

Sabine Schmitt

## Die „Wohnungsfrage“ in den Anfängen des Deutschen Vereins



*Arbeiterwohnung in Berlin ca. 1912*

(Archiv der sozialen Demokratie der Friedrich-Ebert-Stiftung 6/FOTB004550)

**Steigende Mieten, Wohnungsnot und Wohnungslosigkeit sind aktuell so brennende Themen, dass der Deutsche Verein ihnen in diesem Jahr gleich zwei große Anlässe widmet: seine Mitgliederversammlung im Juni und die Hauptausschusssitzung im September 2019. Ein Blick auf die Anfänge des 1880 gegründeten Deutschen Vereins für Armenpflege und Wohlthätigkeit zeigt, dass ihn die „Wohnungsfrage“ schon damals beschäftigt hat. Wenn auch die sozialen Verhältnisse kaum mit den heutigen vergleichbar sind, lassen sich doch einige Parallelen zwischen den Diskursen ausmachen.**

Wohnverhältnisse stellten am Ende des 19. Jahrhunderts für die öffentliche Armenpflege eine vielschichtige Herausforderung dar. Zum einen gab es die notleidende Bevölkerung, die im Zuge der Industrialisierung in die Städte gezogen und von elenden Wohnverhältnissen und nicht selten von Obdachlosigkeit betroffen war. Die Behörden waren mit einer steigenden Zahl von Hilfebedürftigen konfrontiert, deren Armut aus der Massenarbeitslosigkeit seit der „Gründerkrise“ 1873, aber auch aus Mietwucher resultierte.

Zum anderen gab es die Massen der als gefährlich eingeschätzten Wanderarbeiter, die auf der Suche nach Arbeit von Ort zu Ort zogen. Seit Mitte des 19. Jahrhunderts hatte die Privatwohltätigkeit eine spezielle Wandererfürsorge aufgebaut. Deren Ziel war es, das Wandern von Ort zu Ort zu reglementieren und zu kontrollieren, um der

gefürchteten Wanderbettelei und Vagabondage entgegenzuwirken.<sup>1</sup> Bettelei, Landstreicherei und Obdachlosigkeit waren Delikte, die mit bis zu sechs Wochen Haft und anschließender Einweisung in ein Arbeitshaus („Korrektionsanstalt“) bis zu zwei Jahren bestraft werden konnten.

Die Zuständigkeit für Wohnungslose regelte das Unterstützungsgesetz (UWG) von 1870: Ein Anspruch auf Unterstützung bestand erst nach zweijährigem Aufenthalt in einer Gemeinde. Das bedeutet, durch häufigen Ortswechsel verloren die Menschen ihren Anspruch.

Den Deutschen Verein beschäftigten aber nicht nur die finanziellen Aspekte der Wohnungsproblematik. Seine Mitglieder sahen sich als Teil der „bürgerlichen Sozialreform“, die durch Verbesserung der Lebensverhältnisse der Arbeiterbevölkerung revolutionären Bestrebungen entgegenwirken wollte. Mit Sorge sah man etwa das „Schlafgängerwesen“, bei dem Arbeiterfamilien Schlafstellen an fremde, alleinstehende Arbeiter/innen vermieteten, um ihre eigenen Mietkosten zu senken.

1) Vgl. Ayaß, W.: „Vagabunden, Wanderer, Obdachlose und Nichtsesshafte“: eine kleine Begriffsgeschichte der Hilfe für Wohnungslose, in: „Wohnungslosenhilfe vor neuen Herausforderungen“, Archiv für Wissenschaft und Praxis der sozialen Arbeit 1/2013, S. 90–102, hier: 91.

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

In den Debatten, die auf den Jahresversammlungen des Deutschen Vereins geführt wurden, kamen beide Anliegen zum Zuge: die Ausgestaltung einer einheitlichen Regelung der Wohnungsunterstützung durch die öffentliche Armenpflege und die Förderung von Gesundheit, Sittlichkeit und Familienleben in der Arbeiterschaft. Im Vorfeld der Jahresversammlungen wurden jeweils Fachleute aus Wissenschaft und Praxis mit empirischen oder konzeptionellen Ausarbeitungen beauftragt, die als Grundlage der Plenumsdebatten dienten. Diese wurden – ebenso wie die Wortprotokolle der Versammlungen – veröffentlicht<sup>2</sup> und stellten eine wichtige Basis für die damaligen fachpolitischen Debatten dar:

„Die Berichtsbände des Vereins zu einzelnen Themen – nicht selten umfassende Abhandlungen mit dem Charakter materialgesättigter Enqueten – bildeten zusammen mit den Debatten der herbstlichen Jahresversammlungen eine unverzichtbare Informationsquelle für jeden, der sich einen Überblick über den aktuellen Entwicklungsstand der Armenpflege und die gegenwärtig diskutierten Neuerungen verschaffen wollte.“<sup>3</sup>

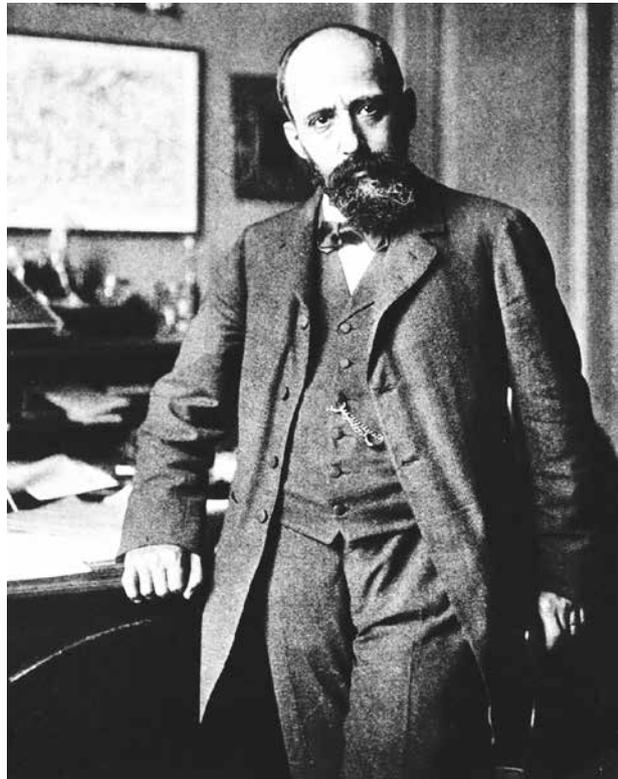
### 1. „Die Wohnungsfrage vom Standpunkt der Armenpflege“

„Die Wohnungsfrage vom Standpunkt der Armenpflege“ stand erstmals auf der Tagesordnung der Jahresversammlung 1888 in Karlsruhe. Vorbereitet wurde die Diskussion durch Ausführungen von Fritz Kalle, Reichstagsabgeordneter für die Nationalliberale Partei, und Karl Flesch, Mitglied des Magistrats in Frankfurt a.M. und „einer der progressivsten bürgerlichen Sozialpolitiker des Deutschen Kaiserreichs“<sup>4</sup>. Den Berichten der beiden Nationalökonomien folgten gemeinsame Thesen, die dem Plenum zur Abstimmung vorgelegt werden sollten.

Im Zentrum der Ausführungen stand zunächst die Frage, ob die öffentliche Armenpflege überhaupt etwas zur Beseitigung der Wohnungsnot beitragen könne, denn diese sei „die Folge der besonderen Schwierigkeiten, die in unserer Volkswirtschaft speziell der Wohnungsproduktion entgegenstehen“ (Heft 6, 171). Entsprechend forderten die Referenten, dass die Gemeinden den Bau billigen Wohnraums durch Arbeitgeber, gemeinnützige Vereine und Private fördern und Standorte in Außenbezirken durch billige Verkehrsmittel attraktiver machen sollten. Darüber hinaus liege die Bekämpfung der Wohnungsnot im Interesse der „vorbeugenden“ Armenpflege, da sie zu „tiefgreifender gesundheitlicher und sittlicher Schädigung und damit im Zusammenhang zum wirtschaftlichen Ruin“ führe (Heft 6, 171).

In der Plenumsdebatte setzte sich Karl Flesch dafür ein, dass es nicht nur bauliche Vorgaben für Arbeiterwohnungen geben, sondern auch deren Ausstattung gesetzlich geregelt werden müsse, insbesondere die Anzahl der Betten (Heft 7, 51), um das „Schlafgängerwesen“ zu beenden.

Hinsichtlich des Baus billiger Wohnungen wurde diskutiert, ob dieser nicht das „Zuströmen“ in die großen Städte fördere, was die Armut – und damit die Belastung der öffentlichen Armenpflege – noch verschlimmere (Heft 7, 56). Zugleich wurde angeführt, dass Hilfebedürftigkeit oft überhaupt erst durch die hohen Mietkosten entstehe (Heft 7, 58).



Karl Flesch (1853–1915)

© Marlies Flesch-Thebesius

Der DV stand mit seiner Befassung nicht allein da, sondern sah sich im Einklang mit anderen großen Organisationen der bürgerlichen Sozialreform: dem Verein für Socialpolitik, der die Wohnungsfrage bereits 1886 behandelt hatte, und dem Verein für öffentliche Gesundheitspflege, der soeben eine Kommission eingesetzt hatte. Die DV-Jahresversammlung 1888 beschloss daraufhin, die Thesen von Kalle und Flesch nicht abzustimmen, sondern ebenfalls eine Kommission einzusetzen.

Die „Wohnungskommission“ des DV, in der auch externe Fachleute mitwirkten, veröffentlichte ihren Berichtsband 1890 (Heft 11). Er enthielt neben den allgemeinen Berichten über die Arbeit der Kommission ein Referat über Mietsparkassen, ein Konzept für die Errichtung und Verwaltung großer Arbeitermietfürhäuser in Berlin (mit vier aufwendigen, ausklappbaren Plänen) und einen „Überblick

2) Sie erschienen als „Schriftenreihe des deutschen Vereins“ ab 1886 im Verlag Duncker & Humblot und wurden als Heft 1 bis 107 durchnummeriert. Im Folgenden werden sie nur als „Heft 1“ etc. zitiert.

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

4) Sachße, C./Tennstedt, F.: Der Deutsche Verein von seiner Gründung bis 1945, in: Forum für Sozialreformen. 125 Jahre Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge, Berlin 2005, S. 17–115, hier: 40.

über die Mittel und Wege zur Verbesserung der Wohnungsverhältnisse der arbeitenden Klassen in Deutschland“. Die Thesen, die die Kommission der DV-Jahresversammlung im September 1890 in Frankfurt a.M. vorlegte, und die Plenumsdiskussion (Heft 13) deuten auf eine Polarisierung hin. Insbesondere Karl Flesch und die von ihm geleitete Subkommission II hatten weitgehende Forderungen an die öffentliche Verantwortung für den Wohnungsbau. Die gemäßigte Subkommission I forderte v.a., durch die Gründung von Aktiengesellschaften den Bau billiger Wohnungen rentabel für Investoren zu machen. U.a. sollten Fabrikanten, die nicht selbst für die Unterbringung ihrer Arbeitskräfte sorgten, zu einer Beteiligung gezwungen werden. Flesch vertrat die Position, dass die Wohnungsnot in der kapitalistischen Gesellschaftsordnung begründet liege und deshalb Eingriffe des Gesetzgebers zum Schutz der armen Bevölkerung nötig mache – ähnlich wie die Arbeiterschutzgesetzgebung. Dies erfordere auch den Wohnungsbau selbst durch gemeinnützige Gesellschaften und Genossenschaften.

Die Baupläne für Arbeitermietshäuser in Berlin zeugten vom Anspruch der bürgerlichen Sozialreform, die Arbeiterbevölkerung zu kontrollieren und zu erziehen: Sie sollten gerade nicht in Außenbezirken gebaut werden, sondern vorzugsweise als Hinterhäuser bürgerlicher Wohnhäuser – was in Gestalt zahlreicher beengter „Mietskasernen“ bekanntlich auch umgesetzt wurde. Diese Lage erlaube es den Arbeitern, „während der Mittagspause nach Hause zu gehen und im Kreise der Familie das Mittagessen einzunehmen“ (Heft 13, 73). Hier kommt der bürgerliche Mythos zum Ausdruck, dass ein geordnetes Familienleben, sichergestellt durch die kochende Frau, die Arbeiter von Wirtshaus und politischen Aktivitäten fernhalten könne.

Nach engagierter, ausgedehnter Generaldebatte entschloss sich die Jahresversammlung, auf eine Spezialdiskussion der umstrittenen Thesen zu verzichten. Sie verabschiedete nur eine allgemeine Erklärung, in der sie zu Kompromissformeln gelangt war:

„Der Verein empfiehlt die Fortsetzung aller Bestrebungen, das Angebot kleiner Wohnungen zu vermehren, namentlich auch durch Genossenschaften, angelegentlich, erachtet es aber als ebenso dringend notwendig, daß sich in ausgedehnterem Maße als bisher Aktiengesellschaften zur Errichtungen von Arbeiterwohnungen bilden.

Der Verein erachtet es als eine Pflicht derjenigen Fabrikbesitzer, welche nicht selbst für ihre Arbeiter Wohnungen beschaffen, sich an den zu bildenden Aktiengesellschaften zu beteiligen.

Neben den Maßregeln zur Vermehrung des Angebots empfiehlt sich insbesondere ein Eintreten für günstigere Ordnung der Mietsverhältnisse der kleinen Leute. Hierbei ist namentlich die Einführung wöchentlicher Mietszahlung anzustreben“ (Heft 13, 157).

1897 stand das Thema „Gewährung von Wohnungsmiete als Art der Armenunterstützung“ auf der Tagesordnung,

beruhend auf Berichten des Wormser Beigeordneten Kayser und des Potsdamer Stadtrats Jakstein (Heft 31). Ersterer hatte umfangreiche statistische Erhebungen über die unterschiedlichen Unterstützungsformen in den deutschen Städten durchgeführt.

Die Jahresversammlung im September 1897 in Kiel diskutierte daraufhin u.a., ob es nötig sei, dass die Armenbehörde die Miete direkt an den Vermieter zahlt oder ob sie als Teil der Armenunterstützung bar an den Hilfeempfänger/die Hilfeempfängerin gehen solle. Gegen eine Direktzahlung wurden Argumente angeführt, die auch heute noch diskutiert werden:

„Der Arme wird in seinem Selbstgefühl unnötig verletzt und dem Hauswirt gegenüber bloßgestellt. Der Hauswirt wird ihn nicht als vollberechtigten Mieter ansehen“ (Heft 34, 67).

Die Versammlung beschloss wie gewohnt kompromissbereit, die Art der Mietunterstützung den jeweiligen Armenpflegern zu überlassen. Eine „unmittelbare Mietzahlung“ (an den Vermieter) sei aber nur zulässig, „wenn besondere Verhältnisse, wie vor allem die wirtschaftliche Unzuverlässigkeit bestimmter Klassen von Bedürftigen oder einzelner Bedürftiger dies erforderlich machen“ (Heft 34, 133).

## 2. Obdachlosigkeit

1893 hatte der Deutsche Verein die „Fürsorge für Obdachlose“ auf die Agenda seiner Jahresversammlung in Görlitz gesetzt. Zu dieser Zeit war umstritten, ob diese überhaupt zu den Aufgaben der Armenpflege und nicht eher der Polizei gehöre. Zudem war die Haltung verbreitet, „daß die Fürsorge für Obdachlose eine reine ‚Humanitätsduselei‘ sei, die lediglich geeignet wäre, der Socialdemokratie Vorschub zu leisten“, so der Bochumer Bürgermeister Lange in seinem Bericht (Heft 16, 291). Er hatte einen Fragebogen an alle Orte des Deutschen Reichs mit mehr als 15.000 Einwohner/innen geschickt und den Rücklauf von 181 von 200 Fragebögen ausgewertet. Die ausgefüllten Fragebögen sind als 147-seitige Anlage beigelegt. Diese Enquete hatte den Zweck, Umfang und Ursachen von Obdachlosigkeit sowie Art der Abhilfe bzw. Fürsorge zu ermitteln. Besonderes Augenmerk lag auf dem Angebot an kleinen Wohnungen und der Höhe des Mietzinses (Heft 16, 473).

In der Plenumsdebatte wurde deutlich, dass eine Unterscheidung zwischen sesshaften und wandernden Obdachlosen aufgrund der unterschiedlichen Zuständigkeiten durch das UWG notwendig war (Heft 17, 18). Es handelte sich schließlich um ganz verschiedene Problematiken für Stadt- und Landgemeinden. Zudem standen eine Unterscheidung in verschuldete und unverschuldete Obdachlosigkeit zur Debatte und die damit verbundene Frage nach einer Zwangsunterbringung („Anstaltspflege“), wenn sie selbst verschuldet war (Heft 17, 21). Die Vielzahl unterschiedlicher Facetten des Themas führte schließlich dazu, dass die Referenten ihre Thesen zurückzogen, da „eine

sachgemäße Erledigung derselben für diesmal nicht zu erwarten ist“ (Heft 17, 54).

1895 wurde das Thema bei der Jahresversammlung in Leipzig wieder aufgegriffen, allerdings begrenzt auf „Die Fürsorge für Obdachlose in den Städten“. Das Hauptreferat hielt der Armenpflege-Experte Emil Münsterberg, der die konzeptionelle Entwicklung des Deutschen Vereins entscheidend prägte. Er legte eine neue Umfrage in ausgewählten Städten mit über 100.000 Einwohner/innen vor, von denen er einen Rücklauf aus 60 Städten auswerten konnte (Heft 22).



Emil Münsterberg (1855–1911)

Münsterberg führte bei der Jahresversammlung aus, dass die Unterscheidung „sesshaft“ und „nichtsesshaft“ in den Großstädten nicht so klar zu treffen sei wie auf dem Land. Er habe seine eigene Meinung dahingehend geändert, dass auf eine „geschlossene Armenpflege“ weitgehend verzichtet werden solle, weil sie einen „Drehtüreffekt“ zur Folge habe (Heft 23, 69). Bei sesshaften Personen reiche ohnehin die „offene Armenpflege“: Übernahme einer Mietgarantie oder Zahlung einer Unterstützung inklusive Wohnkosten. Ggf. sei auch eine nachträgliche Mietzahlung nötig, um Hausrat auszulösen, den Vermieter aufgrund des „Retentionsrechts“ einbehalten konnten, auch wenn damit ein wichtiger Grundsatz der Armenpflege durchbrochen werde.

Die „Repression“ der letzten Jahrhunderte gegen „Nichtsesshafte“ war nach Münsterberg weitgehend aufgegeben worden. Stattdessen gelte es, die Ursachen der Wanderung zu erkennen und präventiv tätig zu werden (Heft 23, 71). Die Privatwohlthätigkeit habe, statt Almosen zu

geben, Angebote der Unterkunft und Verpflegung geschaffen. Münsterberg setzte sich stark für eine Einzelfallprüfung der Bedürftigkeit, selbst in Angeboten wie dem Nachtsyl, ein: „Wir müssen daran denken, daß die ungeprüfte Wohlthat den natürlichen Zug vom Lande in die großen Städte noch mehr befördert“ (Heft 23,76). Arbeitsfähigkeit und -bereitschaft müsse daher geprüft werden.

Münsterberg wandte sich gegen die Zwangsunterbringung Obdachloser in Polizeigewahrsam, Korrekionshaft und Armenhaus als „wirtschaftlich unvernünftig und menschlich brutal“ (Heft 23, 77). Allerdings forderte er,

„daß unsere Strafgesetzgebung dahin streben möchte, Sorge zu tragen, daß Personen, die fortgesetzt einen gemeinschädlichen Willen bekundet haben, auch dauernd für die menschliche Gesellschaft unschädlich gemacht werden“ (Heft 23, 77).

Wie öfter bei den Jahresversammlungen des Deutschen Vereins war eine einvernehmliche Verabschiedung der von den Referenten vorgelegten Thesen nicht möglich. Münsterberg schlug deshalb vor, nur ein knappes Prinzip für die Arbeit der Armenpflegebehörden zu verabschieden. Sein Formulierungsvorschlag wurde angenommen:

„Die Fürsorge für Obdachlose in den Städten ist unter Scheidung zwischen Sesshaften und Nichtsesshaften nach individualisierenden Grundsätzen zu handhaben. In Ansehung sesshafter Obdachloser ist die Fürsorge in erster Linie Sache der geordneten Armenpflege, wobei der offenen Armenpflege der Vorzug vor der geschlossenen zu geben ist. Für nicht sesshafte Obdachlose ist regelmäßig an der Forderung einer Legitimation bzw. deren Ersatz durch Arbeitsleistung festzuhalten. Der Grundsatz vollständiger Anonymität ist als unvereinbar mit dieser Forderung zu verwerfen“ (Heft 23, 134).

### 3. Wohnungsfürsorge zwischen Unterstützung und Repression

Die Debatten des Deutschen Vereins um die Wohnungsfürsorge zeigen einmal mehr die ambivalente Ausgestaltung des Sozialsystems: Stets ging es um die Unterstützung Bedürftiger einerseits und deren Kontrolle und Disziplinierung andererseits. Damit einher ging die Unterscheidung „würdiger“, „schuldloser“ Armer, die unterstützt werden sollten, von „unwürdigen“, die ihre Notlage selbst versucht hätten und denen man mit Repression begegnen müsse.

Die Ausgestaltung der „Wandererfürsorge“ in Kaiserreich und Weimarer Republik hatte immer auch eine repressive Seite und stand im Kontext des Bestrebens, bestimmte Menschen als nicht erziehbar, unheilbar oder asozial zu stigmatisieren. Im Nationalsozialismus wurde die Repression gegen „Gemeinschaftsfremde“ zu einem entscheidenden Element der sozialrassistischen Wohlfahrtspolitik. Der von Münsterberg verwendete Begriff „nichtsesshaft“ be-

kam in dieser Zeit eine erhebliche Bedeutungsaufladung – insbesondere in Publikationen des Deutschen Vereins.<sup>5</sup> Besonders der Band „Der nichtseßhafte Mensch“, 1935 herausgegeben vom Bayerischen Landesverband für Wanderdienst, trug dazu bei, Obdachlosigkeit als charakterliche Eigenschaft zu konzipieren und die Verschleppung tausender Wohnungsloser in Konzentrationslager im Rahmen der „Aktion Arbeitsscheu Reich“ im Sommer 1938 ideologisch vorzubereiten. Auch Wilhelm Polligkeit, der langjährige Geschäftsführer und Vorsitzende des Deutschen Vereins, wirkte an dieser Publikation mit und forderte u.a., „gemeinschaftliche Personen, die die öffentliche Fürsorge mißbrauchen oder den Rechtsfrieden stören (mit Zwangsmitteln) unschädlich zu machen“<sup>6</sup>.

Auch wenn das „Wegsperrn“ Obdachloser heute kein Thema mehr ist, sollte man sich vergegenwärtigen, dass es sich im 19. Jahrhundert vielfach um Menschen handelte, die vom Land in die Städte auswanderten, um der Armut zu entkommen und Arbeit in den Fabriken zu finden. In globaler Perspektive betrachtet, liegen die Parallelen zur aktuellen Debatte um Abschiebung und Abschiebehaft dann doch wieder sehr nahe. ■

5) Ayaß (Fußn. 1), 94.

6) Zit. bei Stein, A.-D.: Wilhelm Polligkeit und der Deutsche Verein für öffentliche und private Fürsorge – eine kritische Perspektive auf einen „Architekten“ der modernen Wohlfahrtspflege, in: NDV 7/2019, S. 309–315, hier 309.

## DAS FORUM DES SOZIALEN



- ✓ 25 % sparen bei Publikationen und Fachveranstaltungen
- ✓ Fachzeitschrift Nachrichtendienst „NDV“ kostenlos beziehen
- ✓ Sozialrechtsgutachten von allg. Interesse i.d.R. kostenfrei erhalten
- ✓ Impulse geben für Positionen und Empfehlungen
- ✓ Netzwerk ausbauen und Kontakte knüpfen
- ✓ Zugriff auf digitale Services im Mitgliederportal

[www.deutscher-verein.de](http://www.deutscher-verein.de)

Diana Pech, Mitgliederwesen: Tel.: 030 62980 - 627, E-Mail: [pech@deutscher-verein.de](mailto:pech@deutscher-verein.de)

Folgen Sie uns



JETZT  
MITGLIED  
WERDEN