

1. EINLEITUNG

1.1. PROBLEMAUFRISS UND FRAGESTELLUNG

„Es gab ‚Stadtväter‘ aber keine ‚Mütter‘. Männer leiteten die Armenkommissionen und die Schulbehörden; sie beaufsichtigten die städtischen Kindergärten und Krankenhäuser und genehmigten Pflegestellen für Kinder. Sie waren mit vielen dieser Pflichten zwar nicht glücklich, aber dennoch nicht bereit, sie uns zu übertragen.“¹

So berichtet die Berlinerin Alice Salomon, die zu den ersten gehörte, die Ausbildungsgänge für die soziale Arbeit entwickelten und eine der Führerinnen der deutschen Frauenbewegung war, über die Zeit um 1900. Viele Jahre engagierte sie sich für Veränderungen, die nicht nur die Armen- und Wohlfahrtspflege neu konstituieren sollten, sondern auch das bisherige Verständnis von männlichen und weiblichen Aufgaben aufhoben.

Das Kaiserreich in Deutschland gilt als eine Zeit drastischen sozialen und wirtschaftlichen Wandels. Es war durch die Hochphase der Industrialisierung, eine rapide Urbanisierung und beschleunigte Individualisierungsprozesse geprägt.² In dieser Zeit wurde die Ordnung der Gesellschaft jedoch nicht nur durch die Auseinandersetzungen zwischen Arbeiterbewegung und Bürgertum in Frage gestellt, sondern auch durch sehr kontroverse Debatten über Wesen, Rolle und Bestimmung der Geschlechter. Die Vorstellung einer Geschlechterdifferenz, die grundlegend und naturwüchsig sei, gehörte zu den Merkmalen der wilhelminischen Gesellschaft.³ Während die Arbeitsteilung wie auch die Hierarchie zwischen den Geschlechtern um 1900 aber verstärkt in die Kritik gerieten, gab es gleichzeitig vielfältige Bemühungen, sie zu wieder festigen oder neu zu strukturieren.⁴ Die Sozialpolitik war einer der wichtigsten gesellschaftlichen Bereiche, in

- 1 *Alice Salomon*, *Lebenserinnerungen. Jugendjahre – Sozialreform – Frauenbewegung – Exil*, hrsg. v. d. Alice Salomon Hochschule Berlin, bearb. u. übers. v. Rolf Landwehr, Frankfurt/Main 2008, S. 72f.
- 2 Eine kritische Bilanz dazu: *Hans-Ulrich Wehler*, *Deutsche Gesellschaftsgeschichte 1849–1914*, München 1995, S. 1250–1295. – Zur aktuellen Diskussion über das Kaiserreich vgl. auch *Sven Oliver Müller/Cornelius Torp* (Hrsg.), *Das Deutsche Kaiserreich in der Kontroverse*, Göttingen 2009.
- 3 Vgl. dazu *Ute Frevert*, „Mann und Weib, und Weib und Mann“. Geschlechter-Differenzen in der Moderne, München 1995, S. 7–12; *dies.*, Die Zukunft der Geschlechterordnung. Diagnosen und Erwartungen an der Jahrhundertwende, in: *dies.* (Hrsg.), *Das Neue Jahrhundert. Europäische Zeitdiagnosen und Zukunftsentwürfe um 1900* (GG, Sonderheft 18), Göttingen 2000, S. 146–184, hier: S. 160–162.
- 4 Vgl. dazu *Gisela Bock*, *Frauen in der europäischen Geschichte. Vom Mittelalter bis zur Gegenwart*, München 2000, S. 119–132; *Karin Hausen*, Einleitung, in: *dies.* (Hrsg.), *Geschlechterhierarchie und Arbeitsteilung. Zur Geschichte ungleicher Erwerbschancen von Männern und Frauen*, Göttingen 1993, S. 7–16, hier: S. 12.

dem das Geschlechterverhältnis diskutiert wurde, und ihr wird großer Einfluss auf die Situation der Frau in Öffentlichkeit und Familie zugesprochen. Um dem Zusammenhang zwischen einem Teilbereich der Sozialpolitik und der Entwicklung des Geschlechterverhältnisses nachzugehen, wird im Folgenden die kommunale Armen- und Wohlfahrtspflege in den Städten Berlin und Charlottenburg zwischen 1890 und 1914 vergleichend untersucht.⁵

Während des Untersuchungszeitraums, dem späten Kaiserreich, befand sich das soziale Sicherungssystem im völligen Umbruch. Parallel zum Aufbau der Sozialversicherungen seit den 1880er Jahren wurde die Armenpflege als die soziale Grundsicherung, zu der die Kommunen verpflichtet waren, umfassend neugestaltet. „Modernisierung“ und „Rationalisierung“ der Armenpflege – dies waren die Leitbegriffe der Reform. Inhaltlich strebte man damit eine Individualisierung der Fürsorge und den Aufbau präventiver Maßnahmen an. Langfristig hatte dies den Ausbau der „Armenpflege“ zur „Wohlfahrtspflege“ zur Folge. Dies bedeutet, dass die Gesundheits-, Kinder- und Jugendfürsorge sowie die Wohnungs- und Arbeitslosenfürsorge als kommunale Angebote neben die Armenpflege traten. Parallel setzte die Entwicklung der sozialen Arbeit zum Frauenberuf ein.

Die Städte sahen sich aufgrund mehrerer Faktoren zu diesen Reformen gezwungen: Neben dem staatlichen Versicherungssystem waren dies vor allem die sich rapide verdichtenden Lebensverhältnisse in den urbanen Zentren, die Reformprojekte des sozial orientierten Bürgertums und der Aufstieg der Arbeiterbewegung zum Machtfaktor in der Kommunalpolitik. Die flächendeckende Institutionalisierung dieser „modernen Fürsorge“ erfolgte in Deutschland zwar erst nach dem Ersten Weltkrieg, doch wurden die wichtigsten Methoden und Fürsorgemodelle bereits im Kaiserreich entwickelt.

Der Städtevergleich

Die Armen- und Wohlfahrtspflege war während des Kaiserreichs nur durch wenige Reichsgesetze geregelt. Diese legten vor allem allgemeine Zuständigkeiten fest und ließen den Gemeinden für die praktische Ausführung großen Handlungsspielraum. Für einige Bereiche, wie die Wohnungsfürsorge, kam es bis zum Beginn des Ersten Weltkriegs auf Reichsebene zu keinerlei gesetzlicher Regelung. Soziale und gesundheitliche Fürsorge bestand deshalb auf lokaler Ebene aus einer Vielzahl von unterschiedlichen Modellen, Institutionen und Projekten, die zum Teil kommunal und zum Teil von privater Seite organisiert wurden. Aus diesem Grund wurde der Vergleich zweier unterschiedlich strukturierter Städte als Forschungsansatz gewählt. Damit wird zum einen eine gewisse Spannweite der Geschlechterpolitik innerhalb der Wohlfahrtspflege des Kaiserreichs ausgelotet. Zum

5 Zum Ansatz der Geschlechtergeschichte vgl. auch *Hans Medick/Anne-Charlott Trepp* (Hrsg.), *Geschlechtergeschichte und Allgemeine Geschichte. Herausforderungen und Perspektiven*, Göttingen 1998; *Caroline Arni/Susanna Burghartz* (Hrsg.), *Geschlechtergeschichte, gegenwärtig (L'Homme. Europäische Zeitschrift für Feministische Geschichtswissenschaft, H. 2, 18. Jg.)*; Köln u.a. 2007; *Karen Hagemann/Jean H. Quataert* (Hrsg.), *Geschichte und Geschlechter. Revisionen der neueren deutschen Geschichte*, Frankfurt/Main u.a. 2008; *Claudia Opitz-Belakhal*, *Geschlechtergeschichte*, Frankfurt/Main u.a. 2010.

anderen können auf der Grundlage von Gemeinsamkeiten auch generalisierende Aussagen über Funktionen und Wirkungen der Fürsorge besser eingeschätzt werden.

In Berlin und Charlottenburg konzentrierte sich eine Vielzahl von modernen Wohlfahrtsprojekten. Die beiden Städte unterschieden sich aber trotz ihrer räumlichen Nähe deutlich in Aufbau und Geschichte des Fürsorgesystems wie auch in der wirtschaftlichen und sozialen Struktur. Die Reichshauptstadt Berlin war bereits seit Jahrhunderten durch zentrale Funktionen gekennzeichnet und entwickelte sich im Kaiserreich zudem zur größten deutschen Industriestadt. Charlottenburg hingegen erlebte innerhalb weniger Jahrzehnte vor und nach der Jahrhundertwende ein extremes Wachstum und wurde vom Zuzug des wohlhabenden Besitz- und Bildungsbürgertums aus Berlin dominiert.

Die Region Groß-Berlin gilt als eines der wichtigsten Gründungszentren der modernen sozialen und gesundheitlichen Fürsorge in Deutschland, sie ist aber daraufhin bisher nur wenig untersucht worden.⁶ Die vorliegende Studie trägt damit also dazu bei, die Grundlegung der modernen deutschen Wohlfahrtspflege im 20. Jahrhundert näher zu bestimmen. Gleichzeitig lassen sich mit den Ergebnissen die Funktionszuschreibungen innerhalb des Großraums Berlin und das Modell einer ungebrochenen Modernisierung des sozialen Systems im Kaiserreich differenzieren. Zwar baute das „junge“ Charlottenburg im Rahmen seiner rapiden Entwicklung ein einheitliches modernes Fürsorgesystem auf, das sozialhygienisch und sozialpädagogisch geprägt war und im Deutschen Reich als vorbildhaft galt. „Modern“ bedeutete in diesem Fall vor allem auch die Beteiligung von Frauen – nicht nur als Sozialarbeiterinnen, sondern auch als Organisatorinnen kommunaler Fürsorgeprojekte. In der älteren Großstadt Berlin hingegen, deren Kommunalpolitik durch die „alten Liberalen“ geprägt war, erfolgte die Modernisierung der Armen- und Wohlfahrtspflege nur punktuell und war von vielen Widerständen und gegenläufigen Entwicklungen begleitet. Einer der wesentlichen Brüche zeigt sich dabei auf dem Gebiet der Mitarbeit von Frauen.

Wichtig für die Auswahl der beiden Städte war des Weiteren, dass die Region Groß-Berlin im Kaiserreich ein bedeutendes Zentrum der Frauenbewegung war. Hier siedelten sich nicht nur viele reichsweit agierende „Zentralvereine“ an, sondern deren führende Persönlichkeiten waren häufig auch auf lokaler Ebene aktiv. Geschlechterpolitik in der Armen- und Wohlfahrtspflege ist unter diesen Bedingungen von besonderer Bedeutung. Im Rahmen der unterschiedlichen Sozialstruktur und Fürsorgepolitik erweist sich in Berlin und Charlottenburg die Politik der städtischen Regierungen und Verwaltungen sowohl gegenüber den bürgerlichen Frauen wie auch gegenüber den Klientinnen als nahezu konträr. Mittels des Vergleichs lassen sich also Chancen und Bedingungen für die Durchsetzbarkeit der kommunalpolitischen Forderungen der Frauenbewegung des Kaiserreichs überprüfen.

6 Jürgen Reulecke/*Adelheid zu Castell Rüdtenhausen*, Einleitung, in: *dies.* (Hrsg.), *Stadt und Gesundheit. Zum Wandel von „Volksgesundheit“ und kommunaler Gesundheitspolitik im 19. und frühen 20. Jahrhundert*, Stuttgart 1991, S. 11–19, hier: S. 15.

Vier kommunal organisierte Fürsorgebereiche stehen im Mittelpunkt dieser Untersuchung. Es handelt sich um die Armenpflege, die Waisenfürsorge, die Säuglingsfürsorge und die Wohnungspflege. Armen- und Waisenfürsorge sind Fürsorgesysteme, die zum Ende des 19. Jahrhunderts bereits eine lange Tradition besaßen. Die Säuglingsfürsorge und die Wohnungspflege hingegen wurden als Wohlfahrtsbereiche in Deutschland erst nach der Jahrhundertwende kommunal institutionalisiert. Allen diesen sozialen Aufgabengebieten ist gemeinsam, dass sie im Rahmen der „offenen“ Fürsorge Familien der Unterschichten in ihren Haushalten aufsuchten, berieten, betreuten und beaufsichtigten.

Leitfragen

Im Folgenden gehe ich auf die drei Leitfragen ein, die bei der Analyse zentral waren, und gebe gleichzeitig einen komprimierten Ausblick auf erste Ergebnisse. Die erste Frage richtet sich auf die Initiatoren und Initiatorinnen der kommunalen Fürsorge und ihre gesellschaftspolitischen Ziele. Bei der zweiten Frage geht es um das Fürsorgepersonal, seine Ausbildung und die geschlechtsspezifische Arbeitsteilung innerhalb der kommunalen Organisationen. Zum dritten frage ich nach den Zielgruppen der Armen- und Wohlfahrtspflege, den Fürsorgekonzeptionen und der Arbeitspraxis der Mitarbeiter.

Die erste Leitfrage nach den Initiatoren befasst sich mit den Reformbestrebungen in der Armenpflege und der Waisenfürsorge sowie dem Entstehungsprozess der Säuglingsfürsorge und Wohnungspflege. Kam die Initiative aus der kommunalen Politik oder aus sozialreformerischen Kreisen? Entwickelte sie sich in privaten Vereinen oder in Frauenorganisationen? Welche Gründungsmotive standen dabei im Vordergrund? Von Interesse ist also die Verortung der kommunalen sozialen Fürsorge neben der bürgerlichen Sozialreform, der weiblichen Sozialarbeit und der staatlichen Versicherungspolitik. Zudem geht es um die Frage, unter welchen Bedingungen und mit welchen Konzepten soziale Reformprojekte erfolgreich umgesetzt werden konnten.

Was Wohlfahrtspflege im Kaiserreich bewirken sollte, betraf eine Vielzahl von Politikbereichen. Die ihr zugedachten Funktionen bezogen sich auf so unterschiedliche Ressorts wie die Gesundheits- und Sozialpolitik sowie die Bevölkerungs- und Ordnungspolitik. Das Spektrum der beteiligten gesellschaftlichen Gruppen war äußerst breit. Zu ihm gehörten reformorientierte bürgerliche Kommunalpolitiker und Magistratsbeamte sowie Mitglieder der sozialhygienischen Bewegung und der Ärzteschaft. Engagiert war des Weiteren die bürgerliche Frauenbewegung und zwar nicht nur, wie meist angenommen wird, der sog. gemäßigte Flügel, sondern auch die sog. Radikalen. In enger Zusammenarbeit mit diesen Gruppen agierten auf kommunaler Ebene erstaunlicherweise aber auch konservative Organisationen wie die Vaterländischen Frauenvereine. In der Kommunalpolitik äußerst wichtig ist schließlich in beiden Städten eine reformorientierte SPD. Nicht die liberalen Gruppierungen, die in der Forschung zumeist als die Wegbereiter der modernen Wohlfahrtspflege in den Städten gelten, sondern die Sozialdemokraten waren in der Berliner und Charlottenburger Kommunalpolitik der eigentliche Motor dafür, Fürsorgebereiche zu reformieren oder überhaupt ein-

zurichten. Die Zusammenarbeit der konkreten Akteure gestaltete sich jedoch je nach Kommune sehr unterschiedlich. Zwar wurde die kommunale Politik durch ein enges Geflecht aus kommunalem Parlament und Magistrat sowie außerparlamentarischen Interessengruppen und Vereinen bestimmt. Wem es schließlich gelang, innerhalb welcher Koalitionen Einfluss zu nehmen, war jedoch von vielen Faktoren abhängig.

Die zweite Leitfrage dieser Untersuchung beschäftigt sich mit den Mitarbeitern und Mitarbeiterinnen der städtischen Fürsorge. Waren es Frauen oder Männer und wie waren ihre Aufgaben und ihre Zusammenarbeit definiert? Welcher Veränderungsprozess fand während des Untersuchungszeitraums statt? Mit welchen Motiven und Konzepten drängten bürgerliche Frauen in die öffentliche Sozialarbeit und mit welcher Begründung wurden sie zugelassen oder abgelehnt? Um die Arbeit von Frauen in der kommunalen Armen- und Wohlfahrtspflege war seit den 1890er Jahren eine heftige Debatte entbrannt. Dies mag erstaunlich klingen, gilt doch die Arbeit im sozialen Sektor am Ende des 19. Jahrhunderts als klassisches Feld für das ehren- und hauptamtliche Engagement von Frauen. Auch wurde die Sozialarbeit zu einem der wichtigsten Professionalisierungsfelder für Frauen. Es muss jedoch deutlich zwischen der öffentlichen und der privaten Armen- und Wohlfahrtspflege unterschieden werden.

Frauen waren zu dieser Zeit nicht nur vom Wahlrecht ausgeschlossen, sondern in Preußen war ihnen bis 1908 auch die Mitgliedschaft in politischen Parteien verboten. „Öffentlichkeit“ und „Privatheit“ waren nach den herrschenden Vorstellungen – zumindest im Bürgertum – streng einer jeweils männlichen und einer weiblichen Sphäre zugeordnet.⁷ Der Eintritt bürgerlicher Frauen in die öffentliche Sphäre der Sozialpolitik war zu diesem Zeitpunkt im Deutschen Reich keineswegs selbstverständlich. Frauen war es im 19. Jahrhundert zwar gestattet, sich auf dem Gebiet der „privaten“ Wohlfahrt in Vereinen zu betätigen.⁸ Städtische Sozialpolitik hingegen war als „öffentlich“ definiert und auf Männer beschränkt. „Bürgerliche Selbstverwaltung“ und die „Verantwortung für das Wohl der Gemeinde“ waren die Legitimationsgrundlage für die bürgerliche Kommunal-

7 Vgl. dazu Karin Hausen, Öffentlichkeit und Privatheit. Gesellschaftspolitische Konstruktionen und die Geschichte der Geschlechterbeziehungen, in: *dies./Heide Wunder* (Hrsg.), *Frauengeschichte – Geschlechtergeschichte*, Frankfurt/Main u.a. 1992, S. 81–88. – Forschungsüberblicke zur Diskussion über das Konzept „Öffentlichkeit“ und „Privatheit“ aus geschlechtergeschichtlicher Sicht vgl.: *Claudia Opitz*, *Um-Ordnungen der Geschlechter*. Einführung in die Geschlechtergeschichte, Tübingen 2005, S. 156–180; *Gisela Bock*, *Geschlechtergeschichte auf alten und neuen Wegen*. Zeiten und Räume, in: *Jürgen Osterhammel/Dieter Langewiesche/Paul Nolte* (Hrsg.), *Wege der Gesellschaftsgeschichte*, Göttingen 2006, S. 45–66, hier: S. 50–54.

8 Die Bedeutung der weiblichen Vereinsaktivitäten bei der Formierung der bürgerlichen Gesellschaft betont Mettele. – Vgl. *Gisela Mettele*, *The City and the Citoyenne*. Associational Culture and Female Civic Virtues in Nineteenth-Century Germany, in: *Karen Hagemann/Sonya Michel/Gunilla Budde* (Hrsg.), *Civil Society and Gender Justice*. Historical and Comparative Perspectives, New York u.a., 2008, S. 79–96.

politik des 19. Jahrhunderts.⁹ Ausgeschlossen waren aus diesem Modell nicht nur Frauen, sondern auch die Angehörigen unterer Schichten.

Seit den 1890er Jahren jedoch geriet dieses System vor allem in Großstädten unter Veränderungsdruck. Frauenvereine drängten vehement auf den Einsatz von Frauen in kommunalen Diensten und gleichzeitig fand in der öffentlichen Verwaltung ein starker Professionalisierungsschub statt. Nicht nur in Berlin und Charlottenburg, sondern in vielen Städten war die Beteiligung von Frauen ein wichtiges Thema innerhalb der Debatten um die Armen- und Wohlfahrtspflege. Es gab aufwendige Kampagnen der Frauenbewegung für die weibliche Sozialarbeit, Streikdrohungen männlicher Armenpfleger gegen die Beteiligung von Frauen, heftige Plädoyers von liberalen Kommunalpolitikern für und gegen die Anstellung von Frauen in kommunalen Diensten und natürlich die Stellungnahmen wichtiger berufsständischer Gruppen wie z. B. der Ärzte.¹⁰

In Charlottenburg und einzelnen anderen Städten gelang es bürgerlichen Frauen trotz der Widerstände einen sehr weit reichenden Einfluss auf die kommunale Fürsorge zu gewinnen; das Engagement in Vereinen diente ihnen dabei als Machtbasis und Erfahrungsschatz. In Berlin hingegen agitierten die Frauenvereine bis zum Ersten Weltkrieg nahezu vergeblich für die Beteiligung an der kommunalen Armen- und Wohlfahrtspflege. Die Ursachen und Bedingungen dieser unterschiedlichen Entwicklungen werden in dieser Untersuchung analysiert. Mit der Forderung nach der Einstellung von Armen- und Wohlfahrtspflegerinnen drangen Frauen direkt in den als öffentlich definierten Bereich vor und stellten geschlechtsspezifische Zuordnungen in Frage. Die Sozialarbeit erwies sich dabei als der wichtigste Weg, der bürgerlichen Frauen vor der Erringung des Wahlrechts 1918/19 Zugang zur kommunalen Politik und zu öffentlichen politischen Ämtern ermöglichte.

Die dritte Leitfrage schließlich beschäftigt sich mit den Konzepten und der Praxis der Armen- und Wohlfahrtspflege sowie den Klienten und Klientinnen der Fürsorge. Die Armen- und Waisenpflege unterlag um die Jahrhundertwende einem starken Veränderungsdruck und versuchte mit neuen Konzepten und einem erweiterten Leistungsspektrum auf diese Anforderungen zu reagieren. Gleichzeitig entstanden neue Bereiche wie die Säuglings- und die Wohnungsfürsorge. Diese Entwicklung führte sowohl zur Ausdifferenzierung der Methoden städtischer Fürsorge wie auch zur Schaffung völlig neuer Kliententypen. Die neuere Frauenforschung zeigte, dass Frauen die bevorzugte Zielgruppe des privaten Wohlfahrtswesens und der öffentlichen Fürsorge waren und auch heute noch sind. Zum einen führt ihre spezifische Stellung zwischen Familie und Beruf und ihre Benachteiligung durch das auf männliche Lohnarbeiter zugeschnittene Sozialversicherungssystem Frauen bis heute häufig in soziale Notlagen. „Die Armut ist weiblich“ – Schlagworte wie dieses prägten die Diskussion über Frauen und So-

9 Vgl. Jürgen Reulecke, Stadtbürgertum und bürgerliche Sozialreform im 19. Jahrhundert in Preußen, in: Lothar Gall (Hrsg.), Stadt und Bürgertum im 19. Jahrhundert, München 1990, S. 171–197.

10 Für die Städte Leipzig und Frankfurt vgl. z. B. Iris Schröder, Arbeiten für eine bessere Welt. Frauenbewegung und Sozialreform 1890–1914, Frankfurt/Main 2001, S. 145–161.

zialstaat seit den 1980er Jahre in Deutschland.¹¹ Zum anderen werden Frauen aufgrund der ihnen zugeschriebenen Verantwortung für Kinder und Familie zusätzlich zu den Adressatinnen umfassender sozialstaatlicher Programme gemacht.¹²

In der Forschung ging man dabei lange vor allem von einer kontrollierenden und sozialdisziplinierenden Wirkung der Armen- und Wohlfahrtspflege auf die Unterschichten aus. Ihr wurde auch großer Einfluss auf die geschlechtsspezifische Arbeitsteilung in den Arbeiterfamilien zugesprochen. Man ordnete die Fürsorge in den Prozess einer vom Bürgertum ausgehenden „Kolonialisierung“ ein. Diese verstand man als „einen Kampf für mehr Disziplin, Regelmäßigkeit, Vorsorge und Effizienz“, der auch beinhaltete, dass „Rollenmuster und Strukturen geschlechtsspezifischer Arbeitsteilung [...] der bürgerlichen Familie [...] auf die Arbeiterfamilie übertragen und der Arbeits- und Kompetenzbereich der Arbeiterfrau nach dem Vorbild der bürgerlichen Hausfrau“ modelliert wurde.¹³ Als „Rationalisierung des Alltags“ klassifizierte z. B. Hagemann in diesem Kontext die Funktion der Säuglingsfürsorge.¹⁴ Ferner wurde die Fürsorge als wichtiger Faktor bei der Durchsetzung der modernen Kleinfamilie eingeschätzt.¹⁵ Hygienisierung und Medikalisierung der Unterschichten waren die Stichworte, die die Forschung über die Gesundheitsfürsorge dieser Diskussion hinzufügte.

Seit einigen Jahren wird jedoch verstärkt versucht, die tatsächlichen Unterstützungsleistungen zu erfassen und in ihrer Wirkung differenziert zu betrachten.¹⁶ Darüber hinaus förderte die Forschung über die „maternalistische“ Politik der Frauenbewegung die Perspektive, das Engagement des weiblichen Bürgertums für Frauen und Mütter der Unterschichten als solidarische Unterstützung wahrzu-

11 *Ruth Köppen*, Die Armut ist weiblich, Berlin 1985; Frauen und Armut. Dokumentation der Fachtagung vom 17./18. Sept. 1987, hrsg. v. d. Frauenbeauftragten des Senats, Berlin 1988; *Brigitte Sellach*, Die Armut von Frauen im Sozialstaat, in: *Barbara Friebertshäuser* (Hrsg.), Sozialpädagogik im Blick der Frauenforschung, Weinheim 1997, S. 96–110; *Sigrid Leitner*, Was wurde aus den armen Frauen? – Eine Zeitreise durch die feministische Sozialstaatskritik in Deutschland, in: *dies./Ilona Ostner/Margit Schratzenstaller* (Hrsg.), Wohlfahrtsstaat und Geschlechterverhältnis im Umbruch: Was kommt nach dem Ernährermodell? Wiesbaden 2004, S. 28–43; *Christiane Kuller*, Soziale Sicherung von Frauen – ein ungelöstes Strukturproblem im männlichen Wohlfahrtsstaat. Die Bundesrepublik im europäischen Vergleich, in: AfS 47, 2007, S. 199–236; Programmierte Frauenarmut? Armutsrisiken von Frauen im Lebensverlauf: Problemanalysen und Lösungsstrategien. Fachtagung der Bremischen Bürgerschaft 17. Juni 2008, hrsg. v. d. Bremischen Zentralstelle für die Verwirklichung der Gleichberechtigung der Frau, Bremen 2009.

12 Vgl. den Sammelband *Gisela Bock/Pat Thane* (Hrsg.), *Maternity and Gender Policies. Women and the Rise of the European Welfare States, 1880s–1950s*, London u.a. 1991.

13 *Ute Frevert*, „Fürsorgliche Belagerung“: Hygienebewegung und Arbeiterfrauen im 19. und frühen 20. Jahrhundert, in: GG, 11. Jg., 1985, S. 420–446, hier: S. 445.

14 *Karen Hagemann*, Frauenalltag und Männerpolitik. Alltagsleben und gesellschaftliches Handeln von Arbeiterfrauen in der Weimarer Republik, Bonn 1990, S. 219.

15 *Gabriele Czarnowski*, Familienpolitik als Geschlechterpolitik, in: *Hans-Uwe Otto/Heinz Sünker* (Hrsg.), *Soziale Arbeit und Faschismus*, Bielefeld 1986, S. 243–267, hier: S. 243.

16 Vgl. *Christoph Conrad*, Vom Greis zum Rentner. Der Strukturwandel des Alters in Deutschland zwischen 1830 und 1930, Göttingen 1994.

nehmen.¹⁷ Der Einsatz der sozialreformerischen Frauenbewegung für eine Verbesserung der Lebensbedingungen der Arbeiterfrauen trat damit stärker in den Vordergrund.¹⁸

Ausgehend von diesen Thesen beschäftigt sich diese Studie mit den wohlfahrtspflegerischen Leitbildern und der Fürsorgepraxis. Die Untersuchung der konkreten Wohlfahrtsarbeit zeigt, ob es gelang, diese Leitbilder umzusetzen, und welche Erfolge damit erzielt wurden. Auch werden die Handlungsspielräume der Klientinnen und Klienten im Umgang mit den angebotenen Leistungen und Kontrollen ausgelotet. Sie werden nicht als hilflose Opfer der Strategien des Bürgertums betrachtet, sondern ihr aktives Handeln im sozialen Feld Wohlfahrt wird dabei herausgearbeitet. Es wird geprüft, welche Leistungen positiv genutzt werden konnten, sei es als Ergänzung der eigenen Kenntnisse und Fähigkeiten, als materielle Ressource oder als Arbeitserleichterung. Einen weiteren Untersuchungsstrang stellen die Reaktionen der Familien auf die fürsorgerischen Angebote und Überwachungsstrategien dar: Wurden die Kontrollen von den Klienten als Eingriffe in die familiäre Autonomie betrachtet? Welche wohlfahrtspflegerischen Maßnahmen wurden abgelehnt und in welchen Fällen wurde die Fürsorge freiwillig in Anspruch genommen? Schließlich ist die Interaktion zwischen Fürsorgepersonal und Klienten von Interesse, da zeitgenössische Berichte zeigen, dass Armen- und Wohlfahrtspflegerinnen aufgrund ihrer Praxiserfahrungen ihre methodischen Ansätze teilweise stark veränderten.

Das methodische Vorgehen

Das methodische Vorgehen wird neben dem komparativen Ansatz von Analysen zur Interaktion der verschiedenen beteiligten politischen und berufsständischen Interessengruppen bestimmt. Politische Zielvorstellungen, Forderungen und Handlungsstrategien werden detailliert untersucht. Des Weiteren erfolgt eine Feinanalyse der Fürsorgeprojekte hinsichtlich ihrer Träger, ihrer Klienten und ihrer täglichen Arbeit. Damit kann die Fürsorgepraxis jenseits der Bestimmungen der normsetzenden Geschäftsordnungen erfasst werden. Auf diese Weise geraten auch alle gesellschaftlichen Gruppen, die sich für die Fürsorge engagierten, in den Blick. So ist zum Beispiel die Beteiligung von Frauenorganisationen am Aufbau kommunaler Fürsorge häufig nur durch ein sehr kleinteiliges Vorgehen zu erschließen, da sie in dem offiziellen kommunalen Schrifttum nicht erwähnt werden.

Bei diesem Untersuchungsansatz gibt es Anklänge an Konzepte der Mikrogeschichte, da versucht wird, das Handeln der sozialreformerisch engagierten Personen und der Ehrenbeamten wie auch die Praxis der Behörden in ihrer Eigenlogik zu erfassen.¹⁹ Gleichzeitig fließen aber auch Vorannahmen über die allge-

17 *Jane Lewis*, Women's Agency, Maternalism and Welfare, in: *Gender & History*, Nr. 1, 6. Jg., April 1994, S. 117–123; zur Diskussion der Reichweite des Konzepts vgl. *Sonya Michel*, Introduction, in: *Social Politics*, Spring 2000, S. 1–4.

18 Z. B. bei *Schröder*, 2001.

19 Vgl. dazu *Hans Medick*, Mikro-Historie, in: *Winfried Schulze* (Hrsg.), *Sozialgeschichte, Alltagsgeschichte, Mikro-Historie*, Göttingen 1994, S. 40–53; *Jürgen Schlumbohm*, Mikro-

meine Modernisierung der Fürsorge um die Jahrhundertwende in diese Untersuchung ein, wenn die Ergebnisse die Vorstellungen von diesem Prozess auch korrigieren und differenzieren. Zum dritten ist mein Herangehen in den Forschungskontext eingeordnet, der sich mit der Stabilisierung und Neukonstruktion geschlechtsspezifischer Verteilung von Arbeit und Teilhabe an Politik und Öffentlichkeit am Beginn des 20. Jahrhunderts beschäftigt.

Diese mehrschichtige Untersuchung ergibt in der Gesamtschau ein differenziertes Bild der Fürsorge im Kaiserreich in dem Spannungsfeld zwischen sozialer Kontrolle und Hilfeleistung. Die Spezifik der Interaktion zwischen Angehörigen des Bürgertums und der unteren Schichten unter den Bedingungen einer Klassengesellschaft wird an dieser Schnittstelle sichtbar. Innerhalb der Armen- und Wohlfahrtspflege fand dabei eine heftige Auseinandersetzung über das Rollenverständnis und die Lebens- und Berufsmöglichkeiten von Frauen aus dem Bürgertum wie auch über die Arbeits- und Lebensvorstellungen von Frauen aus den Unterschichten statt. Die „bürgerliche Frau“ und die „Dame“ wie auch die „Arbeiterin“ und die „Arbeiterfrau“ fungierten dabei als feste Topoi, die scheinbar eindeutige Zuordnungen für die Vielfalt von Lebens- und Berufsmöglichkeiten von Frauen im Kaiserreich ermöglichten.²⁰

Zum Aufbau des Buches

In den folgenden Unterkapiteln der Einleitung gibt es zunächst einen Überblick über die Forschungsliteratur sowie die Anregungen und Fragen, die sich daraus für die vorliegende Studie ergaben. Daran anschließend werden die Quellen vorgestellt, die der Untersuchung zugrunde liegen.

Kapitel 2 dient zunächst der Charakterisierung der beiden Kommunen und ist damit die Grundlage für die Interpretation der unterschiedlichen Fürsorgemodelle, die sich in beiden Städten entwickelten. So wird im Unterkapitel 2.1. auf die Unterschiede in der Stadtentwicklung und der Sozialstruktur in Berlin und Charlottenburg während des Untersuchungszeitraums eingegangen. Zum zweiten wird in diesem Kapitel der Einstieg in die Geschichte der Fürsorge beider Städte gegeben. Unterkapitel 2.2. behandelt die Gremien der kommunalen Politik und Verwaltung als Entscheidungsträger für den Aufbau der Fürsorgeinstitutionen. Bereits die jeweilige Struktur des Magistrats und die darin vertretenen Persönlichkeiten verweisen auf die Unterschiede in der Fürsorgepolitik der beiden Städte. In Unterkapitel 2.3. folgt schließlich ein Überblick über entscheidende Entwicklungslinien des Fürsorge- und Wohlfahrtswesen Berlins und Charlottenburgs. Es wird dabei

geschichte – Makrogeschichte: Zur Eröffnung einer Debatte, in: *ders.* (Hrsg.), *Mikrogeschichte – Makrogeschichte. Komplementär oder inkommensurabel?*, Göttingen 1998; *Otto Ulbricht*, *Mikrogeschichte. Menschen und Konflikte in der Frühen Neuzeit*, Frankfurt/Main 2009.

20 Vgl. *Joan W. Scott*, Die Arbeiterin, in: *Geneviève Fraisse/Michelle Perrot* (Hrsg.), *Geschichte der Frauen*. Bd. 4: 19. Jahrhundert, Frankfurt/Main u.a. 1994, S. 452–479; *Gunilla-Friederike Budde*, Bürgerinnen in der Bürgergesellschaft, in: *Peter Lundgreen* (Hrsg.), *Sozial- und Kulturgeschichte des Bürgertums. Eine Bilanz des Bielefelder Sonderforschungsbereichs (1986–1997)*, Göttingen 2000, S. 249–271.

auf die kommunalen Institutionen, auf die Charakteristika der privaten Wohlfahrtspflege und auf die Bedeutung des Sozialversicherungssystems eingegangen.

In den folgenden drei Kapiteln werden die einzelnen Fürsorgebereiche untersucht. Kapitel 3 analysiert die kommunale Armenpflege, die in mehrfacher Hinsicht grundlegend für die gesamte Untersuchung ist. Sie war nicht nur der älteste existierende Fürsorgebereich. Ihre Struktur, die auf Ehrenamtlichkeit basierte, war auch für die Waisenpflege und zum Teil für die neuen Fürsorgebereiche charakteristisch. Ebenso war die armenpflegerische Recherche ein Modell, das auch in den neuen Fürsorgebereichen Anwendung fand. Zudem erwies sich der Konflikt um die Einsetzung von weiblichen Mitarbeiterinnen in der Armenpflege als prototypisch für ähnliche Auseinandersetzungen in anderen Zweigen der Wohlfahrtspflege. Die sehr unterschiedlichen Armenpflege-Konzepte in den beiden Städten erwiesen sich darüber hinaus als bestimmend für die weitere Entwicklung des jeweiligen kommunalen Fürsorgewesens.

Fürsorgerische Angebote für Mütter und Kinder werden in Kapitel 4 untersucht. Diese erreichten die bei weitem größte Zielgruppe und waren im Kaiserreich von zentraler gesellschaftlicher und politischer Bedeutung. An ihrem Beispiel lässt sich der Übergang von einem alten zu einem neuen Fürsorgebereich zeigen: Aus der traditionellen Waisenpflege heraus entwickelte sich die moderne Säuglingsfürsorge. Die ehrenamtliche Waisenpflege überwachte insbesondere Pflegestellen für Kinder in fremden Familien. Auch hier war die Beteiligung von Frauen als Mitarbeiterinnen sehr umstritten und die beiden Städte entwickelten deutlich unterscheidbare Fürsorgemodelle. Die Ausdifferenzierung der Waisenpflege führte zu einer frühen Professionalisierung und Medikalisierung der kommunalen Fürsorge und sie war damit eine der Wegbereiterinnen der Säuglingsfürsorge, die einen völlig neuen Fürsorgetypus darstellte. Die Säuglingsfürsorge war nur teilweise in das armenpflegerische Kontrollsystem integriert und erschloss große neue Klientengruppen. Von besonderem Interesse sind hier Zielsetzungen und Unterstützungsangebote, und auch wie die Klientinnen damit umgingen, wird analysiert. Die Wöchnerinnenfürsorge ist ebenfalls in dieses Kapitel integriert, da dieser ursprünglich private Bereich der Wohlfahrtspflege – zumindest in Charlottenburg – eng in die kommunale Fürsorge eingebunden wurde. Vor allem am Beispiel der Hauspflege, die im Rahmen der Wöchnerinnenfürsorge praktiziert wurde, zeigte sich der innovative Charakter moderner Fürsorge im Zusammenwirken von Armenpflege, Sozialreform und Frauenbewegung.

Die Wohnungspflege, die in Kapitel 5 behandelt wird, verdeutlicht am stärksten, in welcher unterschiedlichen Richtungen sich die Fürsorge in den beiden Städten nach der Jahrhundertwende entwickelte. Sie war der jüngste Fürsorgebereich und wurde erst kurz vor dem Ersten Weltkrieg in beiden Städten institutionalisiert. Einer sozialhygienischen Konzeption mit starkem interventionistischem Charakter in Charlottenburg stand ein Berliner Modell gegenüber, das Eingriffe in die Familien der Unterschichten wie auch in die Rechte der Hausbesitzer möglichst zu vermeiden suchte. Der Diskussionsprozess um die Einführung der Wohnungsämter, ihre praktische Arbeit und die geschlechtsspezifische Arbeitsteilung innerhalb der Wohnungspflege sind die wichtigsten Schwerpunkte dieses

Kapitels. Zusammenfassend werden im Kapitel 6 die Ergebnisse aus den einzelnen Kapiteln entlang der drei Hauptfragestellungen gebündelt. Das Kapitel 7 bilanziert abschließend den Städtevergleich.

1.2. FORSCHUNGSSTAND

Für die Untersuchung der Geschlechterpolitik in der kommunalen Armen- und Wohlfahrtspflege bietet es sich an, Ansätze und Ergebnisse aus unterschiedlichen Forschungsrichtungen zu verknüpfen. Das Spektrum reicht von Studien zur Entwicklung der Armen- und Wohlfahrtspflege und der Frauenbewegung über die Stadtgeschichte bis hin zur historischen Forschung über das deutsche Bürgertum und die Arbeiterfamilien.

Geschichte der Armen- und Wohlfahrtspflege

Betrachtet man die Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland, so zeigt sich, dass der Schwerpunkt der Forschung über das Kaiserreich lange Zeit bei Studien über das Sozialversicherungswesen lag.²¹ Studien zur Armenpflege erweiterten während der 1980er Jahre das Untersuchungsgebiet und waren grundlegend für die Theorie, die Sozialpolitik sei in Arbeiter- und Armenpolitik aufgespalten.²² Ein großer Teil kommunaler Sozial- und Gesundheitspolitik, der sich auf die Haus- und Familienarbeit von Frauen richtete, blieb bei dieser Fokussierung aber ausgeklammert.²³ Eifert schlug deshalb vor, die Systematisierung der Handlungsbereiche des Wohlfahrtsstaates auf „Arbeiterpolitik, Armutspolitik und Wohlfahrtspolitik“ zu erweitern.²⁴ In diesem Kontext wurde die These aufgestellt, die Trennung in Arbeiter- und Armenpolitik verlaufe entlang der Geschlechtergrenze.²⁵

Eine geschlechtsspezifisch differenzierende Analyse hielt jedoch nur sehr verzögert Einzug in die Forschung zur kommunalen Armen- und Wohlfahrts-

21 Vgl. z. B. *Volker Hentschel*, *Geschichte der deutschen Sozialpolitik 1880–1980*. Soziale Sicherung und kollektives Arbeitsrecht, Frankfurt/Main 1983; *Gerhard A. Ritter*, *Der Sozialstaat*. Entstehung und Entwicklung im internationalen Vergleich, 2. überarb. Aufl. München 1991 (3. erw. Aufl., München 2010); *ders.*, *Soziale Frage und Sozialpolitik in Deutschland seit Beginn des 19. Jahrhunderts*, Opladen 1998. – Ritter bezieht im Band „Sozialstaat“ die Armenpflege zwar ein, doch berücksichtigte er sie vor allem für die erste Hälfte des 19. Jahrhunderts. Nur im Band „Soziale Frage“ erhält sie zusammen mit der Wohlfahrtspflege einen wichtigeren Stellenwert.

22 *Stephan Leibfried/Florian Tennstedt* (Hrsg.), *Politik der Armut und Die Spaltung des Sozialstaats*, Frankfurt/Main 1985.

23 Studien zur kommunalen Sozialpolitik des Kaiserreichs bezogen sich z. B. auf Arbeitsfürsorge und betriebliche Sozialpolitik, vgl. *Günther Seeber*, *Kommunale Sozialpolitik in Mannheim 1888–1914*, Mannheim 1989.

24 *Christiane Eifert*, *Frauenpolitik und Wohlfahrtspflege*. Zur Geschichte der sozialdemokratischen „Arbeiterwohlfahrt“, Frankfurt/Main u.a. 1993, S. 19.

25 *Susanne Rouette*, *Sozialpolitik als Geschlechterpolitik*. Die Regulierung der Frauenarbeit nach dem Ersten Weltkrieg, Frankfurt/Main u.a. 1993, S. 19.