



**Wilfried Rudloff.** *Die Wohlfahrtsstadt: Kommunale Ernährungs-, Fürsorge- und Wohnungspolitik am Beispiel Münchens 1910-1933.* Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht, 1998. 1068 S. 2 Teilbände. DM 385,00 (gebunden), ISBN 978-3-525-36056-9.

**Reviewed by** Rainer Autz

**Published on** H-Soz-u-Kult (August, 2000)

## W. Rudloff: Die Wohlfahrtsstadt

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

litik 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 fuer die Zeit von der Jahrhundertwende bis zum Ende der Weimarer Republik alles andere als eine exponierte Stellung ein; die bayerische Metropole stand vielmehr fuer 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 subsidiaere und supplementaere 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 Beduerftigkeit seitens der Verwaltung rueckt Rudloff die Folgen von Krieg und Inflation in den Vordergrund. Waehrend des Ersten Weltkriegs gewann die Verwaltung eine Art Allzustaendigkeit fuer die vormals marktgesteuerten elementaren Lebensbeduerfnisse der Bevoelkerung. Die Besonderheit des zugrundeliegenden Ordnungsmodells bestand darin, dass fuer die Zumessung der Lebensgueter ein hoher Anspruch auf gerechte Verteilung formuliert wurde. Je laenger der Krieg andauerte, desto weniger war dieser aufrechtzuhalten, zumal das Gleichheitsversprechen die Sensibilitaet fuer gleichwohl fortbestehende oder neue Erscheinungen der Ungleichheit verstaerkte. 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 Beduerftigengruppen ("Kriegerfrauen", KriegsbeschaeDIGte und -hinterbliebene, Sozial- und Kleinrentner) zu gewaehrleisten. Ausserdem verstanden diese Gruppen die oeffentliche Unterstuetzung nicht als einseitige Anspruchsgewaehrung, sondern als einen AequivalenztAusch, bei dem sie ihre Vorleistung–als Opfer fuer das Vaterland–schon erbracht hatten.

Mit den Interessen- und Selbsthilfeorganisationen der genannten Gruppen betraten Akteure die Buehne der Fuersorgepolitik, welche die Wahrnehmung der vielfaeltigen Beduerfnislagen neu strukturierten: Die nicht-organisierten Interessen der 'aelteren' Armutsgruppen traten in den Hintergrund. In der Praxis zeigte sich dies darin, dass in Muenchen an der Gruppenfuersorge festgehalten wurde. Die unterschiedliche soziale Herkunft der Armuts Klientel sollte sich–so die uebereinstimmende Position der buergerlichen Parteien und der Sozialdemokratie–auch im Rahmen der Fuersorge widerspiegeln. Unterschiede bestanden lediglich darin, in welchem Masse den Beduerftigengruppen Mitspracherechte eingeraeumt werden sollten.

Rudloff konstatiert ueber den ganzen Untersuchungszeitraum ein anhaltendes Uebergewicht der Verwaltung gegenueber den Parteien. Insbesondere die zwischen 1919 und 1925 regierenden Sozialdemokraten konnten der Fuersorgepolitik kaum ihren Stempel aufdruecken. Auch die den Interessengruppen zugestanden Partizipationsmoeglichkeiten bei der Formulierung der kommunalen Fuersorgepolitik blieben Episode. Nach 1930 schraenkten buergerliche Mehrheitsparteien und Verwaltung diese wieder ein. Dennoch misst Rudloff dem Beginn der Weltwirtschaftskrise nicht dieselbe Bedeutung als wohlfahrtsgeschichtliche Zaesur zu wie Sachs-

se/Tennstedt in ihrem dritten Band der Geschichte der Armenfuersorge in Deutschland. . Christoph Sachsse / Florian Tennstedt: "Geschichte der Armenfuersorge in Deutschland". Bd. 3: Der Wohlfahrtsstaat im Nationalsozialismus, Stuttgart, Berlin, Koeln 1992. Vgl. auch Hans-Ulrich Thamer / Jochen-Christoph Kaiser in Zusammenarbeit mit Gabriele Bussmann-Strelow/Julia Paulus/Paul Brandmann und Michael Funk: Kommunale Wohlfahrts politik zwischen 1918 und 1933 im Vergleich (Frankfurt, Leipzig, Nuernberg), in: Juergen Reulecke (Hg.), "Die Stadt als Dienstleistungszentrum. Beitrage zur Geschichte der 'Sozialstadt' in Deutschland im 19. und fruehen 20". Jahrhundert, St. Katharinen 1995, S. 325-70. Zwar habe es auch in Muenchen Plaene–einem autoritaeren Umbau des Fuersorgesektors gegeben–beispielsweise zum Ausbau der Pflichtarbeit fuer Wohlfahrtserwerbslose und zur Revision der Richtsatzpolitik–die politischen Gremien der Selbstverwaltung seien jedoch immer noch stark genug gewesen, diese zu verhindern bzw. abzuschwaechen.

Auch wenn man zugesteht, dass das Kraefftefeld 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 Verbaenden der freien Wohlfahrtspflege fortbestand, markierte die Einschraenkung der Partizipationsrechte der Betroffenenverbaende, anders als Rudloff meint, sehr wohl eine deutliche Zaesur im Verhaeltnis von Fuersorgeverwaltung und Armutsbevoelkerung. Ebenfalls fuer die These eines deutlichen Einschnitts spricht die von Rudloff in ihren Konsequenzen nicht ausreichend gewuerdigte Substitution oeffentlicher Leistungen durch Spenden, die vor allem durch nicht oeffentlich legitimierte Institutionen in Gestalt der privaten Wohlfahrtsorganisationen verteilt wurden.

In Abgrenzung zu den Versicherungs- und Versorgungssystemen des Wohlfahrtsstaates betont Rudloff stark die Eigenwertigkeit der Fuersorge. Die Wohlfahrtsstadt sei zwar fuer die Risiken zustaaendig gewesen, welche die vorgeschalteten Netze des Wohlfahrtsstaates nicht auffingen, aber die Fuersorge sei weder eine blosse Schrumpfform des Wohlfahrtsstaates, noch ein entwicklungsgeschichtliches Durchgangsstadium gewesen. Vielmehr habe sie eine Komplementaerfiguration gebildet, mit eigenen Prinzipien, Instrumenten und Wirkungsweisen. So bestanden keine festen Rechtsansprueche auf Leistungen, sondern diese wurden nach Beduerfnis und Beduerftigkeit erteilt. Ausserdem waren–da die Fuersorge 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 Weltwirtschaftskrise, als die Fürsorge aufgrund der Massenbeanspruchung nur noch mehr oder weniger schematische Einkommenshilfen leisten konnte, liess die Lückenbüsserfunktion das 'eigentliche' Programm der Fürsorge jedoch in den Hintergrund treten.

Abschliessend ist aus dem breiten Spektrum der behandelten Themenfelder die Analyse des Verhältnisses von öffentlicher und freier Wohlfahrtspflege zu wuerdigen. Die Rolle der freien Träger ist auf kommunaler Ebene in dieser Breite und so intensiv von der Forschung bislang nicht behandelt worden. Zu den besonderen Leistungen der Arbeit zählt, dass Rudloff den heuristischen Wert des Deutungsmodells des Korporatismus verstanden als ein spezifisches Muster der Interessenvermittlung, das sich durch die Mitwirkung von ausgewählten (Spitzen-) Verbänden an der staatlichen Politik einerseits und die Instrumentalisierung der Verbände fuer staatliche Verteilungsaufgaben andererseits auszeichnet. 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. –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 auffaeligen Ehrgeiz im Innovationswettbewerb vermissen, so dass der Fuersorgesektor nur begrenzt kommunalisiert wurde. Die Muenchener Fuersorgepolitik stand radikalen Entwuerfen 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.

If there is additional discussion of this review, you may access it through the network, at:

<http://hsozkult.geschichte.hu-berlin.de/>

**Citation:** Rainer Auts. Review of Rudloff, Wilfried, *Die Wohlfahrtsstadt: Kommunale Ernährungs-, Fürsorge- und Wohnungspolitik am Beispiel Münchens 1910-1933*. H-Soz-u-Kult, H-Net Reviews. August, 2000.

**URL:** <http://www.h-net.org/reviews/showrev.php?id=16194>

Copyright © 2000 by H-Net, Clio-online, and the author, all rights reserved. This work may be copied and redistributed for non-commercial, educational purposes, if permission is granted by the author and usage right holders. For permission please contact H-SOZ-U-KULT@H-NET.MSU.EDU.