

Beate Althammer/Michèle Gordon

## Integrierende und fragmentierende Effekte von kommunaler Armenfürsorge in Köln und Glasgow (1890–1914)

### I. EINLEITUNG

Die Armenfürsorge gehört zu den ältesten Kernaufgaben europäischer Städte, mit bis in das Mittelalter zurückreichenden Traditionen. Ihre Institutionalisierung basierte einerseits auf der christlich fundierten Wertvorstellung, dass ein Gemeinwesen die ethische Pflicht zur Sorge für seine notleidenden Mitglieder habe, andererseits auf der zweckrationalen Einsicht, dass eine geordnete Fürsorgepolitik auch im Interesse der öffentlichen Sicherheit, der sozialen Stabilität und der Herrschaftslegitimation notwendig war. Städtische Armenfürsorge war somit über Jahrhunderte eine zentrale Instanz der gesellschaftlichen Integration, verstanden im Sinn einer – obgleich immer prekär bleibenden – Einbindung von potentiell auseinanderstrebenden Gruppen in eine soziale Einheit.<sup>1</sup> Sie demonstrierte die Verantwortungsübernahme seitens der Eliten, vermittelte den Armen ein Gefühl der kommunalen Zugehörigkeit und eine zumindest minimale Teilhabe an den materiellen Ressourcen der Stadtgesellschaften, und sie bekräftigte die normativen Grundlagen des gemeindlichen Zusammenlebens. Andererseits aber hatte Armenfürsorge immer auch fragmentierende Effekte, denn sie bedachte nie alle, die an sie appellierten, gleichermaßen, sondern traf ständig Unterscheidungen: zwischen einheimischen und fremden, wirklich bedürftigen und faulen, zu unterstützenden und zu bestrafenden Armen. Sie zog ebenfalls Trennungslinien zwischen den als unterstützungswürdig Akzeptierten und dem Rest der Gesellschaft, indem sie erstere als Arme kennzeichnete und so als besondere Gruppe erst deutlich hervortreten ließ – teils unintendiert, teils aber auch gezielt diskriminierend, um den Kreis der Unterstützten möglichst beschränkt zu halten. Spätestens seit der Schwelle zur Frühen Neuzeit, als die städtischen Behörden die Armenfürsorge mehr oder weniger konsequent an sich zu ziehen begannen und sie in Bettel- und Almosenordnungen reglementierten, hatte sie diese zugleich integrierende und fragmentierende Doppelfunktion.<sup>2</sup>

Daran hatte sich auch im 19. Jahrhundert nichts grundlegendes geändert. Geändert hatten sich aber die sozioökonomischen Rahmenbedingungen. Migration und Industrialisierung stellten die Städte vor neuartige soziale Probleme. Zwar stieg der Lebensstandard in den industrialisierten Zentren Europas allmählich etwas an, aber noch immer blieb das Risiko, in kritischen Lebensphasen unter das Existenzminimum zu rutschen, für breite Bevölkerungsschichten groß. In den Städten ballte sich zudem nicht nur materielles Elend. In den Augen des Bürgertums beunruhigend war vor allem seine Verschmelzung mit Symptomen der Verwahrlosung und Devianz, die aus dem Verlust alter Bindungen, der Atomisierung der industriellen Gesellschaft hervorzugehen schienen. Einen neuen Impuls erhielten solche Desintegrationsängste durch die Auswirkungen der schweren Wirtschaftskrise der späten 1870er Jahre. Seither intensivierten sich die sozialreformerischen

1 Zu dem hier verwendeten, allgemein gehaltenen Integrationsbegriff und seiner Relation zu den heterogenen soziologischen Theorieangeboten vgl. *Peter Imbusch/Dieter Rucht*, Integration und Desintegration in modernen Gesellschaften, in: *Wilhelm Heitmeyer/Peter Imbusch* (Hrsg.), Integrationspotenziale einer modernen Gesellschaft, Wiesbaden 2005, S. 13–71, hier: S. 19 f.

2 *Bronislaw Geremek*, Geschichte der Armut. Elend und Barmherzigkeit in Europa, München/Zürich 1988, S. 153–256; *Robert Jütte*, Arme, Bettler, Beutelschneider. Eine Sozialgeschichte der Armut in der Frühen Neuzeit, Weimar 2000, S. 131–189, 209–236; *Robert Castel*, Die Metamorphosen der sozialen Frage. Eine Chronik der Lohnarbeit, Konstanz 2000, S. 25–97.

Debatten, die um die spezifischen gesellschaftlichen Kohäsionsprobleme der Moderne kreisten. Bei der Umsetzung von Reformprojekten ergriffen teils staatliche Instanzen die Initiative, wie das Deutsche Kaiserreich, das bekanntlich in den 1880er Jahren erste reichsweit obligatorische Sozialversicherungssysteme für die Arbeiterschaft schuf, teils die Großstädte, die um die Jahrhundertwende vielfach als Vorreiter beim Aufbau einer umfassenden Wohlfahrtspflege agierten. Die neue Sozialpolitik zielte auf erhöhte Integrationspotenziale, indem sie die fragmentierenden Nebeneffekte der alten Armenfürsorge zu überwinden versuchte. Es blieb jedoch ein Residuum der ganz Armen, das weiterhin auf die prekäre Existenzsicherung der letzteren angewiesen war.

Am Beispiel der beiden Großstädte Glasgow und Köln wollen wir vergleichend auf einige Aspekte dieser Entwicklungen eingehen. Angesichts des beschränkten Raums kann dies nur selektiv geschehen. Zwar sollen am Rand auch manche der neuen sozialen Dienste zumindest erwähnt werden, der Schwerpunkt liegt aber auf der althergebrachten Armenfürsorge, die auch an der Wende zum 20. Jahrhundert noch den Kern und die Basis der kommunalen Sozialpolitik bildete. Gefragt werden soll nach den Gemeinsamkeiten und Unterschieden hinsichtlich ihres praktischen Funktionierens in zwei Städten, die vor prinzipiell analogen Herausforderungen standen. Das rheinische Köln und das schottische Glasgow waren beides alte urbane Zentren von überregionaler Bedeutung. Trotz eines unterschiedlichen Wachstumsrhythmus entwickelten sich beide im Lauf des 19. Jahrhunderts zu Industriestädten und mussten einen raschen Bevölkerungszustrom bewältigen. Glasgow wuchs gegen Ende des Jahrhunderts zur zweitgrößten Metropole Großbritanniens heran, Köln bis zum Ersten Weltkrieg immerhin zur zweitgrößten Stadt Preußens. Aufgrund dieses herausragenden wirtschaftlichen und demografischen Gewichts war ihr Umgang mit sozialen Problemen nicht eine rein lokale Angelegenheit. Beide Städte fungierten vielmehr als Orientierungspunkte für andere Kommunen gerade auch in gesamtstaatlichen Reformdebatten. Diese Ähnlichkeiten in der Position beider Städte bilden die Grundlage für einen Vergleich, der zugleich über die lokalen Fallbeispiele hinaus auf manche Charakteristika des britischen und des deutschen Armenfürsorgesystems verweist.

Städtische Armut und Armenpolitik des 19. und frühen 20. Jahrhunderts sind sowohl von der britischen als auch der deutschen Historiografie schon lange intensiv bearbeitete Untersuchungsfelder.<sup>3</sup> Allerdings sind die Interaktionen zwischen Unterstützungsbehörden und Bedürftigen sowie die integrierenden oder ausgrenzenden Erfahrungen, die mit ihnen verbunden waren, unterbelichtete Bereiche – ein Defizit, das wir an dieser Stelle

---

3 Zu Großbritannien, wo sich die Forschung lange stark auf England konzentrierte, vgl. u. a. *Anne Digby*, *The Poor Law in Nineteenth-Century England and Wales*, London 1982; *Lynn Hollen Lees*, *The Solidarities of Strangers. The English Poor Laws and the People, 1700–1948*, Cambridge 1998; zum Konnex von Immigration und Armut *Frank Neal*, *Black '47: Britain and the Famine Irish*, London 1998; als lokale Fallstudie *Frances Finnegan*, *Poverty and Prejudice. A Study of Irish Immigrants in York 1840–1875*, Cork 1982; als auch Schottland berücksichtigender Überblick *David Englander*, *Poverty and Poor Law Reform in Nineteenth Century Britain, 1834–1914. From Chadwick to Booth*, London/New York 1998. Zu Deutschland vgl., neben etlichen lokalen Fallstudien, u. a. *Christoph Sachße/Florian Tennstedt*, *Geschichte der Armenfürsorge in Deutschland*, Bd. 2: *Fürsorge und Wohlfahrtspflege 1871 bis 1929*, Stuttgart 1988; *Ute Redder*, *Die Entwicklung von der Armenhilfe zur Fürsorge in dem Zeitraum von 1871 bis 1933. Eine Analyse unter Aufgaben-, Ausgaben-, und Finanzierungsaspekten am Beispiel der Länder Preußen und Bayern*, Bochum 1993; *George Steinmetz*, *Regulating the Social. The Welfare State and Local Politics in Imperial Germany*, Princeton 1993; *Jürgen Reulecke* (Hrsg.), *Die Stadt als Dienstleistungszentrum. Beiträge zur Geschichte der »Sozialstadt« in Deutschland im 19. und frühen 20. Jahrhundert*, St. Katharinen 1995; *Andrew Lees*, *Cities, Sin, and Social Reform in Imperial Germany*, Ann Arbor 2002.

nicht auszufüllen beanspruchen können.<sup>4</sup> Während die Entwicklung des Sozialstaates ein beliebtes Thema international vergleichender Analysen ist, fehlt es in der neueren historischen Forschung zur Armenfürsorge auch weitgehend an komparatistischen Perspektiven. Die zeitgenössischen Fürsorgeexperten des ausgehenden 19. und frühen 20. Jahrhunderts hingegen waren sehr wohl über die Grundzüge der Armenpflege in den europäischen Nachbarländern informiert. Für deutsche Experten war Großbritannien, mit Fokus auf England, der wichtigste Referenzpunkt vergleichender Reflexionen: England galt als »Musterland der staatlichen Armenpflege«<sup>5</sup>, dessen alte, auf das 16. Jahrhundert zurückgehende Tradition eines einheitlich regulierten öffentlichen Fürsorgesystems bei vielen Kommentatoren Bewunderung erregte, dessen – primär durch das *workhouse* verkörpert – Härten andererseits auch auf erhebliche Bedenken stießen. Über die schottische Armenpflege wussten die deutschen Experten nicht viel, außer dass sie sich an das englische Modell anlehnte, ohne es in jeder Hinsicht zu kopieren. Aus der umgekehrten Blickrichtung war das Wissen der britischen Experten über die deutsche Armenpflege im ausgehenden 19. Jahrhundert vor allem mit dem Begriff des Elberfelder Systems verbunden, also mit einem kommunalen Modell der offenen Fürsorge.<sup>6</sup>

Anknüpfend an diese zeitgenössisch als charakteristisch wahrgenommenen Merkmale der britischen, respektive deutschen Armenfürsorge wollen wir danach fragen, inwieweit sie sich bei näherer Betrachtung auf der lokalen Ebene bestätigen oder relativieren. Welche Gestaltungsspielräume hatten die Städte überhaupt zwischen staatlichen Vorgaben, etablierten Routinen und einem prinzipiell analogen Problemdruck? Wie war die öffentliche Armenfürsorge organisiert, wer waren ihre Träger, wer war auf sie angewiesen, welche Bedingungen wurden an ihre Unterstützungsleistungen geknüpft? Und schließlich: Welche Rolle spielte neben der behördlichen Sozialpolitik die private Wohltätigkeit?

## II. DIE STÄDTE

Glasgow, bis heute die größte Stadt Schottlands, war dank ihrer idealen Flusslage am Clyde bereits im Mittelalter ein wichtiges Handelszentrum. Nach der Parlamentsunion von 1707 war es der Überseehandel, zunächst vor allem mit Tabak, der die Stadt wirtschaftlich aufsteigen ließ und Schottland vom Rand Europas ins Zentrum der Weltwirtschaft rückte. Die Auswirkungen der industriellen Revolution, die in Großbritannien um die Wende zum 19. Jahrhundert bereits in vollem Gang war, wurden in Glasgow deutlicher spürbar als in fast jeder anderen britischen Stadt. Die Entschlammung des Clyde und die Ausdehnung des Flussbettes legten den Grundstein für die Expansion des Schiffbaus. Die zahlreichen Werften, die weitere, vornehmlich schwerindustrielle Branchen nach sich zogen, machten Glasgow zu einer der wichtigsten »Werkhallen« Großbritanniens. Die Bevölkerungszahl wuchs rasant, von etwa 140.000 im Jahr 1819 über 200.000 im Jahr 1830 und gut 566.000 um 1870 auf 761.709 im Jahr 1901.<sup>7</sup> Im frühen 20. Jahrhundert steuerte die Stadt auf die Millionengrenze zu. Glasgow war damit seit dem späten 19. Jahrhundert nach London die zweitgrößte Stadt des Britischen Empire und das dominierende Industriezentrum Schottlands.

4 Der vorliegende Aufsatz steht im Kontext der noch laufenden Arbeiten des Teilprojekts B4 des Sonderforschungsbereichs 600 »Fremdheit und Armut. Wandel von Inklusions- und Exklusionsformen von der Antike bis zur Gegenwart« an der Universität Trier. Die Teile zu Glasgow verantwortet Michèle Gordon, die zu Köln Beate Althammer.

5 Handwörterbuch der Staatswissenschaften, Jena 1890: Art. Armenwesen, S. 820.

6 Vgl. *The Poor Law Magazine and Parochial Journal for Scotland*, Bd. 5 (Neue Serie), Edinburgh 1877, S. 640, und Bd. 16 (Neue Serie), Glasgow 1906, S. 249.

7 Diese Zahlen gelten für das Stadtgebiet ohne Govan Parish.

Zum Bevölkerungswachstum trug die Migration maßgeblich bei. Seit den 1820er Jahren wanderten infolge von Vertreibung und Hungerskrisen zunächst Zehntausende von Arbeitsuchenden aus dem schottischen Hochland in die industriellen Zentren. Bald kamen die irischen Einwanderer hinzu.<sup>8</sup> Besonders in den 1840er Jahren flüchteten Tausende Iren vor der durch die Kartoffelfäule ausgelösten irischen Hungersnot nach Schottland. So kamen allein in der ersten Augustwoche des Jahres 1847 zehn Schiffe mit weit über 5.000 Passagieren in Glasgow an, die von den Hafenbehörden fast durchweg als Angehörige der »poor class« eingestuft wurden.<sup>9</sup> Die durchschnittlichen Einwanderungszahlen lagen zu diesem Zeitpunkt bei über 4.500 Iren pro Monat, und die Ankömmlinge wurden in der örtlichen Presse oftmals als »men, women and children in the last stages of wretchedness« beschrieben.<sup>10</sup> Viele der Neuankömmlinge fanden nur Platz in notdürftigen Behausungen, die besonders um die Fabrikanlagen herum wuchsen.

Nicht erst mit dieser massiven Armutszuwanderung wurde deutlich, dass die rapide wirtschaftliche Entwicklung neben neuem Wohlstand auch Armutspänomene in die Stadt brachte, die früher in solchen Dimensionen unbekannt gewesen waren. Vor allem die Wohnbedingungen verschlechterten sich für die ärmere Bevölkerung massiv, wie Kritiker bereits in den 1820er Jahren beklagten.<sup>11</sup> Besonders betroffen war zunächst das alte Stadtzentrum um die High Street und Glasgow Cross, das zum Glasgow City Bezirk gehörte. Ein Berichterstatter der *West of Scotland Handloom Weavers Commission* kommentierte 1839 die dortigen Zustände: »I have seen degradation in some of its worst phases, both in England and abroad, but I can advisedly say that I did not believe until I visited the wynds of Glasgow that so large an amount of filth, crime, misery and disease existed in one spot in any civilised country.«<sup>12</sup> Schwere Ausbrüche von Epidemien wie Typhus und Cholera bestätigten, wie kritisch die hygienischen Bedingungen um die Mitte des 19. Jahrhunderts geworden waren.<sup>13</sup>

Das anhaltende Bevölkerungswachstum sprengte zunehmend die alten Stadtgrenzen: Glasgow dehnte sich nach Westen und Süden aus. Zugleich erkannten die städtischen Behörden spätestens in den 1860er Jahren, dass die überfüllten zentralen Stadtteile einer Sanierung bedurften, wenn weitere Epidemien vermieden und humanere Lebensbedingungen geschaffen werden sollten. 1866 wurde der *Glasgow Improvement Act* verabschiedet und eine sanitäre Reform von Teilen des Glasgow City Bezirks eingeleitet.<sup>14</sup> Damit wurden aber die Probleme vorerst nur in andere Stadtteile verschoben. Besonders deut-

8 1819 lebten 6.059 Iren in Glasgow City, für ganz Glasgow lag die Zahl bei 15.208. Im Jahr 1840 war sie, für ganz Glasgow, bereits auf 35.554 angestiegen.

9 *Andreas Gestrich/Jens Gründler*, Iren in Glasgow in den Versorgungskrisen der Jahre 1846/47 und 1878/79: Aspekte der Inklusion und Exklusion fremder Armer, in: *Andreas Gestrich/Lutz Raphael* (Hrsg.), *Inklusion/Exklusion. Studien zu Fremdheit und Armut von der Antike bis zur Gegenwart*, Frankfurt/Main/Berlin etc. 2004, S. 339–363.

10 *Glasgow Herald*, 27. September 1847, zit. nach *Neal*, S. 63.

11 Vgl. z. B. *James Cleland*, *The Rise and Progress of the City of Glasgow, Glasgow 1820*, zit. nach *Strathclyde Regional Archives*, *Housing in 19<sup>th</sup> century Glasgow*, Glasgow 1996, S. 2.

12 Zitiert nach *Ian Adams*, *The Making of Urban Scotland*, London 1978, S. 155.

13 Besonders gravierend waren die Typhusepidemie von 1847 mit 4.346 Todesfällen (ca. 3,6% der Bevölkerung) sowie die Choleraepidemien von 1848/49 mit 3.772 und 1853/54 mit 3.883 Todesfällen (je ca. 3,1% der Bevölkerung), jeweils allein im engeren Stadtgebiet der City of Glasgow mit 122.878 Einwohnern im Jahr 1851. Vgl. *Glasgow City Council*, *Fever in 19<sup>th</sup> century Glasgow*, Glasgow 1996, S. 5; Bevölkerungszahl nach *John Strang*, *Report on the census of the City of Glasgow and suburbs for 1851*, Glasgow 1851, S. 12.

14 Der Glasgow Improvement Act von 1866 wurde vom Parlament speziell für die Stadt Glasgow erlassen und erlaubte es dem dortigen Stadtrat, den so genannten Improvement Trust ins Leben zu rufen. Dieser kaufte Immobilien in den Stadtgebieten, die als Slums galten, und sanierte diese Gegenden von Grund auf.

lich waren die Veränderungen in den Gorbals zu sehen. Dieser Stadtteil gehörte zu Beginn des 19. Jahrhunderts noch zu den lukrativen Wohngebieten, entwickelte sich aber gegen Ende des 19. Jahrhunderts und besonders in den ersten drei Jahrzehnten des 20. Jahrhunderts zu einem der schlimmsten und bekanntesten Slums in Großbritannien. Es verwundert daher nicht, dass eine sehr hohe Zahl von Unterstützungsanträgen aus den Gorbals und dem City Parish stammten. Glasgow war zwar als führendes Industriezentrum, doch zugleich auch für seine Armutprobleme über die eigenen Stadtgrenzen hinaus bekannt.<sup>15</sup>

Auch die ehemalige freie Reichsstadt Köln verzeichnete im 19. Jahrhundert ein beträchtliches Bevölkerungswachstum, von rund 50.000 beim Übergang von der französischen zur preußischen Herrschaft im Jahr 1815 über 129.000 zur Zeit der Reichsgründung 1871 auf 637.000 bei Beginn des Ersten Weltkriegs.<sup>16</sup> Sie rückte damit von der viertgrößten zur zweitgrößten Stadt Preußens, hinter Berlin, auf. Obwohl mit Abstand das bevölkerungsreichste urbane Zentrum der Rheinprovinz und inmitten der früh industrialisierten rheinischen Gewerbegebiete um Aachen, Krefeld und dem Bergischen Land gelegen, hatte Köln selbst zunächst keine ausgeprägte industrielle Entwicklung erlebt.<sup>17</sup> Die Stadt am Rhein war vielmehr Handels-, Verkehrs- und Finanzmetropole, während ihr gewerblicher Sektor handwerklich strukturiert blieb. Sie hatte nicht den Status einer Provinzhauptstadt, war jedoch Sitz diverser Behörden, so einer preußischen Bezirksregierung, außerdem Festungsstadt und Garnison. Letzteres war ein zentraler Grund für die begrenzte Wachstumsdynamik bis in die Reichsgründungszeit: Die Stadt wurde noch immer von ihrem alten Mauerring eingeschnürt, ein ihm vorgelagerter Rayon von mehreren hundert Metern Breite durfte aus militärischen Gründen nicht bebaut werden. Als sich seit der Jahrhundertmitte die industriellen Unternehmungen auch im Kölner Raum rapide vermehrten, siedelten sich die meisten größeren Betriebe nicht in der beengten Stadt, sondern in den umliegenden Gemeinden an. Obwohl Köln somit im Gegensatz zu Glasgow zunächst noch keinen eigentlich industriellen Charakter hatte, wurden auch hier die Lebensbedingungen zunehmend kritisch. Auch Köln erlebte Epidemieausbrüche.<sup>18</sup> Gerade die mangelnde Expansionsmöglichkeit führte zu überfüllten Wohnungen und prekären sanitären Zuständen.

Erst mit dem Abriss der Stadtmauern 1881, der Errichtung der Neustadt auf dem ehemaligen Festungsrayon sowie der ersten großen Eingemeindungswelle von 1888, der weitere in den Jahren 1910 und 1914 folgten, setzte ein massiver Entwicklungsschub ein. Die Bevölkerung wuchs nun sprunghaft an, das Gemeindegebiet vervielfachte sich, und die wirtschaftliche Basis verschob sich hin zur Industrie. Auch die soziale Topografie veränderte sich grundlegend: Während in der alten Stadt Arm und Reich zwangsläufig eng beisammen gewohnt hatten, bildeten sich nun im weitläufigen Gemeindegebiet stärker segregierte Wohngebiete heraus, ohne dass es aber zu einer ausgeprägten Slumbildung gekommen wäre. Vielmehr begannen die Kölner Behörden zeitgleich mit der Stadterweiterung mit massiven Investitionen in die sanitäre Infrastruktur, die dazu beitrugen, die Le-

15 Zur Stadtgeschichte Glasgows im 19. Jahrhundert vgl. *Irene Marver*, Glasgow, Edinburgh 2000, und *W. Hamish Fraser/Irene Marver*, Glasgow, Bd. II: 1830 to 1912, Manchester 1996.

16 Statistisches Jahrbuch der Stadt Cöln 4, 1915, S. 8.

17 Zur Stadtgeschichte des 19. Jahrhunderts vgl. *Pierre Ayçoberry*, Köln zwischen Napoleon und Bismarck. Das Wachstum einer rheinischen Stadt, Köln 1996; *Gisela Mettele*, Bürgertum in Köln 1775–1870. Gemeinsinn und freie Association, München 1998.

18 Am gravierendsten war der Choleraausbruch von 1849 mit 1.450 Todesfällen auf 94.000 Einwohner (1,5%). Vgl. *Beate Althammer*, Die Cholera – eine Naturkatastrophe? Reaktionen angesichts einer tödlichen Seuche im Rheinland und in Katalonien, 1831–1867, in: *Traverse 10* (2003), H. 3, S. 21–35.

bensbedingungen in allen Stadtteilen erträglich zu gestalten. Ab 1880 sank die Sterblichkeit kontinuierlich.<sup>19</sup>

Auch das Kölner Bevölkerungswachstum beruhte zu einem erheblichen Teil auf Migration, wobei diese keineswegs eine Einbahnstraße in die Stadt war: Jährlich zogen mehrere zehntausend Menschen zu, aber auch wieder ab. Trotz dieser ständigen Fluktuation blieben die Einwohner in ihrer geografischen Herkunft bemerkenswert homogen: Im Jahr 1905 waren noch immer 51 % in der Stadt selbst geboren, 82 % stammten aus der Rheinprovinz, weitere 16 % aus anderen preußischen Provinzen oder deutschen Bundesstaaten, während Ausländer – und auch polnischsprachige Zuwanderer aus dem preußischen Osten – nur eine verschwindende Minderheit stellten.<sup>20</sup> Eine hervorstechende Migrantengruppe wie die Iren in Glasgow gab es somit nicht. Die konfessionelle Struktur hatte sich gegenüber dem frühen 19. Jahrhundert ebenfalls nur sehr langsam verschoben: Köln war noch immer zu fast 80 % katholisch. Protestanten stellten zu Beginn des 20. Jahrhunderts knapp 18 %, Juden etwa 2,5 % der Einwohner, beide jedoch mit einer überproportionalen Vertretung in den wohlhabenden Schichten. Die Wachstumsdynamik brachte in einer alten Stadt wie Köln keinen kompletten Umbruch der gesellschaftlichen Strukturen, sondern baute auf einem etablierten Bestand auf, der sich nur allmählich transformierte.

### III. STAATLICHE ARMENGESETZGEBUNG UND LOKALE GESTALTUNGSSPIELRÄUME

Der Umgang mit den städtischen Armutsproblemen war eine lokale Aufgabe, aber weder Köln noch Glasgow waren autonom, sondern mussten sich an staatliche Vorgaben halten. Vor allem das überwiegend calvinistische Schottland hatte, ähnlich wie England, eine lange Geschichte der staatlichen Armengesetzgebung. Bis zur Mitte des 19. Jahrhunderts basierte sie auf dem *Poor Law Scotland Act* aus dem Jahr 1579.<sup>21</sup> Diese Verordnung legte fest, dass die Armenfürsorge von staatlichen Grundlagen ausgehe, beließ sie jedoch faktisch unter der Verwaltung, Finanzierung und Kontrolle der örtlichen Kirchengemeinden. Die Folge war, dass die Gemeinden sehr unterschiedliche Regime entwickelten.<sup>22</sup> Im 19. Jahrhundert zeigten sich angesichts der wachsenden sozioökonomischen und auch konfessionellen Spannungen immer deutlicher die Unzulänglichkeiten dieses Systems, und die Rufe nach einer straffer staatlich organisierten Armenverwaltung wurden vor allem in den größeren Städten immer lauter. Im Jahr 1845 schließlich wurde das alte schottische *Poor Law* durch den *Poor Law (Scotland) Amendment Act* revidiert. Die Reform, die sich an das englische Armengesetz von 1834 anlehnte, sollte den Auswirkungen von Industrialisierung, Urbanisierung und Bevölkerungswachstum gegensteuern, für eine gerechtere Unterstützung der Bedürftigen und vor allem eine breitere Verteilung der Kosten sorgen. Unter der neuen Armengesetzgebung gliederte sich Schottland in drei Distrikte.<sup>23</sup> Die Distrikte waren in insgesamt 33 *counties* unterteilt, die wiederum in so genannte *paro-*

19 Sie halbierte sich zwischen 1880 und 1913 von 29 auf 14 Promille. Statistisches Jahrbuch der Stadt Cöln 4, 1915, S. 8 f.

20 Statistisches Jahrbuch der Stadt Cöln 2, 1913, S. 3, 8–10.

21 Zum Old Poor Law vgl. *Rosalind Mitchison*, *The Old Poor Law in Scotland. The Experience of Poverty, 1574–1845*, Edinburgh 2000, und *R. A. Cage*, *The Scottish Poor Law 1745–1845*, Edinburgh 1981.

22 Vor 1845 teilten sich in der Regel Kirche und Landbesitzer (heritors) einer Kirchengemeinde die Verwaltung der Fürsorge. Der (kirchliche) Gemeinderat war für die Verteilung der Hilfe zuständig, während die Landbesitzer für die Finanzierung aufkamen, wobei die meisten Gemeinden größtenteils auf freiwillige Spenden zurückgriffen.

23 Diese waren der Northern Highland District, der Southern Highland District und der Southern District, zu dem Glasgow gehörte.

*chial parishes* zerfielen.<sup>24</sup> Diese rein weltlichen, nicht mehr an die Kirchengemeinden gebundenen Verwaltungsbezirke unterstanden einer zentralen Armenverwaltungsbehörde in Edinburgh, nicht den jeweiligen städtischen Verwaltungen.<sup>25</sup> Die Stadt Glasgow bildete hinsichtlich der Armenfürsorge denn auch keine Einheit, sondern zerfiel in mehrere *parochial parishes*. Mit der Ernennung des Edinburgher *Board of Supervision* entstand somit 1845 in Schottland erstmals eine zentral kontrollierte Armenfürsorge. Gleichzeitig handelte es sich um die erste eigenständige Verwaltungsbehörde, welche die Britische Regierung in Schottland zuließ.<sup>26</sup>

Den *parochial parishes* stand ein örtliches Verwaltungsgremium vor, das *parochial board*, an dessen Spitze der *Inspector of Poor* stand. Die Inspektoren wurden jährlich von den Steuerzahlern ihres *parochial parish* gewählt, von denen sie auch besoldet wurden, und blieben oftmals über Jahrzehnte im Amt. Sie unterstanden direkt dem *Board of Supervision* in Edinburgh und waren für alle Armenfürsorgeangelegenheiten ihres Bezirks verantwortlich. Ihnen unterstellt waren ebenfalls besoldete *assistant inspectors of poor*, deren Zahl von der Größe des *parish* abhing. Ihre Aufgabe war es, die Armen, die einen Unterstützungsantrag gestellt hatten, in ihren Wohnungen zu besuchen und alle Angaben zur Person zu überprüfen, bevor sie eine Entscheidung über die zu gewährende Unterstützung fällten. Die Entscheidungen der Assistenten wurden dann bei den wöchentlichen Sitzungen des *parochial board* vorgetragen, begutachtet und gegebenenfalls aufgehoben oder angepasst. Ebenfalls den Inspektoren unterstellt war das Personal, das einerseits für die offene medizinische Versorgung der Armen und andererseits für den Betrieb der Armenanstalten zuständig war, mithin vom Arzt bis zum Gärtner reichen konnte. In jeder der Glasgower *parochial parishes* waren gegen Ende des 19. Jahrhunderts zwischen 40 und 50 Personen angestellt.

Das Gesetz von 1845 führte die Institution des Armenhauses in Schottland ein.<sup>27</sup> Die Armenhäuser nahmen Unterstützungsbedürftige auf, wenn ihnen *in-door* und kein *out-door relief* gewährt worden war.<sup>28</sup> Die Armen selbst bevorzugten in aller Regel *out-door relief*, der es ihnen ermöglichte, in ihren Familien und ihrem sozialen Umfeld zu bleiben. Das schottische *poorhouse* war allerdings keine so rigide Institution wie das englische *workhouse*; erst recht nicht zu vergleichen war es mit dem deutschen Arbeitshaus, das der zwangsweisen Internierung von gerichtlich verurteilten Bettlern, Landstreichern und sonstigen »Arbeitsscheuen« diente. Die Insassen der schottischen *poorhouses* wurden zwar zur Arbeit angehalten, um so zu ihren Unterhaltskosten beizutragen, konnten die

24 Die Glasgower *parochial parishes* gehörten zum County Lanarkshire, das sich im Jahr 1881 aus insgesamt 41 *parishes* mit zusammen 942.206 Einwohnern zusammensetzte; das war rund ein Viertel der schottischen Bevölkerung. Insgesamt gab es in Schottland 891 *parochial parishes*.

25 Alle schottischen Städte, die den Titel *Burgh* trugen, also auch Glasgow, wurden von einem Stadtrat (*town council*) verwaltet, der für alle anderen Angelegenheiten der Stadt zuständig war. Diesem gehörten Magistrate und gewählte Ratsmitglieder an. Der Lord Provost stand dem Stadtrat als gewähltes Mitglied vor.

26 Diese Verwaltungsstruktur blieb im Wesentlichen während des ganzen Untersuchungszeitraums erhalten. 1894 wurden die *parochial parishes* in *parish councils* umbenannt, das *Board of Supervision* hieß nun *Local Government Board*.

27 Einigen der größeren neuen Armenhäuser wurden Krankenhäuser und Irrenanstalten für die Armen angeschlossen, da die medizinische Versorgung ebenfalls in den Aufgabenbereich der *parochial boards* fiel. Gegen Ende des 19. Jahrhunderts waren diese ferner für die Errichtung von eigenständigen Irrenanstalten, die so genannten »asylums«, verantwortlich. Die damals drei Glasgower *parochial parishes* kamen dieser Aufgabe nach und errichteten je ein eigenes »asylum«.

28 *In-door relief* bedeutete die Aufnahme ins Armenhaus oder, im Krankheitsfall, ins Armenkrankenhaus respektive die Armenirrenanstalt. *Out-door relief* beinhaltete Geldzahlungen, Nahrungsmittel, Kleidung oder die medizinische Versorgung außerhalb eines Krankenhauses.

Institution aber jederzeit verlassen. Dennoch hatte sie eine disziplinierende Funktion, denn die Behörden nutzten sie oftmals, um die Bedürftigkeit von mutmaßlich unredlichen Antragstellern auf die Probe zu stellen. Solchen so genannten *test cases* durfte kein *out-door relief* gewährt, sondern nur *indoor-relief* angeboten werden: Wer das Angebot nicht annahm, galt als nicht hilfsbedürftig und fiel ganz aus dem Fürsorgesystem heraus. Das Armenhaus diente also der Scheidung der wirklich von den nur vorgeblich Notleidenden und zugleich der Kostenersparnis, denn viele Antragsteller verzichteten trotz akuter Armut auf Unterstützung, wenn diese den Eintritt ins Armenhaus bedeutete. Wo es nicht um *test cases* ging, vergaben die schottischen Inspektoren jedoch mehrheitlich *out-door relief*, eine generelle Priorität von *in-door relief*, wie sie die englischen Behörden immer wieder durchzusetzen versuchten, gab es in Schottland nicht. Ein pragmatischer Grund hierfür war, dass die offene Armenunterstützung deutlich billiger kam als die Unterbringung im Armenhaus.

Ein weiterer zentraler Punkt, den das Gesetz von 1845 regelte, war das *settlement*. Um in einem *parochial parish* Armenunterstützung zu erhalten, musste die betreffende Person mindesten fünf Jahre in diesem gelebt haben. 1898 wurde die Frist auf drei Jahre reduziert; auch genügte es nun, diese Aufenthaltsdauer in irgend einem der *parochial parishes* Schottlands nachzuweisen.<sup>29</sup> Wer die Bedingungen des *settlement* nicht erfüllte, musste nicht unterstützt werden und verfiel dem Gesetz zufolge dem *removal*, war also an seinen Herkunftsort respektive den Ort des letzten *settlement* zurückzuschicken. Allerdings durften nur Personen ausgewiesen werden, deren Gesundheitszustand die Reise zuließ. Da ein großer Teil der Antragsteller aus gesundheitlichen Gründen Unterstützung beantragte und somit nicht reisefähig war, mussten viele auswärtige dennoch vor Ort unterstützt werden; in solchen Fällen erfolgte ein finanzieller Ausgleich zwischen dem unterstützenden *parish* und dem eigentlich zuständigen Ort des *settlement*. Ein mit Kosten verbundener *removal* wurde ebenfalls zwischen den beiden beteiligten Orten finanziell abgegolten.<sup>30</sup>

Dem schottischen Armengesetz zufolge besaß jede hilfsbedürftige Person, unabhängig von ihrer Herkunft, das Recht auf Armenunterstützung. Gegen die Ablehnung eines Antrags und auch gegen die Art oder Höhe der gewährten Unterstützung konnte Einspruch erhoben werden, womit die Entscheidung des Inspektors vor dem örtlichen *Sheriff's Court* zur Verhandlung kam.<sup>31</sup> Antragsteller, die sich ungerecht behandelt fühlten, hatten also die Möglichkeit, ihren Fall einer außenstehenden Instanz persönlich darzulegen. Allerdings machten nur wenige von diesem Recht gebrauch, und noch weniger hatten Erfolg.<sup>32</sup> Am ehesten noch rekurrierten Personen, denen das Armenhaus statt *out-door relief* angeboten worden war, ans Gericht; seltener ging es um die Höhe oder die Form des *out-door relief*.

Der Punkt, in dem sich die schottische Armengesetzgebung am deutlichsten vom englischen Modell unterschied, war die Behandlung der arbeitsfähigen Armen, der so genannten *able-bodied poor*. Während ihnen in England zumindest das *workhouse* blieb,

29 In Schottland gab es keine Meldepflicht, so dass das *settlement* entweder mittels der Geburts- und Taufregister oder mittels einer Bescheinigung des Vermieters nachzuweisen war.

30 Dies funktionierte nur innerhalb Großbritanniens leidlich; bei Ausländern, die kein *settlement* auf den britischen Inseln hatten, war sowohl die Kostenerstattung als auch die Rückführung in der Praxis unrealistisch. Dies hatte den paradoxen Effekt, dass etwa hilfsbedürftig gewordene Zuwanderer aus Osteuropa in Glasgow die Abschiebung weniger fürchten mussten als Iren.

31 Der *Sheriff's Court* war das reguläre lokale Gericht, vor dem alle Deliktarten, mit Ausnahme von schweren Gewaltverbrechen, verhandelt wurden.

32 Als Beispiel seien die Anträge auf Einspruch genannt, die im Jahr 1886/87 im Glasgower *parish Barony* gestellt wurden: 1.400 Antragsteller lehnten den ihnen angebotenen *in-door relief* ab, aber nur sechs meldeten Einspruch an, von denen nicht ein einziger erfolgreich war.



waren sie in Schottland theoretisch ganz von der regulären öffentlichen Armenfürsorge ausgeschlossen. Nur in Krisenzeiten sollte es der Rechtssprechung zufolge gestattet sein, auch arbeitsfähige Bedürftige zu unterstützen, aber nicht aus den regulären Armenmitteln, sondern aus zusätzlichen Spendeneinnahmen.<sup>33</sup> Viele Gemeinden machten selbst von dieser Möglichkeit keinen Gebrauch und weigerten sich grundsätzlich, arbeitsfähige Arme zu unterstützen. Der Ausschluss der *able-bodied* wurde besonders gegen Ende des 19. Jahrhunderts, als das Phänomen der Arbeitslosigkeit zunehmend ins gesellschaftliche Bewusstsein rückte, zu einem vieldiskutierten Problem.<sup>34</sup> Es ließ sich aber kaum im Rahmen der Armenfürsorge lösen, sondern verlangte nach neuen sozialpolitischen Ansätzen.

Der Armenhaustest, der *removal* und der Ausschluss der Arbeitsfähigen waren zentrale Elemente der schottischen Armengesetzgebung, die alle auf die Eindämmung der Kosten zielten. Diese Kosten waren für die Einwohner sehr direkt wahrnehmbar, denn finanziert wurde die Armenfürsorge mittels einer spezifischen Armensteuer, die auf der Ebene der einzelnen *parochial parishes* erhoben wurden. Die *parochial boards* setzten ihre Höhe fest, je nach den veranschlagten lokalen Ausgaben für die Armenfürsorge.<sup>35</sup> Die Steuerzahler wählten im Gegenzug das *parochial board* und hatten das Recht, sich selbst für einen Posten in der Armenfürsorge aufstellen zu lassen. Zusätzlich zu ihren eigenen Einnahmen konnten die *parochial boards* staatliche Zuschüsse beantragen. Gegen Ende des 19. Jahrhunderts stiegen die staatlichen Subventionen zunehmend, und kaum ein *parish* kam noch ohne sie aus, auch großstädtische wie diejenigen Glasgows nicht.

Die Reform von 1845 schuf insgesamt, trotz vieler Hindernisse bei der praktischen Umsetzung, ein zentral reguliertes Armenfürsorgesystem, dessen Handhabung weitgehend in der Hand von zwar gewählten, aber besoldeten, professionellen Beamten lag. Sie brachte einerseits eine Effizienzsteigerung, infolge der gesetzlichen Festschreibung der unterstützungsberechtigten Armenkategorien und des großflächigen Zuschnitts der neuen *parishes* aber auch Schematismen und eine Entpersönlichung der Beziehungen zwischen Gebenden und Nehmenden, wie der Vorsitzende des *Board of Supervision* im Jahr 1881 mit einer gewissen nostalgischen Wehmut beklagte:

»In many respects the old system had its advantages. The lines dividing *actual* from *legal* poor, were not so clearly defined. The whole system of poor-law administration then existing, might be

33 Bereits mit einem Gesetz von 1661 waren die Arbeitsfähigen von der Armenfürsorge ausgeschlossen worden, aber nicht so kategorisch, wie es in der Praxis gehandhabt wurde. 1804 wurde die Frage, wie weit dieser Ausschluss gehen sollte, im so genannten »Pollock against Darling« Fall vor Gericht verhandelt: Das Gericht hatte damals mit einer Stimme Mehrheit befunden, dass Arbeitsfähige dann ein Anrecht auf Unterstützung hätten, wenn es ihnen völlig unmöglich sei, ihr Auskommen zu bestreiten. Diese Entscheidung galt auch nach 1845 als Richtlinie und wurde 1878 vom Board of Supervision bestätigt. Vgl. *Ian Levitt*, *The Scottish Poor Law and Unemployment, 1890–1929*, in: *T. C. Smout* (Hrsg.), *The Search for Wealth and Stability. Essays in Economic and Social History presented to M. W. Flinn*, London 1979, S. 263–282.

34 Selbstverständlich existierte Arbeitslosigkeit bereits im frühen 19. Jahrhunderts, aber der Begriff »unemployed« und die Deutung, dass Arbeitslosigkeit kein individuelles moralisches, sondern ein strukturelles Problem sei, setzte sich erst gegen Ende der 1880er Jahre durch. Vgl. *John A. Garrarty*, *Unemployment in History. Economic Thought and Public Policy*, New York 1978.

35 Steuerpflichtig waren diejenigen Einwohner, die einen Ertrag von mehr als £10 jährlich aus ihrem Haus- und Grundbesitz zogen. Viele *parochial parishes*, vor allem in ländlichen Gebieten, hielten allerdings zunächst an der traditionellen Finanzierung der Armenfürsorge aus Spendengeldern fest. Erst im Lauf der zweiten Jahrhunderthälfte setzte sich das Steuermodell allmählich allgemein durch, obwohl es auch jetzt noch *parishes* gab, die sich weigerten, Steuern zu erheben. Vgl. *Thirty-Sixths Annual Report of the Board of Supervision for the Relief of the Poor and Public Health in Scotland 1880–1881*, Edinburgh 1881, S. 126.

characterised as a huge charity – the collections being voluntary, and the element of personal interest in the poor not being to the same extent excluded, as it must, unfortunately, to a great extent be admitted to be under the present statutory system [...], and the question is, whether the Poor Law Act provided, in the case of large burghal parishes, the best substitute for the representative, yet, to some extent, parental system formerly existing.«<sup>36</sup>

Während der Staat in Schottland die Armenfürsorge relativ zentralistisch steuerte und die eigentliche Stadtverwaltung Glasgows keinen Zugriff auf sie hatte, verfügten die deutschen Städte über beträchtlich größere Spielräume zur Gestaltung einer eigenständigen Sozialpolitik. Im preußischen Rheinland hatten zwar im 19. Jahrhundert zunächst noch separate, neben den Gemeindebehörden stehende lokale Armenfürsorgegremien existiert, die auf die französische Zeit zurückgingen. Nach der Reichsgründung waren sie aber endgültig in die Stadtverwaltungen eingegliedert worden. Die Armenfürsorge gehörte zu den kommunalen Pflichtaufgaben, die im Auftrag des Staates erfüllt werden mussten; der gesetzlich vorgegebene Rahmen blieb jedoch locker. Das Gesetz des Norddeutschen Bundes über den Unterstützungswohnsitz von 1870 regelte primär, analog dem britischen *settlement*, die Frage, wer für Menschen, die außerhalb ihres ursprünglichen Heimatortes verarmten, zuständig sein sollte, und zwar dahingehend, dass neu Zugezogene nach zweijährigem Aufenthalt in einer Gemeinde dort ihren Unterstützungswohnsitz erwerben, Wegziehende ihn nach zweijähriger Ortsabwesenheit verloren.<sup>37</sup> Diese Zweijahresfrist wurde 1908 auf ein Jahr halbiert. Die Aufenthaltsgemeinde musste auch Hilfsbedürftige vorläufig unterstützen, die den Unterstützungswohnsitz noch nicht erworben hatten, dann aber mit einem finanziellen Erstattungsanspruch gegenüber der zuständigen Gemeinde. Für Arme, die infolge mehrfacher Umzüge gar keinen Unterstützungswohnsitz mehr hatten, erstattete der Landarmenverband die Kosten. Die Landarmenverbände, die in Preußen weitgehend deckungsgleich mit den Provinzen waren, übernahmen auch einige weitere, die Kräfte von einzelnen Gemeinden übersteigende Aufgaben, wie vor allem den Betrieb von speziellen Anstalten etwa für Geisteskranke oder Blinde. Die Hauptlast der Armenfürsorge lag aber bei den Gemeinden.

Hinsichtlich des Leistungsspektrums der kommunalen Armenfürsorge gaben die preußischen Ausführungsbestimmungen zum Unterstützungswohnsitzgesetz nur vage vor, dass jedem Hilfsbedürftigen Obdach, der unentbehrliche Lebensunterhalt, die erforderliche Pflege bei Krankheit und ein angemessenes Begräbnis im Todesfall zu gewähren sei.<sup>38</sup> Die öffentliche Hilfe sollte, was übrigens auch in Schottland galt, immer nur subsidiär einspringen, wenn auf keine Angehörigen, Versicherungskassen oder sonstigen Zahlungspflichtigen zurückgegriffen werden konnte. Ein einklagbares Recht auf Hilfe hatten die Bedürftigen im Gegensatz zu Schottland nicht, sie konnten sich aber bei verweigerter oder unzureichender Unterstützung auf dem Verwaltungsweg beschweren.<sup>39</sup> Genauere Vorschriften über Form oder Höhe der zu leistenden Armenhilfe machte der Staat nicht. Auch

36 The Poor Law Magazine and Parochial Journal for Scotland, Bd. 9 (Neue Serie), Edinburgh 1881, S. 567.

37 Zur Genese dieses vergleichsweise liberalen, die Mobilität begünstigenden Gesetzes, das an ältere preußische Regelungen anknüpfte und seit 1873 im ganzen Reichsgebiet außer Bayern und Elsass-Lothringen galt, vgl. *Christoph Sachße/Florian Tennstedt/Elmar Roeder* (Bearb.), *Armenengesetzgebung und Freizügigkeit* (Quellensammlung zur Geschichte der deutschen Sozialpolitik 1867 bis 1914, I. Abt, Bd. 7), Mainz 2000.

38 Gesetz, betr. Die Ausführung des Bundesgesetzes über den Unterstützungswohnsitz vom 8. März 1871, in: *Preußische Gesetzsammlung* 1871, S. 130.

39 Seit der preußischen Verwaltungsreform der 1880er Jahre entschieden über Beschwerden die Kreisausschüsse respektive, im Fall von größeren Orten wie Köln, die Bezirksausschüsse, die sich aus dem Landrat respektive Regierungspräsidenten und einigen Abgeordneten des Kreistags respektive Provinziallandtags zusammensetzten. Die Erfolgchancen waren hier ähnlich gering wie vor den schottischen Gerichten.

existierte keine spezielle staatliche Aufsichtsbehörde für die Armenfürsorge wie das schottische *Board of Supervision*. Zwar konnten die für die allgemeine Kommunalaufsicht zuständigen staatlichen Instanzen bei Missständen jederzeit intervenieren, hielten sich diesbezüglich aber in aller Regel sehr zurück. Folglich bestanden große lokale Unterschiede in den Praktiken der Armenfürsorge, je nach der Finanzkraft der Kommune, ihren Traditionen und der Initiative ihrer Eliten.

Die Stadt Köln besaß dank ihrer langen urbanen Geschichte bereits herkömmlich ein relativ gut ausgebautes Fürsorgewesen.<sup>40</sup> Vor allem besaß sie ein außergewöhnlich reichhaltiges, seit dem Mittelalter akkumuliertes Vermögen für Armenzwecke, das 1871 zusammen mit der Armenverwaltung an die Stadt übergegangen war. Die Erträge aus diesem Vermögen deckten noch im ausgehenden 19. Jahrhundert einen erheblichen Anteil der Armenausgaben, obgleich mit sinkender Tendenz.<sup>41</sup> Der wachsende Zuschussbedarf wurde nicht mittels einer speziellen Armensteuer, sondern aus den allgemeinen städtischen Steuereinnahmen gedeckt, was somit für die einzelnen Steuerzahler nicht so direkt spürbar wie in Schottland. Steuerleistung bedeutete in Köln andererseits nicht unbedingt ein Mitspracherecht in Armen- und sonstigen Kommunalangelegenheiten: Bis zu einer Absenkung des Zensus im Jahr 1892 lag die Einkommensgrenze für die Steuerpflicht deutlich niedriger als die für das kommunale Wahlrecht. Seit einer weiteren Zensusenkung im Jahr 1907 war zwar die Masse der männlichen Einwohner wahlberechtigt. Allerdings sicherte das in den rheinischen Städten geltende Dreiklassenwahlrecht den Besitzenden auch weiterhin die Vorherrschaft. In der Kölner Stadtverordnetenversammlung dominierten bis zur Jahrhundertwende die großbürgerlichen Liberalen, dann erlangte das katholische Zentrum ein leichtes Übergewicht, während die Sozialdemokraten auf der kommunalen Ebene chancenlos blieben.<sup>42</sup>

Die Stadtverordneten hatten einen maßgeblichen Einfluss auf die Kommunalpolitik, indem sie nicht nur den Oberbürgermeister wählten und über weitreichende Beschlussfassungsrechte verfügten, sondern als Mitglieder der diversen städtischen Deputationen auch direkt in die Verwaltung eingriffen. Eine solche städtische Deputation, der ein vom Oberbürgermeister delegierter Beigeordneter vorsah und der neben mehreren Stadtverordneten noch weitere hinzugewählte Bürger angehörten, war seit 1871 mit der Abwicklung der Armenfürsorge betraut. Abgesehen vom Beigeordneten fungierten alle Mitglieder ehrenamtlich, sie konnten aber auf besoldetes Büropersonal zurückgreifen. Die Zuständigkeit der Armendeputation umfasste anfänglich noch das gesamte Spektrum der herkömmlichen städtischen Sozialeinrichtungen, von der offenen Armenunterstützung über die Armen- und Krankenanstalten bis hin zur Waisenpflege, der Sparkasse und dem Pfandleihhaus, einschließlich eigener Wirtschaftsbetriebe wie Bäckerei, Brauerei und Apotheke.

40 Zur rechtlichen und organisatorischen Entwicklung vgl. *Ulrike Dorn*, Öffentliche Armenpflege in Köln von 1794–1871. Zugleich ein Beitrag zur Geschichte der öffentlichrechtlichen Anstalt, Köln/Wien 1990; *Johann Schwarz*, Das Armenwesen der Stadt Köln vom Ende des achtzehnten Jahrhunderts bis 1918, Köln 1922.

41 Ende der 1870er Jahre waren es noch über 50% der Nettoausgaben für Armen-, Kranken- und Waisenpflege, um 1910 bloß noch 15%. *Georg Neuhaus*, Die Armen- und Waisenpflege, in: Die Verwaltung der Stadt Cöln seit der Reichsgründung in Einzeldarstellungen (Die Stadt Cöln im ersten Jahrhundert unter Preußischer Herrschaft 1815 bis 1915, Bd. 2), Köln 1915, S. 543–580, hier: S. 563.

42 Vgl. *Georg Neuhaus*, Die Entwicklung der Stadt Cöln von der Errichtung des Deutschen Reiches bis zum Weltkriege (Die Stadt Cöln im ersten Jahrhundert unter Preußischer Herrschaft, Bd. 1, II), Köln 1916, S. 61–65, 70–78, 273 f., 362–365. Unterstützungsempfänger blieben ganz von den Wahlen ausgeschlossen, auch auf Reichsebene, wo ansonsten das allgemeine Männerwahlrecht galt.

Manche dieser Einrichtungen waren jedoch keine eigentlichen Armenanstalten mehr. Das gilt insbesondere für das Bürgerhospital, das sich in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts vom Armenkranken-, Irren- und Siechenhaus zu einem modernen medizinischen Großbetrieb entwickelte. In den 1870er Jahren wurden die Geisteskranken und Invaliden ausgelagert, was die Professionalisierung des Krankenhauses weiter vorantrieb. Um 1890 waren nur noch rund 40 % der hier behandelten Patienten Arme, der Rest zahlte selbst oder war krankenversichert.<sup>43</sup> Konsequenterweise wurden die Krankenanstalten, in deren Ausbau die Stadt fortlaufend große Summen investierte, Anfang der 1890er Jahre vom Zuständigkeitsbereich der Armendeputation abgetrennt. Die Ausdifferenzierung eines eigenständigen Gesundheitsamtes änderte insofern nichts für arme Patienten, als sie weiterhin über die Armendeputation eingewiesen wurden und als Armenunterstützungsempfänger galten; auch sie profitierten jedoch von dem wesentlich verbesserten Standard, der mit dem Wandel vom Armen- zum allgemeinen Krankenhaus einherging. Ebenfalls abgetrennt wurde in den 1890er Jahren die Zuständigkeit für das Waisenhaus und die in Familienpflege untergebrachten verwaisten und verlassenen Kinder; das neu gebildete Waisenamt entwickelte sich in der Folge zur städtischen Zentrale für Kinderschutz und Jugendfürsorge weiter. Die Kölner Armendeputation verlor somit um die Jahrhundertwende im Zuge des Aufbaus einer expansiven Leistungsverwaltung an Kompetenzen und relativem Gewicht innerhalb der städtischen Administration. Andere Bereiche entwickelten sich weit dynamischer, waren auch prestigeträchtiger im Konkurrenzkampf zwischen den deutschen Großstädten um die fortschrittlichste Kommunalpolitik. Andererseits übernahm die Armendeputation aber auch selbst einige neue, über die traditionelle Armenpflege hinausgehende Aufgaben, die auf eine breiter angelegte Sozial- und Gesundheitsfürsorge zielten. So baute sie im frühen 20. Jahrhundert die städtische Säuglings- und Trinkerfürsorge auf.

Hauptaufgabe der Kölner Armenfürsorge war und blieb die offene Armenunterstützung, die schon immer Priorität gegenüber der Anstaltsunterbringung genossen hatte. Obwohl es gesetzlich durchaus zulässig gewesen wäre, die Gewährung von Hilfe analog zum schottischen *test case* vom Eintritt in ein Armenhaus abhängig zu machen, war dies in den rheinischen Städten nicht üblich. Die Kölner Behörden waren überzeugt, dass die offene Fürsorge grundsätzlich zu bevorzugen sei, »da die Aufnahme von Armen in geschlossene Anstalten meistens den Verband der Familie und dadurch das sicherste Gegenmittel gegen Entsitlichung und dauernde Verarmung zerstört.«<sup>44</sup> In Köln existierte gar kein eigentliches Armenhaus. Die Invalidenanstalt nahm nur dauernd pflegebedürftige Arme auf, denen mit offener Unterstützung nicht mehr zu helfen war. Die so genannten Konvente – das waren auf das Mittelalter zurückgehende Stiftungshäuser für betagte arme Frauen – boten bloß freie Wohnplätze, die sehr begehrt waren. Das in den 1880er Jahren eingerichtete Obdachlosenasyl diente nur der vorübergehenden Unterkunft für einige Nächte. Armenunterstützung war in erster Linie offene Unterstützung. Da auch in Glasgow der *out-door relief* faktisch gegenüber der Armenhausunterbringung überwog, soll im Folgenden vor allem dieser Bereich etwas näher betrachtet werden.

43 Vgl. Bericht über die Verwaltung des Armenwesens der Stadt Köln für das Rechnungsjahr vom 1. April 1890 bis dahin 1891, Köln 1891, S. 32.

44 Armen-Ordnung für die Stadt Köln. Geschäfts-Ordnung für die Armen-Deputation der Stadt Köln. Geschäftsanweisung für die Armen-Bezirksvorsteher und Armenpfleger der Stadt Köln, Köln 1888, S. 32.

## IV. PRAKTIKEN DER ARMENFÜRSORGE

Glasgow zerfiel seit 1845 in vier *parochial parishes*, nämlich Gorbals, Govan, Barony und City. Im Jahr 1873 wurden Gorbals und Govan zusammengelegt zum Govan Combination Parish, 1898 folgte der Zusammenschluss von Barony und City zum Glasgow City Parish. Die beiden verbliebenen Glasgower Bezirke wurden 1912 zusammengelegt, so dass die Stadt hinsichtlich der Armenfürsorge nun erstmals eine Einheit bildete. Bis dahin agierten die Fürsorgebezirke unabhängig voneinander und waren auf ihre jeweils eigenen Ressourcen angewiesen. Im Jahr 1881 war Barony mit 264.509 Einwohnern das bevölkerungsstärkste *parochial parish* in Schottland; City Parish zählte 166.128 Einwohner, Govan Combination Parish 238.463. Die drei Glasgower Bezirke zusammen unterstützten in diesem Jahr 17.840 registrierte Arme; das waren 2,66 % der Bevölkerung. Glasgow stand damit in absoluten Zahlen an der Spitze Schottlands, in Relation zur Bevölkerung lag die Stadt auf dem dritten Platz.<sup>45</sup>

Tabelle 1: Unterstützte (*in-door* und *out-door relief*) sowie Einnahmen und Ausgaben (in Pfund) der drei Glasgow *parochial parishes* im Jahr 1881

	<b>Barony</b>	<b>City</b>	<b>Govan Combination</b>
<i>Regular poor</i>			
– Unterstützte	7.857	5.881	4.102
– abhängige Angehörige	4.441	3.559	3.415
Summe Personen	12.298	9.440	7.517
Pro 100 Einwohner	4,6	5,7	3,2
<i>Casual poor</i>			
– Unterstützte	3.783	1.930	1.655
– abhängige Angehörige	2.343	514	2.159
Summe Personen	6.126	2.444	3.814
Pro 100 Einwohner	2,3	1,5	1,6
Einnahmen	91.226	54.605	39.798
Pro 100 Einwohner	34	33	17
Ausgaben	70.595	52.092	31.703
Pro 100 Einwohner	27	31	13

Quelle: Thirty-Sixth Annual Report of the Board of Supervision for the Relief of the Poor and Public Health in Scotland 1880–1881, Edinburgh 1881, S. 192.

Wie Tabelle 1 zeigt, lagen die Ziffern der regulär Unterstützten sowie die gesamten Unterstützungsaufwendungen – einschließlich *in-door relief*, aber ohne Baukosten und Kreditrückzahlungen – in Barony und City Parish auf einem ähnlichen Niveau, wenn sie in Relation zur Bevölkerung gesetzt werden. Govan Combination Parish fiel hingegen deutlich ab: Die Ziffer der nur kurzfristig unterstützten *casual poor* lag hier zwar gleichauf mit Barony, aber die der längerfristig unterstützten und damit kostspieligeren *regular*

<sup>45</sup> Diese Ziffern umfassen die registrierten, regulär unterstützten Armen, ohne abhängige Angehörige. In Relation zur Bevölkerung führte das *parochial parish* Paisley mit 3,36 % gefolgt von Aberdeen mit 2,71 %. Dundee wies mit 1,63 % die niedrigste Rate auf.

*poor* war markant geringer. Pro Kopf der Bevölkerung gab die mehr ländlich und teils von wohlhabenden Wohnvierteln geprägte Govan Combination kaum halb so viel für die Armenfürsorge aus wie die beiden anderen *parishes*. Die Zahlen suggerieren, dass Barony Parish finanziell relativ gut dastand und weit mehr einnahm als ausgab, aber dieses Bild trügt. Tatsächlich war Barony in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts das *parochial parish* in Glasgow, das am höchsten verschuldet war.<sup>46</sup> Das unterschiedliche Ausgaben-niveau erklärt sich teils aus den Aufwendungen für *in-door relief*: Alle drei Fürsorgebe-zirke unterhielten je ein eigenes Armenhaus; das von City Parish, gefolgt von Barony, war das größte und in der Regel bis an die Kapazitätsgrenzen belegt, oftmals sogar drü-ber hinaus. Die wöchentlichen Kosten pro Insassen betragen 1881 durchschnittlich drei Shilling neun Pence und kamen damit wesentlich teurer zu stehen als die Gewährung von *out-door relief*, der bei durchschnittlich zwei Shilling sechs Pence wöchentlich für eine Person mit bis zu zwei abhängigen Angehörigen lag.<sup>47</sup> Die Armenhäuser waren kost-spielig, weshalb in der Praxis der *out-door relief* überwog, obwohl aus Perspektive der Inspektoren der *in-door relief* prinzipiell zu bevorzugen war. Sie mussten akzeptieren, dass weder die Kapazitäten noch die finanziellen Mittel ausreichten, vermehrt *in-door relief* durchzusetzen. In der ersten Hälfte des Jahres 1881 lag der Anteil der Armenhaus-insassen an allen Unterstützten in Barony bei 16%, in City bei 41% und in Govan bei 13%.<sup>48</sup> Die Armenhäuser beherbergten im Übrigen auch zahlreiche verwaiste und verlas-sene Kinder. Im Barony Armenhaus machten sie sechs Prozent, im City Armenhaus fünf Prozent und in dem von Govan Combination sieben Prozent aller Insassen aus. Die Mehr-zahl der alleinstehenden Kinder wurde aber in Pflegefamilien auf dem Land unterge-bracht.<sup>49</sup>

Obgleich die offene Armenunterstützung überwog, blieb die Unterstützungspraxis re- striktiv. Der genannte durchschnittliche *out-door relief* von zwei Shilling sechs Pence pro Woche lag weit unter einem normalen Arbeitsverdienst und reichte keinesfalls zum Le- ben aus. Der durchschnittliche Wochenlohn eines ungelernten Arbeiters betrug in den 1880er Jahren etwa 18 bis 20 Shilling, ein qualifizierter Arbeiter konnte bis zu 30 Shil- ling verdienen, Jugendliche unter 16 Jahren immerhin drei bis fünf Shilling. Die Miete für eine ein bis zwei Zimmerwohnung kostete zwischen acht und zwölf Shilling pro Mo- nat.<sup>50</sup> Armenunterstützung sollte niemals den eigenen Verdienst ersetzen, sondern musste deutlich unter dem geringsten Arbeitseinkommen liegen, um ihre von den Behörden stets befürchtete missbräuchliche Inanspruchnahme zu verhindern. Die geringe Durchschnitts- zahl von Angehörigen pro Unterstützten verweist zudem darauf, dass überwiegend allein-

46 Im Jahr 1894/95 schuldete Barony Parish den Banken £179.662. Allein der Bau des ›parochial asylum‹ hatte mehr als £162.000 gekostet. Woodilee Asylum wurde 1875 errichtet und war zu diesem Zeitpunkt mit 400 Plätzen die größte armenpsychiatrische Anstalt Schottlands. Govan Combinations Schulden beliefen sich im selben Jahr auf £32.730, während City schuldenfrei war.

47 Bis zur Einführung des Dezimalsystems 1971 entsprachen 12 Pence einem Shilling und 20 Shilling einem Pfund. Vgl. S. A. S. Chalmers/Larry Cheyne, Scotland and Britain, London 1992, S. 1.

48 In absoluten Zahlen wurden während der ersten Jahreshälfte 1881 im Armenhaus von Barony insgesamt 3.104 Arme unterstützt, in City 4.956 und in Govan 1.494. Barony hatte 1.348, City 1.611 und Govan Combination 808 Betten.

49 Vgl. City Parish, Glasgow, Scotland. Parochial Board Reports on the Boarding-Out of Orphans and Deserted Children and Insane, Glasgow 1872; ferner Lynn Abrams, The Orphan Country. Children of Scotland's Broken Homes from 1845 to the Present Day, Edinburgh 1998.

50 Wenn von den in Glasgow und Köln üblichen Arbeiterlöhnen ausgegangen wird, dann entspre- chen 20 Shilling oder ein Pfund im ausgehenden 19. Jahrhundert etwa 15 Mark. Der durch- schnittliche Glasgower Unterstützungssatz – und ebenso die Wohnungsmiete – entsprach also etwa 1,90 Mark pro Woche oder 7,50 Mark pro Monat.

stehende Menschen, hingegen selten kinderreiche Familien bedacht wurden. Dies spricht dafür, dass der rechtlich vorgesehene Ausschluss der *able-bodied poor* in der Praxis der Glasgower Armenbehörden weitgehend aufrechterhalten wurde.

Ein weiteres Mittel, um den Kreis der Unterstützten zu reduzieren, bot die Möglichkeit des *removal*. Die Glasgower Armenbezirke hatten es angesichts des hohen Migrantenanteils an der städtischen Bevölkerung häufiger mit auswärtigen Hilfsbedürftigen zu tun als andere Orte. Vor allem viele irische Zuwanderer beantragten öffentliche Unterstützung in Glasgow.<sup>51</sup> Direkt nach der großen Einwanderungswelle der 1840er Jahre konnten sie meist noch kein *settlement* vor Ort nachweisen. Auch waren die irischen Armenbehörden nicht bereit, Kostenerstattungen zu zahlen, da sie selbst für die – wenigen – in Irland bedürftig werdenden Schotten keine finanzielle Abgeltung oder physische Rücknahme verlangten. Wenn immer möglich, schoben die Glasgower Armenbehörden deshalb irische Antragsteller nach Irland ab. Sie trugen lieber die Transportkosten als Gefahr zu laufen, arme Iren möglicherweise längerfristig unterstützen zu müssen. In der Regel wurden solche Antragsteller zuerst ins Armenhaus geschickt, bis sie, sofern krank, wieder reisefähig waren oder bis der Inspektor die organisatorischen Vorbereitungen für die Rückführung abgeschlossen hatte. Es überrascht nicht, dass viele von der Abschiebung Bedrohte ihren Unterstützungsantrag zurückzogen oder das Armenhaus vorzeitig verließen und untertauchten. Die Zahl der *removals* war allerdings seit der Jahrhundertmitte stark rückläufig: Während 1849 noch 5.835 Iren von Glasgow aus zwangsweise nach Irland zurückgeschickt wurden, waren es 1887 nur noch 186 aus ganz Schottland.<sup>52</sup> Dieser Rückgang lässt sich zum einen mit dem Abflauen der Einwanderung nach Glasgow erklären. Zum anderen waren gegen Ende des 19. Jahrhunderts viele Iren schon seit vielen Jahren in Glasgow ansässig oder selbst hier geboren, besaßen also mittlerweile das örtliche *settlement* oder wurden gar nicht mehr als Iren geführt.

Prinzipiell richtete sich das Instrument des *removal* nicht nur gegen Iren, sondern konnte ebenso gut von auswärts zugezogene Schotten treffen. Da die finanzielle Kostenerstattung zwischen schottischen *parochial parishes* jedoch, trotz mancher zäher Streitereien, im Großen und Ganzen recht unproblematisch verlief, wurde ihnen gegenüber auf die Abschiebung meist verzichtet. Wie die Auswertung einer Stichprobe von 517 Unterstützungsanträgen aus dem Zeitraum 1876 bis 1901 ergeben hat, spielten *removals*, sei es nach Irland oder in andere schottische Gemeinden, eine zwar untergeordnete, aber doch nicht zu vernachlässigende Rolle: Immerhin 15 Antragsteller (2,9%) wurden abgeschoben.<sup>53</sup>

---

51 Für die Jahre 1850 bis 1900 sind im Glasgow City Archive über 70.000 Unterstützungsanträge von irischen Einwanderern überliefert. Für denselben Zeitraum existieren auch über 2.000 Anträge von jüdischen Armen. Vor allem seit den 1890er Jahren migrierten Tausende osteuropäische Juden nach Glasgow. In der Regel wandten sich jüdische Arme aber an ihre eigene Gemeinde. Die ›Glasgow Hebrew Philanthropic Society‹ war für die Unterstützung zuständig.

52 Vgl. Fourth Annual Report of the Board of Supervision for the Relief of the Poor and Public Health in Scotland, Edinburgh 1849; Fifth Annual Report of the Local Government Board for Scotland, Glasgow 1900.

53 Weitere 22 Anträge wurden, vielleicht wegen drohender Abschiebung, zurückgenommen, 20 abgelehnt, 47 aus sonstigen Gründen nicht erledigt und 413 (80%) bewilligt, wobei der Anteil von in-door relief in dieser Stichprobe mit 50% relativ hoch lag. Sie bezieht sich auf eine einzelne Straße in Govan Parish, die Crown Street.

Tabelle 2: *Out-door relief* und Gesamtaufwendungen für Armenfürsorge in Barony Parish (ab 1898: Glasgow City Parish)

	Unterstützte Parteien	Unterstützte Personen	% der Bevölkerung	Ausgaben pro Person	Gesamtaufwendungen pro 100 Einwohner
1880	4.323	6.704	2,5	7,2	26,7
1885	3.914	6.345	2,3	7,3	22,6
1890	3.362	5.332	1,7	8,6	18,8
1895	3.925	5.991	1,9	8,1	26,7
1900	6.187	10.593	1,8	10,4	25,7
1905	9.602	14.872	2,6	13,3	48,4
1910	12.213	18.223	3,4	12,3	55,8

Die in Tabelle 2 aufgeführten Zahlen für Barony, respektive seit 1898 für das mit Barony vereinigte City Parish, zeigen, dass die Unterstützungspraxis bis zur Jahrhundertwende sehr restriktiv blieb: Die Aufwendungen stagnierten oder waren sogar rückläufig. Erst nach 1900 stieg die Quote der Empfänger von regulärem *out-door relief* wieder etwas an, und vor allem wuchs der pro Person ausgelegte Betrag nun merklich. Noch deutlicher legten die Gesamtaufwendungen, einschließlich des *in-door relief*, in Relation zur Bevölkerung zu.<sup>54</sup>

Während in den Glasgower *parishes* eine Handvoll besoldeter Inspektoren und Assistenten eine große Zahl von Armen administrierte, war die offene Armenfürsorge Kölns viel dezentraler angelegt. Schon seit dem frühen 19. Jahrhundert war sie im Wesentlichen nach den Prinzipien organisiert, die seit 1853 als Elberfelder System bekannt wurden. Die Stadt war in Bezirke eingeteilt, die sich ursprünglich an die katholischen Pfarreien angelehnt, 1871 diesen konfessionellen Charakter aber verloren hatten und immer weiter unterteilt wurden: 1913 waren es schließlich 84 Bezirke. In jedem wirkten ein Vorsteher und mehrere Armenpfleger auf ehrenamtlicher Basis. Die Kompetenzen der Bezirksorgane variierten im Lauf des 19. Jahrhunderts, seit Einführung der neuen städtischen Armenordnung von 1888 waren sie aber definitiv recht weitgehend.<sup>55</sup> Arme hatten sich zunächst an den Armenpfleger ihres Quartiers zu wenden, der ihre Verhältnisse überprüfte und unbegründet erscheinende Anträge gleich ablehnen, in Notfällen andererseits sofort provisorische Hilfe anweisen konnte. Die monatlichen Bezirksversammlungen berieten über alle Fälle und setzten die zu gewährenden Unterstützungen für jeweils einen Monat fest, die der zuständige Pfleger persönlich an die Armen auszahlte. Die Finanzierung erfolgte zentral, arme Stadtteile verfügten also nicht über weniger Ressourcen als wohlhabende. Zentral bei der Armendeputation angestellte Beamte halfen auch mit administrativen Ar-

54 Die Zahlen in Tabelle 2 sind, wie für Tabelle 1, den Jahresberichten des Board of Supervision (seit 1894: Local Government Board) entnommen. Die der Unterstützten sind Durchschnittswerte aus drei Stichtagen pro Jahr. Die zugrunde gelegten Einwohnerzahlen sind ungefähre Werte, da Bevölkerungszensuren nur alle zehn Jahre erhoben wurden. Die Ausgaben für *out-door relief*, in Pfund pro Jahr und unterstützte Person, umfassen bis auf 1910 auch die offene medizinische Versorgung. Die Gesamtaufwendungen, einschließlich *in-door relief*, schließen wie in Tabelle 1 Baukosten und Kreditrückzahlungen aus.

55 Armen-Ordnung für die Stadt Köln. Geschäfts-Ordnung für die Armen-Deputation der Stadt Köln. Geschäftsanweisung für die Armen-Bezirksvorsteher und Armenpfleger der Stadt Köln, Köln 1888. Diese Ordnung blieb mit geringfügigen Änderungen bis 1915 in Kraft.



beiten: Sie nahmen einen detaillierten Fragebogen zu jedem Antragsteller auf und klärten eventuelle Erstattungsansprüche an Dritte ab.<sup>56</sup> Die Armendeputation konnte Beschlüsse der Bezirksversammlungen revidieren, wenn sie ordnungswidrig waren. Sie griff aber möglichst selten ein, um die Ehrenamtlichen nicht zu brüskieren.

Seit deren Befugnisse 1888 erweitert worden waren, fiel die Rekrutierung leichter als zuvor. Jeder wahlberechtigte Bürger konnte zur Übernahme eines solchen unbezahlten Amtes auf einige Jahre verpflichtet werden; viele übten es nun aber freiwillig weit länger aus. So waren um die Jahrhundertwende von den 835 Armenpflegern 65 % schon länger als drei Jahre im Amt, 48 % sogar schon über sechs Jahre.<sup>57</sup> Sie stammten überwiegend aus dem mittleren und kleinen Bürgertum: Vor allem Handwerksmeister, Kaufleute und Ladenbesitzer waren stark vertreten. Zunächst handelte es sich ausschließlich um Männer, seit 1901 wurden vereinzelt auch Frauen herangezogen. Durch die vielen Ehrenamtlichen ließen sich manche Charakteristika des Schottischen Systems, die der Vorsitzende des *Board of Supervision* im Jahr 1881 bemängelt hatte, vermeiden: Die Beziehungen zwischen Pflegern und Armen waren persönlicher, die Betreuung war individueller, die Kontrolle zugleich weit intensiver. Seit 1888 entfielen auf jeden Pfleger im Schnitt nur noch drei bis vier Armenhaushalte.

Maßgebliches Motiv für die Einführung der revidierten Armenordnung von 1888 war nicht eine ausgeprägtere Fürsorglichkeit der Kölner Behörden, sondern das erhoffte Sparpotenzial. In den 1870er Jahren waren die Armenausgaben, auch infolge der schweren Wirtschaftskrise, stark gestiegen. Zugleich hatten erste überlokale statistische Erhebungen der Stadtverwaltung deutlich bewusst gemacht, dass sie sich das Armenwesen vergleichsweise viel kosten ließ. Der Reichsstatistik zum Armenwesen von 1885 zufolge belegte die Stadt Köln, gemessen an den Ausgaben pro Kopf der Bevölkerung, den zweiten Platz unter allen Kreisen Deutschlands.<sup>58</sup> Zwar waren tatsächlich vor allem die teuren Anstalten für diesen Spitzenplatz verantwortlich, während die Quote der in offener Pflege Unterstützten eher unterdurchschnittlich war. Dennoch benutzte die Kölner Armendeputation die Reichsstatistik, um primär auf eine Eindämmung der offenen Unterstützung zu drängen, denn: »Ein Zuviel in Aufwendungen gerade in der Außen-Armenpflege schadet dem Gemeinwohl, weil [...] der Selbsterhaltungstrieb geschmälert und nur zu leicht der Müßiggang befördert wird.«<sup>59</sup>

Die Neuordnung von 1888 zielte auf eine noch genauere Überprüfung jedes einzelnen Unterstützungsfalls. Den ehrenamtlichen Organen wurden hierzu detaillierte Instruktionen erteilt: Sie durften nur das »im strengsten Sinne des Wortes« Unentbehrliche bewilligen. Arbeitsfähige waren nur in Ausnahmefällen, beim Nachweis ihrer »redlichen, aber erfolglosen Bemühung um Arbeit« vorübergehend zu unterstützen. Wer durch Trunk, Müßiggang oder Spiel hilfsbedürftig wurde und dadurch seine Angehörigen hilfsbedürftig werden ließ, war zur Bestrafung anzuzeigen.<sup>60</sup> Auch bettelnde Arme waren zu melden, damit sie gemäß dem Strafgesetzbuch bestraft würden.<sup>61</sup> Obdachlos gewordene konnten

56 Mit der Einstellung von besoldeten Armenbeamten, die eine Neuerung gegenüber dem Elberfelder System war, wies die Kölner Ordnung von 1888 bereits auf das so genannte Straßburger System voraus. Zu diesen beiden von vielen deutschen Städten adaptierten Modellen vgl. *Sachße/Tennstedt*, Geschichte, S. 23–27.

57 Bericht über die Verwaltung des Armenwesens der Stadt Cöln im Etats-Jahre 1902, Köln 1903, S. 6.

58 Statistik der öffentlichen Armenpflege im Jahre 1885 (Statistik des Deutschen Reichs, N. F., Bd. 29), Berlin 1887.

59 Verwaltungs-Bericht der Armen-Deputation der Stadt Köln für das Rechnungsjahr 1886/87, Köln 1887, S. 5.

60 Armen-Ordnung 1888 (§§ 1, 4 und 5 der Geschäfts-Anweisung).

61 Dieser Punkt wurde 1896 ergänzt: Armen-Ordnung für die Stadt Köln. Geschäfts-Anweisung für die Armenbezirks-Vorsteher und Armenpfleger der Stadt Köln, Köln 1896 (§ 5 der Geschäfts-

zwar vorübergehend im städtischen Obdachlosen asyl unterkommen, arbeitsfähige Männer mussten aber, falls sie sich innerhalb von fünf Tagen kein neues Unterkommen verschafften, ebenfalls mit der Überstellung ans Gericht rechnen.<sup>62</sup> Ausdrücklich untersagt war es den Armenpflegern, präventiv – etwa mittels Darlehen, der Bezahlung von Mietrückständen oder von Ausbildungsbeihilfen – gegen Verarmungsprozesse einzuschreiten: Nur der unmittelbaren Not war durch die öffentliche Armenfürsorge abzuwehren.

Die Instruktionen regelten genau, wie das Unentbehrliche zu berechnen war. Der maximale Unterstützungssatz betrug ab 1888 monatlich 20 Mark für die erste Person eines Haushalts, neun Mark für die zweite und sechs für jede weitere.<sup>63</sup> Die Summe durfte den ortsüblichen Verdienst eines einfachen Arbeiters, der auf 2,50 Mark pro Tag geschätzt wurde, keinesfalls überschreiten.<sup>64</sup> Für eine große Familie konnte die monatliche Unterstützung also theoretisch immerhin auf bis zu 60 Mark steigen. Allerdings reichte dies bei weitem nicht, um die von der Armendeputation selbst errechneten Lebenshaltungskosten in Köln zu decken.<sup>65</sup> In der Praxis wurde der Maximalsatz zudem so gut wie nie gewährt. Denn von ihm abzuziehen waren nicht nur anderweitige Ressourcen, über die der Armenhaushalt wirklich verfügte, sondern auch »ein entsprechender Betrag für tatsächlich vorhandene, aber nicht ausgenutzte Arbeitsfähigkeit.«<sup>66</sup> Faktisch lag die monatliche Geldunterstützung Ende der 1880er Jahre bei durchschnittlich 12,60 Mark pro Haushalt oder fünf Mark pro Person; sie stieg in der Folge nur sehr langsam an, auf 15,90 bzw. 6,90 im Jahr 1912.<sup>67</sup> Diese Beträge entsprachen, ähnlich wie in Glasgow, gerade mal knapp den Mietkosten für eine Kleinwohnung.<sup>68</sup> Zu den Geldunterstützungen konnten gelegentlich Matratzen, Bettzeug, Kinderschuhe oder im Todesfall ein Sarg kommen, aber die Naturalunterstützungen waren im späten 19. Jahrhundert nicht mehr sehr bedeutend. Wichtiger war die freie medizinische Versorgung, die auch Bedürftigen, die ansonsten keine Unterstützung bezogen, gewährt werden konnte.

Wie Tabelle 3 zeigt, schlugen sich die Instruktionen deutlich in der Zusammensetzung der Armenfürsorgeempfänger nach Alter und Geschlecht nieder. Unter den insgesamt 4.122 im Lauf des Rechnungsjahres 1900 durch die Armenbezirke regulär unterstützten

---

Anweisung). Bettel und Landstreicherei waren infolge der Krise der 1870er Jahre nochmals zur Massenerscheinung geworden: Im Zeitraum 1878 bis 1880 verurteilte das Kölner Amtsgericht jährlich im Schnitt 1.650 Menschen wegen dieser beiden Delikte, wobei es sich aber mehrheitlich nicht um ortsansässige Arme handelte. Vgl. *Hugo Stursberg*, Die Vagabundenfrage, Düsseldorf 1882, S. 12. Bestrafungen aufgrund der übrigen Tatbestände des einschlägigen § 361 StGB, zu denen auch Hilfsbedürftigkeit infolge von Trunk, Spiel oder Müßiggang gehörte, waren weit weniger zahlreich, aber doch ein reales Drohmittel.

62 *Wilhelm Mangeot*, Die öffentliche Armenpflege, deren Entwicklung und gegenwärtige Gestaltung in der Stadt Köln. Zwei Vorträge, Köln 1896, S. 31. Diese Praxis stützte sich auf § 361,8 StGB.

63 Armen-Ordnung 1888 (Geschäfts-Anweisung §§ 3 und 26). Diese so genannten Ausschlussätze, die eine leichte Erhöhung gegenüber der vorangegangenen Regelung von 1876 bedeuteten, galten für das Stadtzentrum; in den Vororten lagen sie etwas niedriger. Sie blieben bis 1909 unverändert.

64 Armen-Ordnung 1896 (§ 3 der Geschäfts-Anweisung).

65 Diese betrugten ausführlichen Erhebungen aus dem Jahr 1887 zufolge für die erste erwachsene Person eines Haushalts 41 Mark, für die zweite 28 und für Kinder je nach Alter zwischen 24 und 14 Mark pro Monat. Historisches Archiv der Stadt Köln, 424, Nr. 21, Heft 1.

66 Armen-Ordnung 1888 (§ 26 der Geschäfts-Anweisung).

67 Zusammengefasst nach den jährlichen Verwaltungsberichten bei *Neuhaus*, Die Armen- und Waisenpflege, S. 562. Alle Angaben aus den Jahresberichten beziehen sich auf das Rechnungsjahr von 1. April bis 31. März.

68 Um 1890 kostete eine durchschnittliche Zweizimmerwohnung 14 Mark monatlich, ein Zimmer neun Mark. Bis 1910 stiegen die Mieten auf 18 respektive 10 Mark. Statistisches Jahrbuch der Stadt Köln 2, 1913, S. 161.

Armenparteien stellten Witwen mit 48 % die mit Abstand größte Gruppe, und zwar handelte es sich mehrheitlich um alleinstehende Witwen, die keine Kinder mehr zu versorgen hatten. Gut 72 % der Unterstützten waren weiblich, unter ihnen wiederum fast die Hälfte über 60jährig. Junge Familien hingegen hatten kaum Chancen auf Armenhilfe; ebenso wenig alleinstehende Mütter, solange sie gesund waren und nur ein Kind zu versorgen hatten. Die wichtigsten Unterstützungsursachen waren dementsprechend Krankheit oder Verletzung (41 % der Parteien), Altersschwäche oder Gebrechen (35 %) und Abwesenheit des Ernährers (13 %). Wegen großer Kinderzahl wurden nur sieben Prozent der Armenhaushalte unterstützt, wegen Arbeitslosigkeit oder geringen Verdienstes gerade mal vier Prozent.<sup>69</sup>

Tabelle 3: Die Unterstützten in Köln 1900 (offene Fürsorge, ohne abhängige Angehörige)

	<b>Frauen</b>	<b>%</b>	<b>Männer</b>	<b>%</b>	<b>Summe</b>
Verwitwet	1.963	47,7	186	4,6	2.149
<i>Einzelstehende</i>	1.186	28,8	155	3,8	1.341
<i>Familienhäupter</i>	777	18,9	31	0,8	808
Ledig	404	9,8	150	3,6	554
<i>Einzelstehende</i>	346	8,4	144	3,5	490
<i>Familienhäupter</i>	58	1,4	6	0,1	64
Verheiratet	322	7,8	754	18,3	1.076
<i>Einzelstehende</i>	24	0,6	0	0	24
<i>Familienhäupter</i>	298	7,2	754	18,3	1.052
Verlassen, Getrennt, Geschieden	286	6,9	57	1,3	343
<i>Einzelstehende</i>	110	2,6	51	1,2	161
<i>Familienhäupter</i>	176	4,3	6	0,1	182
<b>Summe</b>	<b>2.975</b>	<b>72,2</b>	<b>1.147</b>	<b>27,8</b>	<b>4.122</b>
bis 30jährig	250	8,4	67	5,9	317
30 bis 40	506	17,0	266	23,2	772
40 bis 50	432	14,5	217	18,9	649
50 bis 60	376	12,7	169	14,7	545
über 60	1.411	47,4	428	37,3	1.839
<b>Summe</b>	<b>2.975</b>	<b>100,0</b>	<b>1.147</b>	<b>100,0</b>	<b>4.122</b>

Quelle: Bericht über die Verwaltung des Armenwesens der Stadt Cöln im Etatsjahre 1902, Köln 1903, S. 57 f.

Die Kölner Armenfürsorge berücksichtigte fast ausschließlich die traditionelle Armut – Witwen, Alte, Kranke, Invalide. Für arbeitsfähige Geringverdiener erklärte sie sich explizit als nicht zuständig. Um arbeitslose Männer kümmerte sich allerdings zumindest sporadisch die Stadtverwaltung außerhalb des Rahmens der Armenpflege: Wie schon in früheren Jahrzehnten leitete sie in besonders harten Wintern jeweils Notstandsarbeiten ein. In den 1890er Jahren half die Stadtverwaltung zudem maßgeblich beim Aufbau eines zentralen städtischen Arbeitsnachweises, der von Arbeitgeber- und Arbeitnehmervereini-

69 Angaben für das Jahr 1900, nach Bericht 1902, S. 59.

gungen getragen wurde, sowie einer städtischen Versicherungskasse gegen saisonale Arbeitslosigkeit. Besonders die Versicherungskasse, die erste dieser Art in Deutschland, war ein innovatives Projekt, obgleich ihre Mitgliederzahl zunächst ziemlich unbedeutend blieb.<sup>70</sup>

Tabelle 4: Offene Armenfürsorge sowie Gesamtaufwendungen für Armen-, Kranken- und Waisenpflege in Köln

	Unterstützte Parteien	Unterstützte Personen	% der Bevölkerung	Ausgaben pro Person	Gesamtaufwendungen pro 100 Einwohner
1885	2.405	5.988	3,7	72	727
1890	2.614	6.501	2,3	69	492
1895	2.887	6.626	2,1	71	488
1900	2.902	6.214	1,7	79	543
1905	2.914	6.214	1,5	87	604
1910	3.332	7.854	1,5	100	822

Die strikte Überprüfung der Bedürftigkeit, der weitgehende Ausschluss der Arbeitsfähigen, aber auch die zunehmende Absicherung von Armutsrisiken durch Versicherungen sowie die allmählich steigenden Löhne trugen dazu bei, die Quote der Fürsorgeempfänger kontinuierlich zu senken. War im frühen 19. Jahrhundert noch laufend ein Sechstel, in Krisenjahren bis zu einem Viertel der Bevölkerung Kölns öffentlich unterstützt worden, so war der Anteil 1885 auf 4,6% gesunken, wenn alle im Lauf des Jahres Bedachten gezählt werden. Wenn, wie in Tabelle 4 und oben in Tabelle 2 zu Glasgow, von den durchschnittlich gleichzeitig Unterstützten ausgegangen wird, so lag die Quote in den späten 1880er Jahren bei unter vier Prozent, denn Armenhilfe wurde zunehmend nur noch befristet bewilligt. Bis 1910 schrumpfte diese Ziffer weiter auf 1,5%.<sup>71</sup> Damit war die rückläufige Tendenz ausgeprägter als in Glasgow, das Niveau aber in etwa dasselbe. Die in Tabelle 4 ausgewiesenen durchschnittlichen Ausgaben pro unterstützte Person, hochgerechnet auf ein Jahr, schließen alle Kosten der offenen Armenfürsorge ein.<sup>72</sup> Auch sie waren zunächst rückläufig und stiegen erst seit der Jahrhundertwende merklich an. Die jährlichen Gesamtaufwendungen pro 100 Einwohner umfassten neben offener und geschlossener Armenfürsorge auch die Waisenpflege und die Krankenanstalten, aber abzüglich aller einkassierten Pflegegelder. Zum Wiederanstieg der Gesamtaufwendungen ab

70 Neuhaus, Die Entwicklung, S. 450–458. Eine ähnliche Initiative hatte die Stadtverwaltung Glasgows bereits infolge der Beschäftigungskrise von 1878/9 mit dem ›Glasgow Unemployed Relief Fund‹ ins Leben gerufen.

71 In Tabelle 4 sind die im Jahresdurchschnitt über die Armenbezirke regulär mit Geld Unterstützten gezählt. Für das Jahr 1885, wo diese Angabe nicht verfügbar ist, wurde der Stand von Juni 1888 (vor der Reorganisation und den Eingemeindungen) eingesetzt. Wenn sämtliche Bereiche der Armenfürsorge mit einberechnet werden, so lag die Quote der im Laufe des Jahres 1885 aus öffentlichen Mitteln Unterstützten bei 7,8% der Bevölkerung, die Quote der zeitgleich Unterstützten bei gegen 5%. Auch letztere Quote sank bis 1910 deutlich, auf etwa 2,5%. Alle Angaben sind berechnet nach den jährlichen Berichten der Armendeputation.

72 Also Geldunterstützungen, medizinische Versorgung und Naturalien, einschließlich des im frühen 20. Jahrhundert eingeführten Schulfrühstücks für bedürftige Kinder (aber ohne die Säuglingsfürsorge), abzüglich der von anderweitig Verpflichteten eingenommenen Erstattungen.

1900 trugen die Ausgaben für die offene Fürsorge nichts bei: Diese sanken zunächst markant und erreichten erst 1912 mit 160 Mark wieder die Höhe von 1890.

Keinen sehr großen Anteil an dieser erfolgreichen Kosteneindämmung, wohl aber manchmal gravierende Auswirkungen auf die Lebenssituation von Armen hatte schließlich das auch in Deutschland verfügbare Mittel der Ab- und Ausweisung. Für alle Reichsangehörigen galt prinzipiell die unbeschränkte Niederlassungsfreiheit. Neu zuziehende Personen, die sich und ihre Angehörigen nicht selbst erhalten konnten oder die vorbestraft waren, durften die Gemeinden dem Freizügigkeitsgesetz von 1867 gemäß jedoch abweisen, ein Recht, das die Stadt Köln unter anderem häufig gegen entlassene Korrigenden aus der nahe gelegenen Provinzial-Arbeitsanstalt Brauweiler anwandte.<sup>73</sup> Wenn bereits Ansässige hilfsbedürftig wurden, bevor sie den Unterstützungswohnsitz vor Ort erlangt hatten, sollte zwar der finanzielle Erstattungsverkehr die Regel bilden; wenn sich eine langfristige Hilfsbedürftigkeit abzeichnete, durften sie aber physisch in die für sie zuständige Gemeinde zurückgewiesen werden. Es lässt sich nicht feststellen, wie oft die Kölner Behörden hiervon Gebrauch machten, aber überlieferte Einzelfälle deuten darauf hin, dass dies durchaus routinemäßig geschah. Hart traf es beispielsweise im Jahr 1895 eine 60jährige Witwe, die mit ihrer behinderten Tochter aus einer rheinischen Landgemeinde in die Stadt gezogen war, wo bereits zwei ihrer erwachsenen Kinder lebten. Frau Bär hatte nach gut einjährigem Aufenthalt aus gesundheitlichen Gründen Armenunterstützung beantragt, dann aber, als ihr die drohende Ausweisung bewusst wurde, ausdrücklich auf weitere Unterstützung verzichtet. Sie legte Bescheinigungen von Arbeitgebern vor, wonach sie nun wieder genügend selbst verdiente, ebenso Erklärungen ihres Sohns und Schwiegersohns, die sich bei künftiger Arbeitsunfähigkeit um sie zu kümmern versprachen. Die Witwe wollte unter keinen Umständen zurück in ihr Dorf, wo es erst recht keine Verdienstmöglichkeiten für sie und die behinderte Tochter gab und wo sie fürchten musste, ganz von der Gnade eines hartherzigen Bürgermeisters abhängig zu sein. Aber ihre Bitten und Beschwerdebriefe halfen nichts. Die Kölner Behörden vertraten den Standpunkt, dass Mutter und Tochter kaum arbeitsfähig seien, dass auch die beiden anderen Kinder nicht genug verdienten, um für sie zu sorgen, mithin eine dauernde Hilfsbedürftigkeit vorliege, was auch der Umstand beweise, dass der katholische Vinzenzverein sie laufend unterstütze. Es stand zu befürchten, dass sich die beiden Frauen mit dieser privaten Hilfe so lange über Wasser halten würden, bis sie in Köln den Unterstützungswohnsitz erlangt hätten, um dann der städtischen Armenfürsorge zur Last zu fallen. Die Behörden bestanden deshalb auf der Ausweisung.<sup>74</sup>

## V. ÖFFENTLICHE ARMENFÜRSORGE UND PRIVATE WOHLTÄTIGKEIT

Wie der Hinweis auf den Vinzenzverein andeutet, war die öffentliche Armenfürsorge nicht die einzige Quelle möglicher Hilfe. Sowohl in Köln als auch in Glasgow existierte eine breit gefächerte private Wohltätigkeit, deren Einbeziehung das bisher gezeichnete Bild einer harten, restriktiven Haltung der Stadtgesellschaften gegenüber ihren Armen erheblich relativieren kann. Während praktisch alle zeitgenössischen Experten betonten, dass die öffentliche Fürsorge nur die minimalsten Lebensbedürfnisse abdecken dürfe, dies aber prinzipiell ohne Ansehen der Person tun müsse, rechneten sie immer zugleich mit der

73 Regierungspräsident Köln an Oberpräsident, 21.3.1890, LHA Koblenz, 403 Nr. 6800, S. 252–260. Wie *Mangeot*, S. 20 f., erwähnt, arbeitete die Kölner Armendeputation eng mit der – in Köln staatlichen – Polizei zusammen, um arme Abweiskandidaten unter den neu Zuziehenden aufzuspüren.

74 Witwe Bär an Oberpräsident, 8.8.1895, und Regierungspräsident Köln an Oberpräsident, 20.9.1895, LHA Koblenz, 403 Nr. 7434, S. 373–376, S. 383–388.

komplementären privaten Mildtätigkeit. Diese konnte sowohl großzügiger als auch selektiver verfahren, je nach individueller Situation und den Eigenschaften des Hilfsbedürftigen differenzieren, rascher und unbürokratischer helfen. Sie garantierte auch eher die Anonymität der Begünstigten, setzte sie nicht den amtlichen Nachforschungen und Registrierungen aus. Die private Wohltätigkeit hatte somit stärker integrierende Potentiale als die öffentliche Armenfürsorge, zugleich aber auch stärker fragmentierende. Denn zum einen rückte sie oftmals noch dezidiert moralisierende Kriterien der ›Würdigkeit‹ bei der Vergabe ihrer Mittel in den Vordergrund. Zum anderen untergliederte sie die städtischen Gesellschaften in diverse Subgemeinschaften, vor allem konfessioneller Art, was zwar die Gruppeneinbindung der Armen durchaus begünstigen, angesichts der in beiden Städten zumindest phasenweise gespannten interkonfessionellen Beziehungen die Kohäsion der Gesamtgesellschaften aber belasten konnte. Über die konkreten Praktiken der unzähligen Hilfsvereine um die Wende zum 20. Jahrhundert ist bisher nicht allzu viel bekannt, noch weniger über die nach wie vor verbreitete individuelle Almosenvergabe. Wir müssen uns an dieser Stelle auf einige knappe Bemerkungen zum quantitativen Gewicht der privaten Wohltätigkeit und zur Problematik ihrer Koordinierung mit der öffentlichen Armenfürsorge beschränken.

In Schottland hatte, wie in anderen europäischen Ländern auch, die organisierte Philanthropie in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts einen starken Aufschwung genommen.<sup>75</sup> In Glasgow existierten seit den 1870er Jahren weit über 200 *charities* und *societies*, die unabhängig voneinander arbeiteten, sich also über Spendengelder finanzierten und eigenständig über die Höhe, Dauer und Art der Unterstützung entschieden. Diese Organisationen waren entweder konfessionell geprägt oder von führenden städtischen Persönlichkeiten und Familien ins Leben gerufen worden. Auch jede Pfarrgemeinde stellte Hilfsmittel wie Kleidung, Nahrungsmittel und Suppenküchen für die Armen zur Verfügung. Diese große Vielfalt ermöglichte es den Armen, zwischen mehreren Hilfsquellen abzuwägen oder auch bei mehreren Trägern gleichzeitig vorstellig zu werden. Die öffentlichen Armenbehörden hatten in der Regel keine Möglichkeit zu prüfen, ob Antragsteller bereits von Privaten unterstützt wurden. Manche gestanden solche anderweitigen Bezüge bei ihrer Vernehmung aber ein, wie beispielsweise Elizabeth Benson. Frau Benson war eine 24jährige Irin aus Sligo mit *settlement* im City Parish, die 1882 einen Antrag auf Armenunterstützung stellte.<sup>76</sup> Sie gab an, bereits von der *St. Vincent de Paul Society* Hilfe zu erhalten – also von derselben, ursprünglich aus Frankreich stammenden katholischen karitativen Vereinigung, die auch der Witwe Bär in Köln unter die Arme griff. Die Vereinigung war seit 1848 in Glasgow vertreten und die größte katholische Hilfsorganisation der Stadt, die ursprünglich dominant calvinistisch geprägt gewesen war, deren katholischer Bevölkerungsanteil aber im Lauf des 19. Jahrhunderts rasch wuchs.<sup>77</sup> Unter den ausgewerteten Anträgen auf öffentliche Unterstützung finden sich auch mehrere von Bedürftigen jüdischer Herkunft, die sowohl Hilfe von der *Glasgow Hebrew Philanthropic Society* als auch vom Govan Combination Parish bezogen, wobei die jüdische Organisation offenbar nichts davon erfuhr, dass ihre Schützlinge sich zusätzlich an das *parochial parish* wandten. Es gab kein Kommunikationsnetzwerk zwischen den einzelnen Hilfsorganisationen und den *parishes*, die somit auf die ehrlichen Aussagen der Antragsteller angewiesen blieben. Die überregionale, 1869 in London gegründete *Charity Organisation So-*

75 Vgl. *Olive Checkland*, *Philanthropy in Victorian Scotland. Social Welfare and the Voluntary Principle*, Edinburgh 1980.

76 Glasgow City Archives, D-HEW-17-247, 67329.

77 1840 lebten bereits 98.264 Katholiken in der Stadt, das waren 34,8% der Bevölkerung. Da die Konfessionszugehörigkeit in den Bevölkerungszensen nicht erfasst wurde, ist es schwierig, für spätere Jahre genaue Angaben zu machen. Vgl. *Callum G. Brown*, *Religion and Society in Scotland since 1707*, Edinburgh 1997, S. 63.

*ciety* versuchte seit dem ausgehenden 19. Jahrhundert, ein solches Netzwerk aufzubauen: Sie stritt für die Auffassung, dass Hilfe zur Selbsthilfe die sinnvollste Unterstützungsmethode sei und missbräuchliche Mehrfachbezüge seitens findiger Armer durch eine Koordination aller Hilfsinstanzen unterbunden werden müssten.<sup>78</sup> In Glasgow scheint dies aber nur partiell gelungen zu sein. Viele Unterstützungsempfänger bezogen weiterhin gleichzeitig Hilfe von mehreren Organisationen, ohne deren Wissen.

Auch in Köln war das Feld der privaten Wohltätigkeit kaum noch zu überblicken. In französischer Zeit war das Armenwesen zwar radikal in der öffentlichen Hand zentralisiert worden. Aber seit den 1840er Jahren trat wieder eine rasch wachsende Zahl von Stiftern, geistlichen Genossenschaften, kirchlichen Einrichtungen und privaten Vereinen auf. Ein Teil der neueren Stiftungen des 19. Jahrhunderts wurde von der Armendeputation, getrennt von den öffentlichen Mitteln, verwaltet: Sie dienten, entsprechend dem Stifterwillen, teils der außerordentlichen offenen Armenunterstützung, teils der Finanzierung von Anstaltsplätzen respektive von ganzen Spezialhospitälern. Neben den öffentlich verwalteten Stiftungen wirkte eine lange Reihe von wohltätigen Einrichtungen unabhängig von jeder städtischen Kontrolle. Sie reichten von etlichen teils großen Krankenanstalten über diverse Alters-, Invaliden-, Kinder- und sonstige Heime bis hin zu Dutzenden von Vereinen für die verschiedensten Zwecke. Ein Verzeichnis der Wohlfahrtseinrichtungen Kölns aus dem Jahr 1905 umfasste insgesamt nicht weniger als 600 Einträge.<sup>79</sup>

Viele der Anstalten und Vereine hatten eine konfessionelle Trägerschaft, wobei Protestanten und Juden, trotz ihres geringen Bevölkerungsanteils, sehr stark in Erscheinung traten. Eine konfessionelle Trägerschaft bedeutete in der Regel nicht die ausschließliche Berücksichtigung von Armen der eigenen Religionsgemeinschaft; am ehesten neigten noch manche katholische Stifter zu einem solchen Partikularismus. Aber die Klientel gliederte sich tendenziell doch entlang der Konfessionsgrenzen. Unter den in der offenen Armenunterstützung tätigen Organisationen zählten die katholischen Vinzenz- und Elisabethvereine, die Diakonie der evangelischen Kirchengemeinde, der Israelitische Unterstützungsverein sowie der überkonfessionelle Kölner Wohltätigkeitsverein zu den bedeutendsten. Wenn die Budgets aller im Bereich der offenen Fürsorge engagierten Vereine, die Jahresabschlüsse publizierten, zusammengerechnet werden, so verfügten diese im Jahr 1910 über gut eine Million Mark – das war mehr, als die Stadt für die offene Armenpflege ausgab.<sup>80</sup>

Die städtische Armendeputation begrüßte einerseits dieses wohltätige Engagement der Kölner Bürgerschaft, und mit den meisten privaten Anstalten funktionierte auch die Zusammenarbeit. Wo es sich aber um eigentliche Parallelunternehmen zur offenen städtischen Armenfürsorge handelte, meldete sie doch starke Vorbehalte an, denn es sei

»ein nicht allein durch die Vorgeschichte der Armenpflege der Stadt Köln, sondern auch durchweg bewährter Satz, dass die mangelnde Einheitlichkeit in den Bestrebungen der Armenpflege und der Privatwohlthätigkeit nur schädlich wirken kann.«<sup>81</sup>

Mit der »Vorgeschichte« meinte sie die reichsstädtische Zeit, als Köln für sein reichhaltiges, aber heillos zersplittertes Almosenwesen und seine müßigen Bettlerscharen berüchtigt gewesen war – ein Zustand, der unter anderen Vorzeichen im späten 19. Jahrhundert

78 Vgl. *Robert Humphreys*, *Poor Relief and Charity, 1869–1945: The London Charity Organisation Society*, Basingstoke 2001.

79 Städtische und private Wohlfahrtseinrichtungen der Städte Cöln, Mülheim am Rhein und Kalk, hrsg. v. der Vereinigung »Rechtsschutzstelle für Frauen, Cöln«, Köln 1905.

80 Bericht über die Armen- und Waisenpflege der Stadt Cöln im Rechnungsjahr 1910, Köln 1911, S. 67–72.

81 *Jakob Zimmermann*, Die Armenpflege der Stadt Köln, in: Köln. Festschrift für die Mitglieder und Theilnehmer der 61. Versammlung deutscher Naturforscher und Aerzte, hrsg. von Dr. Lent, Köln 1888, S. 224–233, hier: S. 233.

gewissermaßen wieder aufzuerstehen drohte. Die Armendeputation bemühte sich wiederholt, die Unterstützungsvereine zu einer koordinierten Arbeitsteilung zu bewegen. Diese sperrten sich aber, vor allem weil sie die städtische Praxis, den Armen die öffentliche Unterstützung bei gleichzeitigem Bezug von privater Hilfe zu kürzen, eben gerade nicht billigten.<sup>82</sup> So blieben, wie in Glasgow, unentdeckte Doppelunterstützungen wohl zahlreich. Den Armen boten sich Spielräume zur Aufbesserung ihres dürftigen Auskommens, und mancher zugezogenen Witwe wird es im Gegensatz zu Frau Bär auch gelungen sein, mithilfe der privaten Wohltätigkeit eine Abschiebung zu unterlaufen.

## VI. FAZIT

Armenfürsorge bewegte sich stets in einem Dilemma, das ihr Integrationspotenzial quasi zwangsläufig zu begrenzen schien. Ein führender zeitgenössischer Fürsorgeexperte Deutschlands, Emil Münsterberg, beschrieb das Dilemma dahingehend, dass diese spezifische Form des Gebens und Nehmens außerhalb des Bereichs von Leistung und Gegenleistung stehe, der sonst alle wirtschaftlichen Beziehungen regelt. Deshalb neige der Gebende immer entweder zur Härte, was den Nehmenden demütige und verbittere, oder aber zur Freigiebigkeit, was ihn abhängig und begehrt mache. Armenfürsorge bewege sich stets zwischen diesen zwei Übeln, und deshalb könne es in ihrem Rahmen keinen Fortschritt geben:

»Daher auch die sehr merkwürdige Tatsache, daß die allermodernste Armenpflege ihre Aufmerksamkeit heute mehr als je auf die schlichte armenpflegerische Uebung der alten christlichen Gemeinde lenkt und das vielgenannte Elberfelder System im Grund nichts anderes ist, als eine planmäßige Wiederbelebung jener alten Uebung.«

Dieses, auf persönlicher Nähe basierende System könne noch am ehesten ein angemessenes Gleichgewicht wahren, aber es sei doch nur ein Notbehelf:

»Soviel wir auch bemüht sind, auf diesem Gebiete Aufklärung zu verbreiten und Besserung anzustreben, immer werden wir uns bewußt bleiben müssen, daß Armenpflege und Wohltätigkeit sich bescheiden an die allerletzte Stelle unter den Maßregeln wider die Armut einzureihen haben. Wer dem Bedürftigen hilft, daß er sich helfen kann, tut besseres als der, der den Armen unterstützt. Das ernstliche Bestreben jedes wahren Freundes der Armen muß darauf gerichtet sein, die Armenpflege selbst überflüssig zu machen.«<sup>83</sup>

Münsterbergs Begründung des Dilemmas war etwas einäugig, denn sie blendete aus, dass viele hilfsbedürftig gewordene Menschen in jüngeren Jahren hart gearbeitet hatten oder als Mütter Kinder großzogen, also sehr wohl sozialökonomisch relevante Leistungen erbrachten. Aber dennoch traf er den Kern des Problems: Da Armenfürsorge, geprägt durch eine mehrhundertjährige Geschichte, in der gesellschaftlichen Wertung als Leistung ohne Gegenleistung galt, konnte sie nicht wirklich integrierend wirken. Ihre möglichst weitgehende Ablösung durch neue soziale Sicherungsnetze stand deshalb um die Wende zum 20. Jahrhundert auf der Tagesordnung. Aber viele Menschen blieben weiterhin auf die Armenfürsorge angewiesen, und sie bekamen die Härte zu spüren, zu der sich die Armenverwaltungen verpflichtet glaubten, um die üblen Folgen der Freigiebigkeit zu vermei-

82 *Mangeot*, S. 19; *Jakob Zimmermann*, Die Armenpflege der Stadt Köln, Köln 1898, S. 11.

83 *Emil Münsterberg*, Das Problem der Armut, in: *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik*, 3. F. 28 (1904), S. 577–591, hier: S. 584, 591. Das Dilemma ist natürlich bis heute aktuell. Zu analogen Diskursen um die Sozialhilfereformen der letzten Jahre vgl. *Christian Lahusen/Carsten Stark*, Integration: Vom fördernden und fordernden Wohlfahrtsstaat, in: *Stephan Lessenich* (Hrsg.), *Wohlfahrtsstaatliche Grundbegriffe. Historische und aktuelle Diskurse*, Frankfurt/Main/New York 2003, S. 353–371.



den. Diese Härte schloss integrierende Ziele keineswegs aus, im Gegenteil: Gerade sie sollte die Armen dazu bringen, nützliche Mitglieder der Gesellschaft zu werden. Aber sie führte zwangsläufig auch zu Demütigungen und Verbitterung. Die mit dem Bezug von Armenhilfe verbundenen Stigmatisierungen sollten zwar nicht generalisiert werden; je nach Alter, Geschlecht und Gesundheitszustand variierte die gesellschaftliche Akzeptanz. Aber die öffentliche Armenfürsorge war in beiden untersuchten Städten doch insgesamt so unattraktiv ausgestaltet, dass selbst die eigentlich als wirklich bedürftig Anerkannten nur gerade das Allernotwendigste erhielten. Die Unterstützungen lagen weit unter dem normalen Lohn eines einfachen Arbeiters und ermöglichten keine Partizipation am steigenden Lebensstandard der städtischen Gesellschaften. Nicht ein absoluter Mangel an finanziellen Ressourcen hielt die Hilfeleistungen auf diesem minimalen Niveau; mehr Geld wäre in großen, prosperierenden urbanen Zentren wie Köln und Glasgow durchaus mobilisierbar gewesen. Es waren vielmehr letztlich übereinstimmende Überzeugungen der verantwortlichen Eliten, die eine restriktive Ausgestaltung der öffentlichen Armenfürsorge diktierten.

Trotz unterschiedlicher staatlicher Gesetzgebungen und Verwaltungsstrukturen überwogen in der Praxis die Gemeinsamkeiten. In Schottland war das System stärker vom Staat gesteuert, die Stadtverwaltungen hatten keinen direkten Zugriff auf die Armenfürsorge, aber lokale Interessen konnten sich dennoch geltend machen, indem die Steuerzahler des jeweiligen *parochial parish* den Inspektor wählten und über die zu verausgabenden Mittel bestimmten. In Deutschland gab es zwar weniger staatliche Steuerung, aber trotzdem setzten sich durch Erfahrungsaustausch und Nachahmungseffekte zwischen den großen Städten gewisse vereinheitlichende Tendenzen durch. In Schottland war der Ausschluss der Arbeitsfähigen von der Armenfürsorge durch rechtliche Normen vorgegeben; in Deutschland existierte keine solche allgemeine Vorgabe, aber in Köln wurde sie trotzdem durch die städtische Armenordnung festgeschrieben. In Großbritannien zielte die staatliche Politik auf eine Forcierung der geschlossenen Armenanstalten, während in Deutschland traditionell die offene Fürsorge Priorität genoss; in der Praxis vergaben aber auch die Glasgower Armenbehörden mehrheitlich *out-door relief*. Während in Köln ein Heer von ehrenamtlichen Pflegern mit der Fürsorge betraut war, beaufsichtigten in Glasgow nur wenige besoldete Inspektoren die Armen; dennoch bewegten sich die Quoten der Unterstützungsempfänger sowie die Höhe der gewährten Unterstützungen in beiden Städten auf einem bemerkenswert analogen Niveau. Abschiebungen von auswärtigen Armen kamen hier wie dort vor. Schließlich war Glasgow eine mehrheitlich calvinistische, Köln eine dominant katholische Stadt, aber trotzdem vertraten einerseits die Behörden einen ähnlich rigorosen Kurs gegenüber den Armen, während andererseits in beiden Gesellschaften eine freigiebige private Wohltätigkeit florierte. Das von Münsterberg skizzierte Dilemma war offenbar so tief in die europäischen Wahrnehmungsmuster von Armut eingeschrieben, dass sie – trotz unterschiedlicher staatlicher Kontexte – angesichts ähnlicher sozialer Problemlagen auch weitgehend analoge Fürsorgepraktiken hervorbrachten.

