosenhilfe von ihrer bisherigen Klientel verabschieden?
- Wie wird sich Wohnungslosenhilfe neuen Zielgruppen öffnen?
- Sollen die methodischen Zugänge verändert werden?

---

2 In der Praxis (Stand 2020) werden die Begriffe Wohnungslosenhilfe, Hilfe in Wohnungsnotfällen und Wohnungsnotfallhilfe häufig synonym verwendet.

Diese Auseinandersetzung wird zudem von einer weiteren zentralen Frage nach dem Selbstverständnis überlagert, die sich in folgender These zuspitzt: Die Wohnungslosenhilfe muss sich zuallererst ihrer Rolle als Akteur vergewissern, der auf der Basis wertorientierter Leitbilder an der Lebensqualität jener arbeitet, die als extrem arm und ausgegrenzt begriffen werden müssen. Das sind neben anderen marginalisierten Gruppen die Wohnungslosen, jene Risikogruppe, die schon immer im Zentrum von auf Armut gerichteten Diskursen stand.

Die Kapitel des Buches sind als eigenständige Lehr- und Lerneinheiten konzipiert, sie enden alle mit weiterführenden Fragen und Hinweisen für das Selbststudium.

Mit der 3. Auflage dieses Lehrbuchs war eine umfangreiche Ergänzung und Aktualisierung verbunden. Neu eingefügt wurde ein Stichwortverzeichnis, das die Handhabung als Nachschlagewerk vereinfachen soll. Der Autorenkreis wurde um Wolfgang Sartorius erweitert, der als langjähriger Leiter eines Komplexträgers in Baden-Württemberg und als Mitglied im Vorstand der EBET (Ev. Bundesverband Existenzsicherung und Teilhabe, vormals: Ev. Obdachlosenhilfe in Deutschland e. V.) Erfahrungen und Einschätzungen aus der Hilfepraxis gem. §§ 67 ff. SGB XII beisteuert.

Nach relativ kurzer Zeit wurde eine neue, die nunmehr 4. Auflage dieses Lehrbuchs erforderlich, nachdem es einige Zeit vergriffen war. Mit dieser werden weitere Aktualisierungen und eine geringfügige Erweiterung vorgenommen. Insbesondere werden neue Gesetze berücksichtigt, die für die Wohnungslosenhilfe relevant geworden sind. Das Stichwortverzeichnis wurde aktualisiert. Zugleich wurden an einigen Stellen Kürzungen durchgeführt, um den Gesamtumfang nicht zu sehr auszuweiten. Am Grundkonzept, wonach die Kapitel des Buches in sich abgeschlossene Einheiten bilden, wurde nichts verändert.

Besonderer Dank gilt Sebastian Kirsch M. A., der erneut das Gesamtwerk mit hoher Sachkompetenz kritisch begleitet, durchgesehen und wertvolle Anregungen gegeben hat.

---

## Kapitel 2

# Zur Geschichte von Armut und darauf bezogener gesellschaftspolitischer Reaktionen

■ Armut und darauf bezogene gesellschaftliche Reaktionen korrelieren eng mit den Bedingungen der jeweiligen historischen Epochen. Dabei ist festzustellen, dass der Umgang mit Wanderarmen keine lineare Entwicklung genommen hat. Vielmehr lösten sich in der Geschichte liberale und restriktive Epochen ab. In diesem Kapitel wird dies über die Betrachtung der Geschichte der Armenfürsorge vom Mittelalter bis in die jüngere Zeit deutlich.

### 2.1 Historische Skizzen zur Armenfürsorge: Vom Mittelalter bis zur Neuzeit

Armut trat als Massenschicksal in allen Phasen der Menschheitsgeschichte auf. Im Unterschied zu den nomadisierenden Gesellschaften, in denen der Hilfsbedürftige nur bis zu einem bestimmten Maße unterstützt werden konnte und oftmals, um das Überleben der Gruppe nicht zu gefährden, hilflos zurückgelassen wurde, haben sich sowohl bäuerliche als auch urbane Gemeinwesen sowohl praktisch, als auch in ihren religiösen, politischen und philosophischen Reflexionen mit dem Umgang mit Armen und Hilfsbedürftigen beschäftigt. So werden in den schriftlichen Überlieferungen aller großen Religionen Beispiele des heilenden, fürsorglichen Umgangs mit Armen, Kranken und Obdachlosen übermittelt. Und da, wo die weltliche und die geistliche Macht im Verlauf der Geschichte in besonders auffälliger Weise verschwenderische Lebensweisen praktizierte, kam es gehäuft zu Protestbewegungen, deren gesellschaftlicher Gegenentwurf nicht selten an den Grundpfeilern der feudalen Ordnungen rührte, indem sie von den Vertretern der weltlichen und der geistlichen Macht – die insbesondere im Mittelalter in Europa oftmals zusammenfiel – die Überwindung ihrer feudalen Macht und eine Orientierung am Typenideal eines Lebens in Tugend und Armut forderte. Im europäisch-christlichen Raum waren während des gesamten Zeitraums zwischen dem frühen Mittelalter und dem Beginn der Reformation, also etwa zwischen 7. und dem 15. Jahrhundert, große ketzerische Massenbewegungen zu verzeichnen, deren verbindendes Glied die Forderung nach einer „armen Kirche“ war. Im frühen Mittelalter lagen die Schwerpunkte der Häresien in Byzanz

und auf dem Balkan (Bogomilen, Paulikianer). Im Hochmittelalter verlagerten sich die Zentren der Ketzerbewegungen nach Westeuropa. Die als „Häresien“ bezeichneten abweichenden Glaubenslehren der Katharer und Waldenser entwickelten sich in Frankreich und Italien zu Massenbewegungen (Erbstösser 1984, S. 10). Diese Kulturen der Armut gingen ab dem 12. Jahrhundert vermehrt aus dem städtischen Leben hervor. So besagt die Überlieferung, dass der Begründer der Waldenserbewegung, der Lyoner Kaufmann Waldes, sein Vermögen unter den Bedürftigen der Stadt verteilte, um anschließend als Wanderprediger den Armen im öffentlichen Raum zu predigen. Das Waldensertum breitete sich zwischen dem 13. und 15. Jahrhundert von Südfrankreich nach Spanien, Italien, Deutschland und Österreich aus und hatte seine Zentren in Katalonien, der Carcassonne, im Tal der Rhône sowie zwischen dem Oberrhein und der mittleren Donau.

Armenhilfe ist anthropologisch betrachtet eine Abkehr vom „Wolfsprinzip“ und somit ein Ausdruck von Kulturentwicklung. In dem Maße, wie Armut und Besitzlosigkeit in allen entwickelten Religionen der verschiedenen Kulturkreise idealisierend überhöht wurde, sah man in der Mildtätigkeit einen Ausdruck von Tugendhaftigkeit, wobei schon früh zwischen ortsansässigen und ortsfremden Bedürftigen unterschieden wurde (Castell 2000). Die Schaffung von privater, kirchlicher oder staatlicher Armenfürsorge war allerdings das Ergebnis einer sich weiter differenzierenden Gesellschaft und setzte verstärkt ab dem Mittelalter ein. Besondere Bedeutungen erlangten die Entwicklung der Warengesellschaft in Europa zwischen dem 11. und 13. Jahrhundert sowie die komplexen Folgen einsetzender Urbanisierung.

Armut war häufig eine der Folgen gesellschaftlicher Umbrüche. Arme tauchten erstmals als „Verlierer der Erneuerung“ auf. Als Gegenreaktion auf Erneuerung und Verstärkung sowie in erster Linie auf die Krise der Kirche wurden zahlreiche *Bettelorden* gegründet. Die städtische Welt des Geldes wurde aus ethisch-religiöser Sicht gebrandmarkt.

In dieser Phase erhielt auch die Armenfürsorge, welche sich bis jetzt in der Gabe individueller Almosen erstreckte, neue Qualität. Zu nennen sind hier Schenkungen des Geldhandels an Bruderschaften und die Entstehung von Stiftungen. Karitative Stiftungen nahmen im 12. und 13. Jahrhundert einen gewaltigen Aufschwung. An den Wegen der Pilger und Kreuzritter entstanden in dieser Zeit große Spitäler und Siechenhäuser, die von der Kirche verwaltet wurden. Die auch heute noch dominierende Rolle kirchlicher Trägerschaft Sozialer Arbeit hat hier ihre Wurzeln.

In dem Maße, wie im 14. Jahrhundert Zusammenhänge zwischen materieller Armut und sozialer Benachteiligung festgestellt wurden und in den weltlich-kirchlichen Diskurs Eingang fanden, differenzierte und modifizierte sich auch

das Verständnis von Hilfe. Man begann nun zu unterscheiden zwischen *hospitalitas* und *liberalitas*, also zwischen Sozialfürsorge und Almosen.

**Definition**

*hospitalitas*: Wir nehmen alle auf – so der Gedanke der Spitäler an Pilgerwegen.

*liberalitas*: differenzierende Hilfe: Man unterscheidet zwischen Einheimischen und Fremden, „Ehrlichen“ und „Unehrliehen“, „Schamhaften“ und „Unverschämten“.

Das globale Almosen wurde nun abgelöst durch eine differenzierende Sichtweise von Hilfe, in welcher Zweckrationalität dominierte. Das kanonische Recht entwickelte subtile Unterscheidungen zwischen dem Nutzen des Almosens für den Wohltäter und den Beschenkten. Guido de Baysio schrieb in diesem Zusammenhang: Ein Akt der Nächstenliebe sei nur dann wirklich tugendhaft, wenn er mit Vernunft erfolge, „wenn er die Folgen sowohl für den Gebenden als auch für den Empfänger berücksichtige“ (Geremek 1988, S. 38).

In der Armenhilfe wurde nun unterschieden zwischen der offenen Hilfe in Spitälern und der kollektiven Almosengabe. Bis zum frühen Mittelalter unterlag das Betteln in der Regel keiner gesellschaftlichen Ächtung. Die Almosengabe entsprach nicht der Logik rationaler Mittelverwendung, sondern war religiös motivierte Mildtätigkeit.

## 2.2 Zu den historischen Wurzeln der Entwicklung von Kontrollsystemen

Im Kontext des heutigen Bezuges von Sozialleistungen bemühen sich die Administrationen immer wieder von Neuem darum, dass die unberechtigte Erschleichung von Sozialleistungen – als „Klassiker“ ist hier die Kontroverse um den realen oder vermeintlichen Doppelbezug des Barbetrages der Sozialhilfe durch alleinstehende Wohnungslose zu nennen – durch Kontrollen und spezifische Verfahren vermieden wird. Diese Kontrollbedürfnisse sind im Grunde genommen uralt. Schon im 13. Jahrhundert versuchte man mittels der Verteilung spezieller Marken zu verhindern, dass Doppel- oder Mehrfachbezug von Almosen stattfand.

In den Städten wurden Ordnungen der Almosenverteilung erlassen. Bettler und arme Bevölkerungsgruppen waren unterschiedlichen Formen der Kontrolle durch die Obrigkeit unterworfen. Selbst die globale Mildtätigkeit und die all-

umfassende Hilfe, wie sie von den Spitälern geleistet wurde, erfuhren im späten Mittelalter vielfältige Differenzierungen.

Nach und nach entstanden nun unterschiedliche Arten von Spitälern und es erfolgten Spezialisierungen der karitativen Funktionen:

#### Definition

*Syndochium*: Aufnahme/Unterkunft für Arme und Pilger

*Procotrophium*: Verköstigung von Armen

*Gerontocomium*: Altenunterkünfte

*Orphanotrophium*: Waisenhaus

*Brephotrophium*: Verköstigung von Kindern

Mit dieser Spezialisierung ging die Herausbildung einer „Hilfe auf Dauer“ für bestimmte Gruppen einher, man spricht von den „besoldeten Armen“ in den urbanen Zentren: Krüppel, Alte, chronisch Kranke. Die vormals generelle Offenheit der Spitäler wurde zunehmend eingeschränkt. Die Konzentration der Armenfürsorge in den städtischen Spitalen führte zum Ausschluss der Wanderbettel und anderer Ortsfremder. Dieses Gestaltungsprinzip hat eine lange Tradition in Europa und lässt sich bis ins frühe Mittelalter zurückverfolgen.

Aus aktuellen sozialpolitischen Debatten der letzten Jahre kennt man die Forderung nach, bzw. in wachsendem Umfang auch die Praxis der Armutsbereitschaft. Auch diese hat zahlreiche historische Vorläufer, etwa in Form von Untersuchungen der Agrargeschichte. Knechtschaft, Ernährungskrisen und Stadtflucht zogen häufig Proletarisierung und Verarmung nach sich. So berichtet Geremek (1988, S. 73 f.) von einer regionalen Untersuchung in der Picardie, wonach ausgangs des 13. Jahrhunderts 13 Prozent der Bevölkerung Arme und Bettler und 33 Prozent wirtschaftlich so schwach waren, dass jede Missernte für sie existenzgefährdend war.

In den Städten des Mittelalters waren vor allem die ungelerten, nicht in Zünften organisierten Arbeiter in einer Randlage. Diese Gruppe wurde durch die anhaltende Landflucht permanent vergrößert. Die Solidargemeinschaften der Zünfte waren ihnen generell verschlossen.

Frauen, die hilfs- und hauswirtschaftliche Funktionen erfüllten sowie jene, die Lohnarbeit anstrebten, waren hier am stärksten deklassiert. In den städtischen Gesellschaften des ausgehenden Mittelalters wirkte allein der Umstand herabsetzend, dass Frauen Lohnarbeit suchten. In den Gerichtsakten findet man häufig die stereotype Annahme, dass es zwischen Frauenarbeit und Prostitution einen Zusammenhang gebe.

Der Prozess der spätmittelalterlichen Urbanisierung war gekennzeichnet

durch die Entstehung präziser sozialer Topographien, es kam zur Herausbildung von deutlich umrissenen Zonen der Armut und Zonen des Reichtums.

Mit der beginnenden *Neuzeit* nahm die Pauperisierung als Folge der Entstehung von Merkantilismus und Kapitalismus zu. Das verstärkte Auftreten von Nichtarbeitenden und Bettlern wurde nun zunehmend als abträglich für das öffentliche Wohl betrachtet. Der zeitgleiche Niedergang der bäuerlichen Welt als Folge eines Systemumbaus in der Landwirtschaft, Enteignung der Bauernschaft und der Zersplitterung des bäuerlichen Besitzes beschleunigte die Proletarisierung der Landbevölkerung.

In nahezu allen größeren Städten führten der Zuzug vom Lande sowie die wirtschaftlich-technischen Veränderungen der Produktion zum massenhaften Unterschreiten der Armutsschwelle. Eine 1688 von Gregory King in England veröffentlichte Armutsstudie rechnet 1,3 von 5,5 Millionen Einwohnern zur Kategorie der „Häusler und Armen“.

Das massenhafte Auftreten nicht mehr integrierter Armer führte ab dem 16. Jahrhundert zu einer *Reform der Armenfürsorge*, die man als erste Ansätze einer Sozialpolitik im modernen Sinne bezeichnen kann. Etwa in Nürnberg und Straßburg kam es zu einer Zentralisierung der Armenfürsorge. Die Schaffung von Armenunterkünften und systematischen Lebensmittelverteilungen wechselten ab mit Notverordnungen, die eindeutig repressiven Charakter hatten. Erstmals kam es zu einer „Pädagogisierung der Armenfürsorge“. Während die mittelalterliche Almosengabe nicht mit der Erwartung an eine Gegenleistung der Nehmenden verbunden war, sollten die nunmehr angewandten sozialfürsorglichen Strategien auf eine Verhaltensänderung ihrer Objekte abzielen. Insbesondere in als Folge von Missernten auftretenden Mangeljahren wurden Zwangsmaßnahmen ergriffen, um die Armen von den Städten fernzuhalten. Hierzu gehörte das Auspeitschen von „Vagabunden“, die Heranziehung von Armen zu Fron- und Kriegsdiensten, Bettelverbote, die Bildung von „Armenkommissionen“, und der Einsatz städtischer „Armenaufseher“. Die jahrhundertlang geförderten oder zumindest geduldeten Almosengaben wurden im 17. Jahrhundert verboten und mit Geldstrafen belegt. Schließlich war die Schaffung von „Arbeitshäusern“ – auch für Frauen – ein weiterer bedeutender Meilenstein in der Geschichte des öffentlichen Umgangs mit Armen. Hier kam es zu einer Verknüpfung von Arbeitszwang und Freiheitsentzug. Die neuen Konzepte verstanden sich als „Bändigung des Elends“ durch die weltliche, die Stadtgemeinde.

Der Mythos von Armut, wie er sich insbesondere auch in der Blütezeit der Bettelorden herausgebildet hatte, war gebrochen. In deren gesellschaftlicher Bewertung wurde nunmehr die religiös geprägte Sichtweise von einer bürgerlich-zweckrationalen Interpretation abgelöst.

In der Geschichte des Armenhauswesens fällt auf, dass dessen repressive Wur-

zeln in besonderem Maße im puritanischen England sowie in den protestantisch gewordenen Ländern verbreitet waren. Zu nennen sind hier „Bridewall“ in London und das erste Arbeitshaus in Hamburg.

Katholische Arbeitshäuser entstanden in Köln, Münster, Paderborn, Würzburg und Passau erst im 18. Jahrhundert. Zu diesem Zeitpunkt gab es bereits an die 70 protestantische Arbeitshäuser in den deutschen Staaten.

### 2.3 Armut und Armenfürsorge im Absolutismus

Nach den Bauernkriegen in Deutschland (1525/26), Spanien, Frankreich, England und den Niederlanden, die allesamt im Kern die „sozialen Fragen ihrer Zeit“ zum Gegenstand hatten, sowie nach dem Dreißigjährigen Krieg (1618–1648) wurde Mitteleuropa von zwei gravierenden Armutswellen heimgesucht. Deren Folgen waren eine deutliche Dezimierung der Bevölkerung und eine Reduzierung des gesellschaftlichen Reichtums.

Der Merkantilismus des 17. und 18. Jahrhundert produzierte ein manufakturielles Frühproletariat. Dieses lebte nun zwar innerhalb der Städte, aber außerhalb der ständischen Ordnungen und war durchgängig besonders gefährdet, auf Armenunterstützung angewiesen zu sein. Diese gesellschaftliche Gruppierung war arm in dem Sinne, dass sie ausschließlich vom Verkauf ihrer Arbeitskraft lebte und ansonsten auf keinerlei Subsistenzmöglichkeiten zurückgreifen konnte. Die uns aus den Geschichtsbüchern überlieferten Ereignisse waren meist mit Hunger- und Teuerungskrisen verbunden. Nach Ende des Siebenjährigen Krieges war beispielsweise ein Drittel der Berliner Bevölkerung auf Leistungen der Armenfürsorge angewiesen, welche diesem Andrang kaum gewachsen war.

Nach dem Ende des Dreißigjährigen Krieges tauchten neue Bevölkerungsschichten unter den Armen auf. Neben den traditionell von Armut betroffenen Gruppen wiesen die Bettlerregister Veränderungen der sozialen Zusammensetzung der von Armut betroffenen Gruppen aus: Soldaten, Studenten, Schüler, entlassene Lehrer, Schreiber. Die Gruppe der Vaganten umfasste Menschen aus unterschiedlichen Ständen, gelegentlich sogar verarmte Adelige.

Die Armenhilfe dieser Zeit wurde zunehmend zu einem Sektor staatlicher oder kommunaler Verwaltungstätigkeit. Parallel hierzu entwickelte sich ein flächendeckendes Polizeiwesen, mittels dessen Druck auf Orts- und Wanderarme ausgeübt wurde. Weiterhin existierten kirchliche Einrichtungen oder auch private Stiftungen. Die Instrumente der Armenfürsorge in den verarmten Zonen Mitteleuropas wiesen sowohl Komponenten der Armenversorgung wie auch der Repression gegen Vaganten und Bettler auf:

- Erlass von Armenordnungen,
- zahllose Versuche, die Gassenbettelei durch Repressionen einzudämmen,
- unverändert bestanden stationäre Einrichtungen in Form von Spitälern, Waisen- und Arbeitshäusern,
- Herausbildung von Armenkassen,
- Schaffung von Almosenämtern.

Die Grundstruktur der neu geschaffenen Armenkassen bestand darin, dass neben einem Gremium ehrenamtlicher Honoratioren nun besoldete Armenpfleger tätig waren.

Es bildeten sich neue Strukturen der administrativen Ausgestaltung der Armenhilfe sowie Rahmenbedingungen für die Hilfestellung heraus, die auch in späteren Epochen immer wieder im Mittelpunkt von Debatten über berechnete oder unberechnete Hilfe standen.

Entscheidendes Kriterium für die Unterstützungsberechtigung wurde die Arbeitsunfähigkeit. Geregelt waren derartige Gestaltungsprinzipien in den Armenordnungen der Städte und Kleinststaaten. So erließ Leipzig in rascher Abfolge zwischen 1671 und 1720 acht Bettel- und Armenordnungen, was auch Rückschlüsse auf die Wirkungslosigkeit der verschiedenen Anordnungen zulässt (Sachße/Tennstedt 1980, S. 109). Zunehmend wurde nun zwischen anspruchsberechneten und nicht anspruchsberechneten Hilfebedürftigen unterschieden:

- die Versorgung schloss lediglich die Stadtarmen ein,
- reisenden Bettlern und Vaganten wurde die Hilfe verweigert,
- deren Sesshaftwerden in den Städten galt es nach Möglichkeit zu verhindern.

Das Maß der Repression gegen Arme nahm zu. Besonders drakonisch waren die Maßnahmen, die ab dem 17. Jahrhundert in Frankreich ergriffen wurden. Eine enge Verknüpfung von Arbeitszwang und dem Gedanken der Separierung von Armen führte zu „Einschlüsselungen von Armen“. Präzedenzcharakter hatte der Versuch, die Pariser Bettler in Hospizen einzusperren, die unter dem Begriff „Hôpital des Pauvres Enfermez“ („Spital der eingeschlossenen Armen“) bekannt wurden (Geremek 1988, S. 275). An einem Stichtag wurden die fremden Bettler aufgefordert, die Stadt zu verlassen, die örtlichen Armen mussten eine Arbeit aufnehmen. Die anderen wurden in diesen „Armenospitälern“, die eher den Charakter späterer Armenhäuser aufwiesen, eingeschlossen. In diesen Anstalten herrschten ganztägige Arbeitspflicht, prekäre sanitäre und gesundheitliche Verhältnisse sowie massive Gewalt. 1657 hatten alleine die Pariser Einrichtungen 6 000 Insassen.

Als weitere Maßnahme gegenüber dem „Bettler- und Vagantenwesen“ wurden so genannte „Bettlerschübe“ durchgeführt. Dabei wurden die zuvor zusammen

getriebenen Armen zwischen den nach dem Dreißigjährigen Krieg entstandenen Kleinstaaten hin und her geschoben. Berüchtigt waren die österreichischen Bettlerschübe. Bei diesen wurden alle nichtösterreichischen Armen zweimal im Jahr gesammelt und in die Angrenzerstaaten ausgewiesen.

Erst Ende des 18. Jahrhunderts kam es im Zuge einer umfassenden *Reform der Armenfürsorge* zu einer Neukonzeption der Arbeitsverpflichtung sowie der Einführung des Prinzips der Ehrenamtlichkeit. Die Arbeitspflicht für alle arbeitsfähigen Armen wurde differenziert. Neben die Zucht- und Arbeitshäuser trat nun die offene Armenpflege. Ein Teil der Bedürftigen konnte zu Hause – also außerhalb einer Einschließung – einer Arbeit nachgehen.

Modellfunktion hatte die in dieser Epoche gegründete *Hamburger Armenanstalt*. Hier kam es zu einer Koppelung von Hausarmenpflege, Arbeitszwang und Arbeitserziehung. Vergleichbare Arbeitsanstalten entstanden nur wenig später auch in anderen Hansestädten, etwa in Lübeck und in Bremen. In der historischen Entwicklung des Armenwesens können seit dem ausgehenden Mittelalter folgende Gestaltungsprinzipien ausgemacht werden:

- **Kommunalisierung:** Im Zuge der Stärkung der Städte und Staaten und der Herausbildung von „Obrigkeit“ wurde die traditionelle Bindung der Armenfürsorge an die Kirche gebrochen, ohne dass zugleich die kirchliche Trägerschaft zahlreicher Einrichtungen aufgehoben wurde. Neben der staatlichen Wohlfahrt und kirchlichen Einrichtungen existierte weiterhin private Wohltätigkeit in Form von Spenden und Stiftungen.
- **Rationalisierung:** In dem Maße wie die Armutsproblematik als Folge von Kriegen, Nöten oder technisch-innovativen Entwicklungen eskalierte, wurde versucht, den Kreis der Empfänger mit Einschränkungs- und Zwangsmaßnahmen zu reduzieren. Rationalisierung bedeutete auch, dass ständig – meist erfolglos – nach Wegen gesucht wurde, die Armenfürsorge effektiver zu machen.
- **Bürokratisierung:** Armenfürsorge wurde – bis heute – zu einer dauernden Verwaltungsaufgabe. Selbsthilfe und genossenschaftliche Absicherung erlangten – auch unabhängig vom Niedergang der Stände und Zünfte – für die Armenhilfe immer weniger Bedeutung. Dabei dominierten die Elemente repressiver Kontrolle. Eine „Stadtteilorientierung“ durch Einteilung bestimmter Distrikte diente nicht der besseren Versorgung, sondern einer möglichst umfassenden Überwachung der Betroffenen.
- **Pädagogisierung:** Die sich zunehmend durchsetzende Arbeitspflicht für Arme diente nicht nur einer gewissen Verwertung der den Armen noch verbliebenen Ressourcen. Sie war vor allem auch Strategie gegen Müßiggang und Bettelei. Armut als „Nicht-Arbeit“ wurde damit zugleich gesellschaftlich ge-

ächtet. Der absolutistische Polizei- und Ordnungsstaat beruhte im Übrigen signifikant auf einem Ansatz der Disziplinierung der unteren Schichten. Zuchthaus und Arbeitshaus waren hierbei die neuen repressiven Instrumente einer disziplinierenden Gesellschaft.

### **Exkurs I: Subversive Wege in der Unterstützung Armer**

Auch eine umfassende Militarisierung und Bürokratisierung der absolutistischen Gesellschaft konnte nicht verhindern, dass zumindest Teile der Bevölkerung, die noch nicht völlig deklassiert waren, in offener oder verdeckter Opposition zu Arbeitszwang und Disziplinierung standen. Zum einen wurde Bettlern trotz bestehender Verbote Almosen und Unterkunft gegeben. Die Einschließungen stießen auch auf Widerstände beim einfachen Volk.

Nicht selten führten drastische Kampagnen gegen Arme und Bettler zu Unruhen, die über die von Armut betroffenen Bevölkerungsteile hinausgingen. Im Zusammenhang der historisch-sozialen Entwicklung von Armut im 18. und 19. Jahrhundert sind auch die in Deutschland operierenden Räuberbanden zu erwähnen.

Das Bandenwesen wurde im 19. Jahrhundert im Zuge des Ausbaus der Verkehrsbeziehungen, insbesondere des Eisenbahnbaus, der Zunahme der Kreditwirtschaft sowie der Effektivierung von Polizei und Militär eingedämmt (Haasis 1984).

## **2.4 Armut und Armenhilfe im 19. Jahrhundert**

Die Zahl der von Armut betroffenen Menschen nahm im 19. Jahrhundert drastisch zu. Neben politischen Motiven war die Armut weiter Bevölkerungsteile Hauptgrund für die massive Auswanderung, die nach 1830 in den deutschen Ländern in mehreren Wellen auftrat.

Die traditionellen Konzepte der Kommunen, mit denen sie das Armutsproblem in den Griff zu bekommen versuchten, erwiesen sich als nicht mehr erfolgreich. Verstärkt griffen sie nun zu Abwehrmechanismen, die unter anderem durch die preußische Gesetzgebung von 1842/43 legitimiert wurden:

- Versuch eines gesamtstaatlichen Bettelverbots,
- Eindämmende Regelungen der Zuzugsbedingungen für Arme,
- Unterstützungswohnsitzgesetz,
- Gesetz vom 6. Januar 1843: Bestrafung der Landstreicher, Bettler und Arbeits-scheuen.

Begleitet wurde die Umsetzung repressiver Strategien von der Implementierung staatlicher Beschäftigungsprogramme. Hilfsbedürftige wurden insbesondere im

Chaussee-, Straßen- und Eisenbahnbau eingesetzt. Mit den niedrigen Löhnen, die sie erhielten, konnte vielfach nicht einmal der Bedarf an Nahrung gedeckt werden. 1848/49 gab es im Gebiet des späteren Deutschen Reiches eine Million Wanderarbeiter ohne festen Wohnsitz. Die Reaktionen der deutschen Länder waren geprägt von diskriminierenden Inhalten. Nach Inanspruchnahme öffentlicher Hilfen waren Arme vom Reichstagswahlrecht ausgeschlossen. In Bayern waren Armenbehörden berechtigt, jederzeit die Wohnung von Armen zu betreten. In Sachsen unterstanden Arme einer besonderen Aufsicht der örtlichen Armenbehörden. In Württemberg wurden jene mit Haft oder Arbeitszwang bestraft, die aus realem oder angeblichem Mutwillen Bedürftigkeit herbeigeführt hatten. Zu diesen exemplarisch genannten staatlichen Sanktionen trat eine Vielzahl weiterer örtlicher Regelungen.

Mit dem in der Stadt Elberfeld (heute: Stadtteil von Wuppertal) begründeten und nach dieser benannten Elberfelder System (1853) verfestigte sich die Dualität zwischen offener Armenhilfe und Repression. Komponenten dieser „rationell organisierten Armenpflege“ waren:

1. Ehrenamtlichkeit in der Armenhilfe: phasenweise kam es im kommunalen Raum zur Aktivierung einer großen Zahl freiwilliger Helfer und Helferinnen;
2. Individualisierung: kein Armenpfleger sollte mehr als 4 Familien oder allein stehende Arme zu betreuen haben;
3. Dezentralisierung: die Entscheidungen über zu ergreifende Maßnahmen erfolgten in den Bezirken;
4. Vermeidung von Dauerleistungen: die Bewilligungszeiträume waren extrem kurz, vereinzelt umfassten sie nicht mehr als 14 Tage;
5. Beschäftigung der Arbeitsfähigen durch Notstandsarbeit.

Das System wurde nach 1860 von zahlreichen Städten kopiert, erwies sich allerdings bis zur Jahrhundertwende als immer untauglicher, um die Armutsproblematik insbesondere in den großen Städten regulieren zu können. Es hatte jedoch den Effekt, dass einige Städte aufgrund der Aktivierung privater Hilfe ihre städtischen Kosten senken konnten.

Besondere *Hilfen für Wanderarme* wurden als Herbergen zur Heimat (1854) sowie in Gestalt von *Arbeiterkolonien* (nach 1883) eingerichtet. Insbesondere in den Großstädten entstand eine Vielzahl städtischer Massenasyle.

Das *Arbeitshaus* bestand über mehrere Jahrhunderte hinweg als repressives Instrument gegenüber arbeitsfähigen Armen. Vor allem in Preußen wurden schon seit dem Absolutismus Armenhäuser eingerichtet. In England wurde Mitte des 18. Jahrhunderts das Arbeitshausprinzip zum zentralen Element der Armenfürsorge. In den deutschen Ländern wurde der Unterbringung im Arbeitshaus

kein Vorrang eingeräumt, sondern gleichrangig neben den anderen Formen der Hilfe und Unterdrückung zum Einsatz gebracht. Als „nachrangige Hilfe“ kam es zur Armenhauseinweisung, wenn andere Formen kommunaler Armenhilfe versagten.

Eine Sonderform des Arbeitshauses war die *Korrektionsanstalt*. Damit sollte „Bettelei“ und „Arbeitsscheu“ mit strafrechtlichen Mitteln begegnet werden. Teilweise handelte es sich um integrierte Systeme mit den Abteilungen Zuchthaus, Gefängnis, Arbeitshaus, Abteilungen für Jugendliche und zur Zwangserziehung. In den meisten Arbeitshäusern erfolgte keine Differenzierung der Hilfebedürftigen, in der Regel herrschten so katastrophale Verhältnisse, dass Zuchthausstrafen der Einweisung ins Arbeitshaus vorgezogen wurden. So betrug beispielsweise die Sterblichkeit in den Arbeitshäusern Sachsens 14 Prozent. Über das Armenhauswesen des 19. Jahrhunderts können folgende Feststellungen getroffen werden:

- Entgegen der postulierten Zielsetzung war die Motivation zur Arbeitsaufnahme gering. Meist handelte es sich um eine extrem deklassierte und gesundheitlich angeschlagene Klientel.
- War das Arbeitshaus im Absolutismus in seiner Weise, wie produziert wurde, Modelleinrichtung, was die technisch-mechanische Entwicklung anging, so waren die Tätigkeiten, die Ende des 19. Jahrhunderts in Arbeitshäusern zu erledigen waren, antiquiert, oftmals auch aus ökonomischer Sicht sinnlos.
- Die Funktion des Arbeitshauses bestand zunehmend darin, als letzte Instanz zu fungieren, als ein Sammelbecken für im Prinzip nicht mehr oder nur schwer integrierbare Menschen.
- Damit erfuhr eine mangelnde sozialstaatliche Sicherung von Armen mittels des Armenhauswesens eine Kompensation durch Repression.

Die Einweisung in das Arbeitshaus hatte oftmals keine präzise gesetzliche Grundlage. Sie erfolgte häufig nicht als Strafe, sondern als Zwangsmittel. Die Einschließung im Arbeitshaus wurde nicht für einen bestimmten Zeitraum vollzogen, sondern bis zur Beseitigung der „Störung“, zum Beispiel der bestehenden Obdachlosigkeit. Hingegen war für ortsfremde Vagabunden und Bettler die Beschäftigung in einem Arbeitshaus meist eine befristete Strafe. Schließlich war die Unterbringung in einem Arbeitshaus nach Ablauf einer Gefängnisstrafe als einer Form der „Korrektionshaft“ möglich.

## Exkurs II: Zur Entstehung von Caritas, Innerer Mission, jüdischer Wohlfahrtstätigkeit sowie der Unterstützungsvereinigungen der Arbeiterbewegung

Die sozialen Umwälzungen des 19. Jahrhunderts haben das bürgerlich-soziale Engagement in einer Weise belebt, dass es nicht nur Formen individueller Mildtätigkeit zeitigte, sondern auch zu institutionalisierter und organisierter Hilfe führte, deren kirchliche Ableger bis heute existent sind.

Die katholische Armenfürsorge, aus der Mitte des 19. Jahrhunderts die Gründung von *Caritasvereinen* hervorging, hatte ihren Ursprung in einer Art „Sinnkrise des Katholizismus“, welche als Folge der umfassenden Säkularisierung des Jahres 1803 gesehen werden kann. Auf diese folgte seit etwa 1820 eine Reformphase. Laien und Priester wurden zum caritativen Engagement motiviert.

In den 40er Jahren des 19. Jahrhunderts erfolgten Stiftsgründungen zur Hausarmenpflege (Vinzenzstifte), Frauen aus zumeist bürgerlichen Schichten wurden zur praktischen Mildtätigkeit aktiviert (barmherzige Schwestern). Schließlich kam es in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts zu flächendeckenden Gründungen kommunaler Caritasvereine.

Adolf Kolping, welcher 1846 den ersten katholischen Gesellenverein gegründet hatte, plädierte aus drei Gründen für die Einrichtung von *Gesellen-Hospizen*, zu deren Einrichtung es nach 1852 kam. Nach dem Zerfall der zünftigen Ordnungen hatte sich das Elend der Gesellen und Jungarbeiter zu einem Massenproblem entwickelt, religiöse Bindungen nahmen ab und der zunehmenden „sozialistischen und kommunistischen Aufstachelung“ sollte ein anderes, christlich begründetes Hospiz-Modell entgegengestellt werden.

Eine zeitgleiche Entwicklung nahmen die evangelischen Bestrebungen zur Milderung der Armut. Einzelnen Initiativen in den Notzeiten nach 1813 folgte 20 Jahre später die Gründung von Rettungshäusern für verwahrloste Kinder. 1833 wurde das Raue Haus in Horn bei Hamburg durch Johann Hinrich Wichern gegründet, das als Modell für die Einrichtungen weiterer *Rettungsanstalten* fungierte. Es folgte die Gründung von Brüder- und Diakonissenhäusern, welche Diakone und Diakonissen für soziale Tätigkeiten ausbildeten. Diese wirkten auch in der Armenpflege, die Diakone waren zum Teil auch als „qualifizierte“ Gefängnisaufseher tätig. 1848 entstand der *Centralausschuß für die innere Mission* der evangelischen Kirche als Vorläufer des Diakonischen Werkes. Hier erfolgte die Koordinierung der unterschiedlichen pflegerischen und sozialen Aktivitäten auf evangelischer Seite.<sup>3</sup>

---

3 Um diese rein pflegerischen und sozialen Aktivitäten ging es Wichern nicht. Ihm ging es um die „gesamte Arbeit der aus dem Glauben an Christum geborenen Liebe“, um eine zu Christus hin rettende Liebestätigkeit.

Es folgte die Gründung von *Stadtmissionen* in größeren Städten. Diese wirkten als Koordinierungsgremien unterschiedlicher lokaler Aktivitäten. Im Unterschied zur katholischen Kirche hatte der *Centralausschuß* starken Einfluss auf die Sozialgesetzgebung des Deutschen Reiches nach 1871. Die ab 1852 vorgenommene Gründung von evangelischen Herbergen für wandernde Handwerksgesellen durch Clemens Theodor Perthes war von ähnlichen Motiven geleitet wie die Einrichtung der Gesellen-Hospize durch Kolping. Primäres Ziel war es, dem „religiösen und sittlichen Verfall“ entgegen zu wirken. Früher als auf katholischer Seite wurden durch Vertreter der Inneren Mission *Herbergen zur Heimath*, *Naturalverpflegungsstationen* und ab 1882 *Arbeiterkolonien für Wanderarme* gegründet.

Die Quellen zur Entwicklung der *jüdischen Wohlfahrtspflege* sind weitgehend verschüttet und werden – trotz einer bescheidenen neuen Forschungstätigkeit in diese Richtung – auch heute in der sozialgeschichtlichen Darstellung weitgehend verdrängt. Auffällig ist, dass Zielsetzungen und Programme jüdischer Wohlfahrtstätigkeit – im Unterschied zu Caritas und Innerer Mission – nicht an der „religiösen Rettung“ bzw. der Missionierung ihrer Klientel ausgerichtet waren.

Es ist jedoch überliefert, dass in nahezu allen größeren jüdischen Gemeinden so genannte *Wohlfahrtsämter* gegründet worden sind. Insgesamt waren über die jüdischen Wohlfahrtsorganisationen zu Beginn des 20. Jahrhunderts um die 200 000 Mitglieder aktiviert.

Bereits im 19. Jahrhundert kam es zur Gründung von Landesverbänden, z. B. dem Landesverband für israelische Wohlfahrtspflege in Württemberg. Erst 1917 erfolgte mit der Einrichtung der *Zentralwohlfahrtsstelle der deutschen Juden* die Gründung einer Dachorganisation. Jüdische Persönlichkeiten wie Paul Levy, Alice Salomon und Helene Simon haben wichtige Beiträge zur Entwicklung einer professionellen Sozialarbeit geleistet.

Eine besondere Bedeutung erlangten ab Mitte des 19. Jahrhunderts *politisch-solidarische Hilfen der Arbeiterbewegung*. Diese richteten sich insbesondere an die Mitglieder der aus der Sozialdemokratie hervorgegangenen Solidargemeinschaften. Nach 1868 entstanden Vorformen gewerkschaftlicher Organisation durch die Gründung von berufsbezogenen *Gewerksgenossenschaften* und *Unterstützungsvereinen*. Mit Blick auf die größer werdende Zahl wandernder Arbeiter und Handwerksgesellen wurden – zumeist im städtischen Raum – offen oder verdeckt sozialdemokratisch ausgerichtete Herbergen gegründet (exemplarisch hierzu: Riebl/Kuhn 1979).

## 2.5 Armutsentwicklungen im Kaiserreich und in der Weimarer Republik

Die allgemeine wirtschaftliche Entwicklung in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts führte zu modifizierten Formen von Armut. Statt Elendslagen in Form des Pauperismus – einer mit Hunger und Nahrungslosigkeit verbundenen Variante der Armut – trat in den Zyklen moderner wirtschaftlicher Krisen ein „systemproduziertes“ Massenelend auf, dessen Kennzeichen das Entstehen einer „industriellen Reservearmee“ war. Die Entdeckung und Analyse der spezifisch proletarischen Formen von Armut ist vor allem die Leistung der marxistisch geprägten Theoretiker. Derartige Differenzierungen waren der bürgerlichen Wissenschaft und der kirchlich geprägten Armenhilfe fremd.

### Exkurs III: Marxistischer Armutsbegriff

Absolute Armut wird in der marxistischen Theorie nicht nur als materieller Mangel, sondern als völliger Ausschluss von der Entwicklung gesellschaftlichen Reichtums verstanden, der als Folge der Trennung von Arbeit und Eigentum gedeutet wird. Die Ausgrenzung von Arbeit führt zu unmittelbarer Unterstützungsbedürftigkeit. Armut ist damit nicht individuell verschuldet und hat keine „unmoralischen“ Ursachen, die in der Person oder im Handeln des Verarmten liegen.

„Der tiefste Niederschlag der relativen Übervölkerung endlich behaust die Sphäre des Pauperismus. Abgesehen von Vagabunden, Verbrechern, Prostituierten, kurz dem eigentlichen Lumpenproletariat, besteht diese Gesellschaftsschicht aus 3 Kategorien:

1. Arbeitsfähige. Man braucht die Statistik des englischen Pauperismus nur oberflächlich anzusehen, und man findet, daß seine Masse mit jeder Krise schwillt und mit jeder Wiederbelebung des Geschäfts abnimmt.
2. Waisen- und Pauperkinder. Sie sind Kandidaten der industriellen Reservearmee und werden in Zeiten großer Prosperität rasch und massenhaft der aktiven Arbeiterarmee einverleibt.
3. Verkommene, verlumpfte, Arbeitsunfähige“ (Marx 1867, Ausgabe 1969, S. 365).

Die traditionelle Armenpolitik wurde nun ergänzt durch staatliche Sicherungssysteme, die vorwiegend auf die Arbeiterschaft gerichtet waren und den „Gefährdungen der proletarischen Existenz“ entgegenwirken sollten. Die als „Bismarck'sche Sozialgesetzgebung“ bekannt gewordene Form sozialer Sicherung basierte auf dem Prinzip des bis heute existenten Kassenwesens, das letztendlich

die von Armut Bedrohten zur Selbstfinanzierung von Risikoabsicherungen anhalten sollte.

Das eigentliche Armenwesen – die Unterstützung der Nichtversicherten – sank noch stärker nach unten und wurde zunehmend weniger staatliche, sondern Kernaufgabe kommunaler Fürsorge. Ergänzung fand Armenfürsorge weiterhin in privaten und kirchlichen Aktivitäten.

Im Ersten Weltkrieg gingen die Formen proletarischer Armut zurück. Dagegen wuchs eine allgemeine Kriegsarmut, die geprägt war durch weit reichende Versorgungsmängel, Notverordnungen und Bezugsregelungen für lebensnotwendige Dinge. Armenfürsorge war weiterhin kommunale Aufgabe, die immer unvollständiger erledigt werden konnte, da die Kommunen nun zusätzlich Aufgaben der Kriegswohlfahrtspflege, Erwerbslosenunterstützung sowie Unterstützungsleistungen für Kriegsbeschädigte zu finanzieren hatten.

Mitte der 20er Jahre besserte sich die Situation der Städte und Gemeinden etwas. Eine Reihe von Kommunen war sogar in der Lage, sich während der Inflation zu entschulden (Simon 1989). Dieses kurze „Hoch“ endete mit der Weltwirtschaftskrise. Arbeitslosenunterstützung und Wohlfahrtspflege sprengten die Haushalte insbesondere der Großstädte. In den Wintern 1929/30 und 1930/31 verstärkte sich die finanzielle Notlage der Gemeinden aufs äußerste.

Ende 1931 war kaum eine Stadt mehr in der Lage, den immer zahlreicher werdenden Erwerbslosen das äußerste Minimum zu geben. Auch mit der erst 1927 eingeführten Arbeitslosenversicherung konnte aufgrund des zeitlich geringen Vorlaufs keine bedarfsgerechte Unterstützung geleistet werden. Strenge Bedürftigkeitsprüfungen und Kürzungen der Leistungen waren die Folge.

Durch die preußische Notverordnung vom 14. September 1931 wurde die kommunale Selbstverwaltung außer Kraft gesetzt. Die Verwaltungen waren berechtigt, alle Maßnahmen zum Ausgleich der Gemeindehaushalte unabhängig von den Entscheidungen der Gemeindevertretungen durchzuführen. Kommunale Sozialpolitik war am Ende.

#### **Exkurs IV: Kirchliche Konzepte der Armenfürsorge im Kaiserreich**

Die neuzeitliche kirchliche Armenpflege hatte ihren Höhepunkt in der relativ kurzen Spanne zwischen der Gründung des Deutschen Reiches im Jahr 1871 und der 1933 erfolgten Machübernahme durch die Nationalsozialisten. In dieser Phase wurden auf Initiative der beiden großen Kirchen nicht nur zahlreiche Einrichtungen der Armen- und Wohnungslosenhilfe geschaffen, sondern auch stärker als zuvor und danach auf die Sozialgesetzgebung Einfluss genommen.

Für den Umgang mit Wohnungslosen wurden Ende des 19. Jahrhunderts die konzeptionellen Überlegungen *Friedrich von Bodelschwinghs* (1831–1910) handlungsleitend:

1. Angebot von Arbeit an alle Arbeitslosen und Arbeitsfähigen als „Geschenk freier Barmherzigkeit“ in den stationären Arbeiterkolonien.
2. Ein enges Netz von Naturalverpflegungs-Stationen, welches die Arbeitslosen vor dem Zwang zum Betteln schützen sollte ... „und der seßhaften Bevölkerung eine vollkommene Beruhigung gewährt, jeden fremden Bettler abzuweisen ...“.

Für Bodelschwingh war Arbeit ein „untrügliches Mittel, die unwürdigen von den würdigen Bettlern zu unterscheiden“.

Ohne dies konzeptionell gewollt zu haben, wurden die Arbeiterkolonien jedoch vor allem zu einer letzten Zufluchtsstätte der besonders deklassierten Bevölkerungsschichten: der Vagabunden, der Perspektiv- und Hoffnungslosen – derer, die am wenigsten die Voraussetzungen für eine Eingliederung mit sich brachten. Arbeiterkolonien verkamen zu Verwahranstalten für nur schwer eingliederungsfähige, gesundheitlich angeschlagene Wohnungslose, die sich in diesen oftmals jahrzehntelang aufhielten.

Die Gründung der Arbeiterkolonien ging – wie schon bereits die der ersten Einrichtung in Wilhelmsdorf bei Bielefeld – zumeist auf das Zusammenwirken von privater und kirchlicher Initiative, auf die Einrichtung von Stiftungen oder auf Schenkungen zurück. Als historische Beispiele können der „Brandenburgische Provinzialverein zur Bekämpfung des Vagabudentums“ oder der „Verein für Arbeiterkolonien in Württemberg“ genannt werden

Die Rolle der kirchlichen Armenpflege wurde ferner in besonderer Weise von *Gerhard Uhlhorn* (1826–1901) geprägt. 1878 zum Abt von Loccum gewählt, war er ein entschiedener Verfechter eines Nebeneinanders von öffentlicher und freiwilliger Armenpflege. Freiwillige Armenpflege könne verstärkt individualisieren, während öffentliche Armenpflege eher generalisierende Maßstäbe habe: „Je mehr die Armenpflege individualisiert, desto besser ist sie.“

Kirchliche Armenfürsorge war somit auch Reaktion auf reale oder vermeintliche Gefährdungen der obrigkeitsrechtlichen Gesellschaftsordnung. Aus Armut und Wohnungslosigkeit resultierende Probleme wurden in extremer Weise individualisiert. Diese Betrachtungsweise vermied weitgehend Konflikte mit den Herrschenden. In der konfliktfreien Interaktion mit den dominanten gesellschaftlichen Gruppen sicherte die Kirche ihren Besitzstand.