II. Zeit der Bewährung: Fürsorge in der Massennot (1945–1949)

1. "Lückenbüßer" Fürsorge: zur Situation des Fürsorgewesens in der Nachkriegszeit

Prekäre kommunale Allzuständigkeit

"Notzeiten sondergleichen herrschen in aller Welt. Überall sind Kräfte am Werk, um Wunden zu heilen und Not zu lindern. [...] Der Fürsorge jeder Art werden Aufgaben von einer Größe und Schwere gestellt, wie nie in der Menschheitsgeschichte. Wird sie der Not Herr werden können? Wird man nicht entgegenhalten, daß zur Überwindung dieser Massennot stärkere Mächte heranzuziehen sind, die dieser Not begegnen?"

Als Wilhelm Polligkeit, einer der führenden deutschen Fürsorgefachleute, dies Ende Oktober 1946 schrieb, schien die Ausgangslage für die Fürsorge tatsächlich noch prekärer als 1918: Deutschland war keine souveräne politische und verwaltungsmäßige Einheit mehr, sondern in vier vorerst auch im Westen voneinander abgeschottete Besatzungszonen aufgeteilt, seine Länder und Provinzen waren aufgelöst, und die Alliierten hatten die oberste staatliche Gewalt übernommen. Das Reich, das ein Viertel seiner Vorkriegsfläche verloren hatte, war selbst Kriegsschauplatz gewesen und hatte große Verluste auch unter der Zivilbevölkerung und schwere Kriegszerstörungen erlitten. Ein Viertel des Wohnungsbestandes der Vorkriegszeit war zerstört oder stark beschädigt, in vielen Großstädten war es mehr als die Hälfte; das Verkehrssystem war durch Bombenangriffe und deutsche Sprengungen weitgehend lahmgelegt, was den wirtschaftlichen Wiederaufbau und die Versorgung der Bevölkerung mit Nahrungsmitteln und Energie entscheidend behinderte.

Hinzu kam das neuartige Problem eines tiefgreifenden demographischen Umbruchs, bedingt durch die Ströme von bis Anfang April 1947 allein in den drei Westzonen (ohne Berlin) mehr als sechs Millionen Vertriebenen aus den ehemaligen deutschen Ostgebieten und dem östlichen Ausland³, durch bereits im Krieg erfolgte Evakuierungen aus den bombengeschädigten Städten in ländliche Gebiete⁴, durch die sogenannten Displaced Persons (DPs), ausländische oder staatenlose Verschleppte oder politische Flüchtlinge, die zum größeren Teil bis 1947

¹ Wilhelm Polligkeit, Vorwort, 31. 10. 1946, in: Aufgaben der Fürsorge, S. 7.

² Zum Folgenden vgl. ausführlich: Kleßmann, Staatsgründung, S. 39ff.; Eschenburg, Jahre, S. 61ff.; Wengst, Rahmenbedingungen, S. 49ff., mit zahlreichen weiterführenden Literaturangaben; ferner aus zeitgenössischer Sicht: Polligkeit, Lage.

³ Berechnet nach Angaben bei Kleßmann, Staatsgründung, S. 355.

⁴ Anfang April 1947 gab es in den drei Westzonen ohne Berlin noch immer fast 2,4 Millionen Evakuierte, das entsprach einem Anteil an der Gesamtbevölkerung von gut 5%; berechnet nach Krause, Flucht, S. 186.

repatriiert wurden⁵, durch Kriegsheimkehrer und durch die bald nach Kriegsende einsetzende Flucht aus der sowjetischen Besatzungszone (SBZ). Diese Wanderungsbewegungen führten zu einer erheblichen regionalen Umverteilung der Bevölkerung, da auch die Flüchtlinge vorwiegend in ländlichen Regionen, in denen es kaum Arbeitsplätze gab, untergebracht wurden. Trotz der hohen Kriegsverluste wuchs so die Bevölkerungszahl in den drei Westzonen und West-Berlin bis Herbst 1946 auf 45,3 Millionen, gut drei Millionen mehr als unmittelbar vor dem Zweiten Weltkrieg.⁶ Zum Problem der Überbevölkerung in strukturschwachen Gebieten gesellte sich das der durch die Kriegsverluste bedingten stark veränderten Bevölkerungsstruktur mit einem erheblichen Frauenüberschuß und bei den Männern einem starken Überhang von ganz Alten sowie Jugendlichen, während die mittleren und leistungsfähigsten Jahrgänge (25–40 Jahre) empfindlich geschrumpft waren.

Die Versorgung der Bevölkerung mit Nahrung, Kleidung, Wohnung und Heizmaterial verschlechterte sich seit den letzten Kriegsmonaten vor allem in den Städten dramatisch. Der Schwarzmarkt bestimmte den Alltag bis zur Währungsreform und benachteiligte diejenigen, die über keine oder nur geringe Tauschmittel verfügten. Hunger und bedrängte Wohnverhältnisse begünstigten die Ausbreitung ansteckender Krankheiten. Das alles vor dem Hintergrund einer desolaten Wirtschaftslage, die bald zu einem Anwachsen der Arbeitslosigkeit führte und in der aufgrund zunehmender Geldentwertung Arbeit bei eingefrorenen Löhnen immer weniger einbrachte.

In dieser Zeit waren es auf deutscher Seite zunächst vor allem die Städte und Landkreise mit ihren Gemeinden, die als kurzzeitig größte deutsche Verwaltungseinheiten - von den freien Wohlfahrtsverbänden unterstützt - in einer Art Allzuständigkeit den materiellen Notlagen entgegenzutreten versuchten.⁷ Bis kurz vor Kriegsende hatten die deutschen Verwaltungsbehörden zwar noch funktioniert, aber im Zuge der Besetzung ihre Arbeit weitgehend eingestellt; zahlreiche Bürgermeister und höhere Verwaltungsbeamte waren als NSDAP-Mitglieder vor den Alliierten geflohen oder von diesen abgesetzt worden.⁸ Die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und die drängenden Versorgungsprobleme machten einen schnellen organisatorischen Wiederaufbau erforderlich. Nach einer ersten Phase der Improvisation ließen Amerikaner und vor allem Briten in ihren Zonen häufig vorerst deutsche Verwaltungsfachleute in untergeordneter Stellung weiterarbeiten, beriefen in leitende Positionen jedoch politisch unbelastete Personen, zumeist erfahrene Kommunalbeamte eher bürgerlicher Provenienz, die den Alliierten gegenüber weisungsgebunden und alleinverantwortlich waren. Auf diese Weise ergab sich längerfristig ein beträchtliches Maß an bürokratischer Kontinuität, das auch

⁵ Bei Kriegsende waren etwa noch acht bis zehn Millionen DPs in Deutschland; vgl. Kleßmann, Staatsgründung, S. 43.

⁶ Vgl. die Tabelle ebenda, S. 352.

⁷ Zur Situation der Fürsorge in den drei Westzonen in der Nachkriegszeit siehe auch Willing, Vorgeschichte, S. 598ff.

⁸ Vgl. auch zum Folgenden Kleßmann, Staatsgründung, S. 66ff.; Eschenburg, Jahre, S. 71ff.; ferner Herbert Maier, Entwicklung; Unruh, Lage.

durch die später einsetzenden Entnazifizierungsbemühungen nicht grundlegend durchbrochen wurde. Denn es zeigte sich bald, daß die Besatzungsmächte auf qualifizierte deutsche Mitarbeiter angewiesen waren, was das Eigengewicht der deutschen Verwaltungen zwar nur allmählich und in den Zonen unterschiedlich, aber doch nachhaltig erhöhte.

Kehrseite des vorübergehenden kommunalen Kompetenzgewinns war der zunächst erhebliche Zuwachs kommunaler Belastungen, der über die allgemeinen unmittelbaren Kriegsfolgen hinaus durch den zunächst weitgehenden Ausfall der übrigen sozialen Sicherungssysteme einschließlich der Landesfürsorgeverbände bedingt war. Mit dem Deutschen Reich war auch ein Großteil der meist zentral auf Reichsebene oder regional organisierten Institutionen dieses Systems zusammengebrochen oder von den Alliierten stillgelegt worden. Aufgrund der Blockade zumindest aller überregionalen finanziellen Transaktionen durch die Besatzungsmächte, wegen nicht mehr realisierbarer eigener Kapitalien und Kriegsschäden und eingeschränkter Post- und Verkehrswege waren auch auf Länderebene die verschiedenen Träger der Sozialversicherung zunächst zahlungsunfähig oder konnten allenfalls stark reduzierte und lokal sehr unterschiedliche Leistungen zahlen, die bei zunehmender Inflation ohnehin an Wert verloren.⁹ Die Arbeitsverwaltungen kümmerten sich nur um die Arbeitslenkung und konnten in der amerikanischen Zone bis zum Winter 1946/47 keine Unterstützungen an Versicherte zahlen, da die Militärregierung die Mittel des "Reichsstocks für den Arbeitseinsatz" blockierte. 10 In der britischen Zone hingegen bekamen seit Oktober 1945 alle Arbeitslosen, jedoch nur im Falle der Bedürftigkeit, Arbeitslosenunterstützung. 11 Erst im Herbst 1947 wurde in beiden Zonen das Weimarer Recht der Arbeitslosenversicherung im Grundsatz wiederhergestellt, so daß jetzt zumindest versicherte arbeitsfähige Arbeitslose Leistungen erhielten; darüber hinaus wurde ab Anfang 1948 in der britischen Zone auch die Arbeitslosenfürsorge zoneneinheitlich geregelt, und Arbeitslose mit gar keinen oder nur geringen Versicherungsansprüchen erhielten Fürsorgeunterstützung aus Mitteln des Zonenhaushalts.12

Ebenso wie die verschiedenen Sonderleistungen des Reiches an von Kriegsschäden betroffene Zivilisten (Räumungsfamilienunterhalt an Evakuierte u.a.m.) kam auch das weitgehend vom Reich getragene System zur Versorgung von Kriegsopfern mit seinen teilweise erheblichen Leistungen zum Erliegen und erlebte danach in den einzelnen Ländern und Zonen eine uneinheitliche Ent-

⁹ In der Krankenversicherung allerdings konnten zumindest die Ortskrankenkassen schon bald wieder Leistungen finanzieren. Zur Situation der sozialen Sicherungssysteme bei Kriegsende und zu ersten sozialpolitischen Maßnahmen in den Westzonen siehe zusammenfassend: Frerich/Frey, Sozialpolitik, Bd. 3, S. 3–12; ausführlicher und speziell für die französische Zone Hudemann, Sozialpolitik, S. 208ff.; zeitgenössisch für die US-Zone Preller, Sozialpolitik.

¹⁰ Vgl. Rundschreiben 1947, S. 10f.

¹¹ Vgl. Sozialversicherungsdirektive Nr. 2, abgedruckt in: Arbeitsblatt für die britische Zone 1 (1947), S. 12; ferner NDV 27 (1947), S. 94f.; 36 (1956), S. 173f.

¹² Vgl. NDV 27 (1947), S. 142ff.; 28 (1948), S. 13ff.; Brackmann/Drilling, Wohlfahrtspflege, S. 97f.

wicklung¹³: In der amerikanischen und dann auch der britischen Zone wurden (wie in der sowjetischen Zone) die Versorgungsverwaltungen aufgelöst, deren Leistungen z.T. ganz eingestellt und die Betroffenen an die Rentenversicherungsträger mit oft sehr geringen Renten oder an die öffentliche Fürsorge verwiesen; 1947 wurden die Renten für militärische und zivile Kriegsopfer auf niedrigem Niveau der Unfallversicherung angeglichen und von den Ländern finanziert. Die französische Besatzungsmacht hingegen ließ die Versorgungsrenten z.T. kaum eingeschränkt weiterzahlen, so daß das dortige Leistungsniveau insgesamt deutlich höher lag als in den anderen Zonen. Ohne alle Renten- oder Versorgungsansprüche blieben zunächst die Flüchtlinge, da die für sie ursprünglich zuständigen Träger nicht mehr erreichbar oder ihre Ansprüche nicht nachzuweisen waren.

Die öffentliche Fürsorge hingegen arbeitete auf ihren bisherigen Rechtsgrundlagen weiter, mit der allerdings nicht unwesentlichen Einschränkung, daß die traditionelle Gruppenfürsorge auf alliierte Anordnung in der britischen und der amerikanischen Zone abgeschafft worden war. Nachdem die vorgeschalteten Sicherungssysteme ganz oder teilweise weggebrochen waren, wurde die gesetzlich nachrangige öffentliche Fürsorge damit plötzlich zum "soziale[n] Lückenbüßer"14 für ganz neue Hilfsbedürftigengruppen. Tatsächlich waren im Juni 1946 etwa in Frankfurt am Main von den rund 14 300 Empfängern laufender Fürsorgeunterstützungen oder Sachleistungen fast drei Viertel solche, die zu dieser neuen Klientel gehörten: allein mehr als 7 000 Angehörige noch nicht heimgekehrter Soldaten, ferner Hinterbliebene von gefallenen Soldaten und Bombenopfern, Arbeitslose und Flüchtlinge. Der Kostenanteil dieser sogenannten Kriegsfolgenhilfe belief sich auf gut drei Viertel des gesamten Frankfurter Fürsorgeaufwands. 15 Ein ähnliches Bild ergab sich Ende September 1947 für die gesamte britische Zone, wo von den insgesamt 1,9 Mio. Empfängern laufender Unterstützungen nur ein Sechstel zu den "friedensmäßig Hilfsbedürftigen" zählte. 16 In vielen Landkreisen stellten vor allem die einquartierten Flüchtlinge und Evakuierten gegenüber den ortsansässigen Hilfsbedürftigen den Löwenanteil der öffentlich Unterstützten. 17

Dementsprechend neuartig waren auch viele Aufgaben der fürsorgerischen Praxis¹⁸, vor allem bei der Bewältigung des Flüchtlingsproblems: die Betreuung von Flüchtlingstransporten, ihre Unterbringung und Versorgung, die Zusammenführung von Familien etc. – Aufgaben, denen die kleinen ländlichen Gemeinden und auch die Kreisverwaltungen der hauptbetroffenen "Flüchtlingsländer" oftmals

¹³ Vgl. Hudemann, Sozialpolitik, S. 400ff., 440ff., 455ff.; ferner Wilhelm Dobbernack, Die Leistungen an Kriegsbeschädigte und Kriegshinterbliebene in der britischen Zone, in: Arbeitsblatt für die britische Zone 1 (1947), S. 326–330.

¹⁴ Entschließung des Hessischen Gemeindetages vom 1.9.1947, in: Die Selbstverwaltung 1 (1947), S. 45.

¹⁵ Alle Angaben (jeweils einschließlich der Tuberkulosehilfe) berechnet nach der Tabelle in: Rundschreiben 1946, S.7. Anders als in ländlichen Gebieten spielten in der kriegszerstörten Großstadt Frankfurt Flüchtlinge und Evakuierte bei der kommunalen Fürsorgelast eine untergeordnete Rolle.

¹⁶ Vgl. Tabelle XXII und Kommentar in: Achinger, Wirtschaftskraft, S. 45f.

¹⁷ Vgl. Rundschreiben 1946, S. 4.

¹⁸ Vgl. aus zeitgenössischer Sicht u.a. Polligkeit, Stand, S. 18ff.; ferner den Überblick mit Schwerpunkt auf West-Berlin bei Dyckerhoff, Fürsorge, S. 230ff.

kaum gewachsen waren. Die Flüchtlingsfrage bildete so auch ein zentrales Thema auf den Fürsorgetagen der Nachkriegszeit, wobei sich die Fürsorgeexperten schon früh der Notwendigkeit einer dauerhaften Integration durch Arbeitsfürsorge und Ausbildungsförderung bewußt waren.¹⁹

Ein ebenfalls in dieser Form der Fürsorge bisher nicht bekanntes Problem bildeten bis in die fünfziger Jahre hinein umherwandernde Kinder und Jugendliche: Flüchtlinge, die auf der Flucht von ihren Familien getrennt worden waren, Halboder Vollwaisen, ehemalige Luftwaffenhelfer und Arbeitsdienstverpflichtete, durch das Fehlen von geregeltem Schulunterricht und Lehrstellen oder durch die provisorischen Wohnverhältnisse aus der Bahn Geworfene, die sich nun nicht selten mit Hilfe von Kleinkriminalität oder Prostitution durchs Leben schlugen.²⁰ Hinzu kamen erwachsene wandernde Flüchtlinge und Kriegsheimkehrer ohne eigene Bleibe und feste Arbeit. Konnten sich viele der Arbeitsfähigen unter ihnen offenbar eine ganze Weile mit Hilfe von Ersparnissen, Gelegenheitsarbeiten und Tauschgeschäften über Wasser halten, so berichteten etwa im Herbst 1947 für die britische Zone die westfälischen Fürsorgeverbände, daß jetzt viele "dieser jugendlichen und erwachsenen Arbeitsscheuen" hilfsbedürftig würden und in größerer Zahl bei den Fürsorgeämtern anfragten.²¹ Auf gesundheitsfürsorgerischem Gebiet schließlich bildeten neben der Unterernährung vor allem epidemische Krankheiten wie Tuberkulose, Syphilis und Typhus ein großes Problem, da beengte Wohnverhältnisse, schlechte Ernährung, gestiegene Mobilität und wohl auch verstärkte Promiskuität ihre Ausbreitung begünstigten.²²

Hinzu kamen unklare Zuständigkeiten: Zumindest in der britischen und der amerikanischen Zone mußten jetzt auch viele Kriegsbeschädigte und ihre Familien von der Fürsorge laufend unterstützt werden²³; überdies entfielen für sie mit der Versorgungsgesetzgebung die rechtlichen Grundlagen der sozialen Fürsorge gemäß der RGr.²⁴ Inwieweit trotzdem bereits vor Inkrafttreten der Gesetze zugunsten der nicht arbeitsfähigen und schwerbeschädigten Soldaten und Zivilisten im Laufe des Jahres 1947²⁵ und darüber hinaus individuelle Hilfen zur Rehabilitation oder zur Erziehung und Ausbildung von seiten der öffentlichen Fürsorge geleistet wurden, ist unklar. Ähnlich diffus war die Situation auch im Falle der arbeitsfähigen Arbeitslosen, die die öffentliche Fürsorge z.T. bis Ende 1948 ebenfalls laufend unterstützen mußte.²⁶

¹⁹ Vgl. Treibert, Aufgaben; NDV 27 (1947), S. 103ff.

²⁰ Vgl. Bamberger, Kampf, S. 49ff.

²¹ Vgl. NDV 27 (1947), S. 125.

²² Vgl. Marx, Ernährungshilfe; Martini, Lage, S. 28ff.; Rundschreiben 1946, S. 12. Ferner ausführlich, insbesondere für Nordrhein-Westfalen, Sons, Gesundheitswesen, S. 83ff.

²³ Die Zahl der öffentlich unterstützten Kriegshinterbliebenen war laut Polligkeit, Stand, S. 22, im Mai 1946 jedoch noch "außerordentlich gering", was er auf Ersparnisse aus der Zeit des Krieges zurückführte; siehe auch Rundschreiben 1946, S. 21.

²⁴ Vgl. Muthesius, Grundlagen, S. 17.

²⁵ Vgl. Rundschreiben 1946, S. 58f.; Hudemann, Sozialpolitik, S. 446f.

Anders als in der britischen Zone blieben in den Ländern der amerikanischen Zone auch nach Freigabe des "Reichsstocks" und der Wiedereinführung der Arbeitslosenversicherung arbeitsfähige Arbeitslose ohne klare Anwartschaft (also die große Gruppe der Kriegsheimkehrer und Flüchtlinge oder auch ältere Angestellte) in der Regel auf die

Die hier nur schlaglichtartig beleuchteten und noch der vertieften Erforschung harrenden Probleme fürsorgerischer Praxis der Nachkriegszeit²⁷ betrafen freilich nicht alle Kommunen gleichermaßen. Die Schwerpunkte lokaler Fürsorgeaktivität hingen vielmehr ab von der geographischen Lage, vom Ausmaß der Kriegszerstörungen, dem Grad der örtlichen demographischen Veränderungen, der jeweiligen Versorgungssituation und nicht zuletzt von der örtlichen fürsorgerischen Infrastruktur. Ferner zeigt schon der Hinweis auf die wechselhafte Entwicklung der Kriegsopferversorgung oder der Arbeitslosenfürsorge in den Westzonen, wie sehr die subsidiäre öffentliche Fürsorge abhängig war von den ganz unterschiedlichen und oftmals wenig koordinierten und kurzfristigen Maßnahmen der Militärund Länderregierungen wie der zonalen Instanzen in den anderen Bereichen der Sozialpolitik, so daß ein repräsentatives Bild bisher kaum zu zeichnen ist.

Empfänger und Finanzaufwand der öffentlichen Fürsorge

Ähnlich schwierig zu ermitteln sind Angaben über die Zahl der von der öffentlichen Fürsorge insgesamt unterstützten Personen und damit über die quantitativen Dimensionen der fürsorgerischen Arbeit dieser Zeit. Schwierig ist es auch, zu differenzierteren Aussagen über die Struktur des Empfängerkreises zu gelangen. Da für die ersten Nachkriegsjahre eine alle drei Westzonen umfassende Fürsorgestatistik fehlt und zudem die wieder einsetzende Länderstatistik nach verschiedenartigen Kriterien verfuhr, sind wir hier vor allem für 1945 bis 1947 auf nicht immer verallgemeinerbare Einzelergebnisse angewiesen. Erschwerend kommt hinzu, daß oftmals nicht unterschieden wurde zwischen solchen Hilfeempfängern, die laufend unterstützt wurden, und solchen, die nur einmalige Beihilfen, etwa zu Beginn des Winters, erhielten.²⁸ Doch soviel läßt sich cum grano salis sagen: Nach Kriegsende stieg die Zahl der Fürsorgeempfänger insgesamt deutlich an, erreichte ihren Höhepunkt am Ende des Hungerwinters 1946/47, ging bis zur Währungsreform etwas zurück, stieg danach nochmals kurzfristig an, um dann seit Anfang 1949 kontinuierlich zu sinken. Nach einer von einzelnen Länderangaben teilweise abweichenden Aufstellung gab es etwa in der US-Zone (ohne Bremen) im Juli 1945 1,26 Mio. Fürsorgeempfänger (public relief); die Zahl erreichte ihren vorläufigen Tiefstand im Januar 1946 mit 0,94 Mio., stieg fast kontinuierlich wieder auf 1,30 Mio. im April 1947, sank bis Juli 1948 erneut auf 0,97 Mio. und stieg bis November 1948 nochmals auf 1,14 Mio.²⁹ Zu keinem Zeitpunkt aller-

öffentliche Fürsorge verwiesen, bis dann einzelne Länder zumindest für Flüchtlinge und Heimkehrer Sonderregelungen trafen; vgl. NDV 27 (1947), S. 143; 28 (1948), S. 87; 29 (1949), S. 26f. In der französischen Zone wurde, mit Ausnahme von Rheinland-Pfalz, ähnlich verfahren; vgl. NDV 36 (1956), S. 174.

²⁷ Vgl. Willing, Vorgeschichte, S. 597.

²⁸ Im Folgenden wird nur auf die sog. offene Fürsorge (Fürsorge außerhalb von Anstalten, Heimen oder gleichartigen Einrichtungen) eingegangen, da für die sog. geschlossene Fürsorge bis Ende der vierziger Jahre das Material sehr lückenhaft ist und in der Regel nur den Fürsorgeaufwand, nicht aber die Zahl der Betreuten angibt.

²⁹ Berechnet nach Tabelle 408, in: Monthly Statistical Bulletin Vol. III No. 12 (December 1948), S. 186.

dings und anders als vielfach prophezeit erreichten Zahl und Kosten der öffentlichen Fürsorge auch nur annähernd die Dimensionen aus der Zeit der Weltwirtschaftskrise. ³⁰ Bis Juni 1948 lag das vor allem an dem immer geringeren Realwert der Geldunterstützungen, nach der Währungsreform u.a. daran, daß viele Kriegsgeschädigte und Flüchtlinge nun von den Soforthilfemaßnahmen erfaßt wurden und nach wie vor niedrige Fürsorgerichtsätze und Vermögensfreigrenzen den Zugang zu Fürsorgehilfen erschwerten.

In Bayern etwa waren 1936 schätzungsweise rund 347 000 Personen in der offenen Fürsorge unterstützt worden (das entsprach 5,1% der bayerischen Bevölkerung); 1945 waren es im Jahresdurchschnitt dann mit 490 000 ein gutes Drittel mehr (6,2% der Bevölkerung), 1946 gut 610 000 (6,9%) und 1947 schließlich 664 000 (7,3%).³¹ In Hessen stieg die Zahl der Empfänger in der offenen Fürsorge von gut 210 000 im Januar 1946 (6% der Bevölkerung) auf mehr als 340 000 im April 1947 (8,5% der Bevölkerung).³² Diese Befunde müssen allerdings in zweierlei Hinsicht differenziert werden: Vor allem Bayern, aber auch die Landkreise Hessens hatten nach dem Krieg überdurchschnittlich viele Flüchtlinge und Ausgewiesene aufgenommen, was den Anteil der auf öffentliche Hilfe Angewiesenen erheblich erhöhte.33 Ferner verdecken diese Gesamtergebnisse die Tatsache, daß sich die öffentliche Fürsorge in Großstädten und auf dem Land ganz unterschiedlich entwickelte. Vielerorts waren es vor allem die Landkreise, die "auf ihren schwachen Kähnen die unproduktive Fracht der Kriegsopfer im weitesten Sinne" zu tragen hatten.³⁴ In den bayerischen Stadtkreisen insgesamt etwa wurden in der offenen Fürsorge 1946 kaum mehr Personen unterstützt als 1945 (rund 120 000), während die Zahl der Unterstützten in den Landkreisen in dieser Zeit um ein Drittel zunahm (von 370 000 auf 490 000).³⁵ Das entsprach einem Bevölkerungsanteil von 7,4% auf dem Land, von 5,2% in der Stadt. Die oft erheblich stärkere Belastung der Landkreise (und auch vieler Kleinstädte) vor allem in den Flüchtlingsländern hielt auch in den nächsten Jahren an und bedeutete eine völlige Umkehrung der Vorkriegsverhältnisse, als der Bevölkerungsanteil der Fürsorgeemp-

³⁰ Am 30.9.1933 wurden von den Bezirksfürsorgeverbänden des Reiches 8,7 Mio. Personen unterstützt, davon ein Großteil Wohlfahrtserwerbslose; die Zahl der laufend unterstützten Parteien betrug Ende 1932 4,6 Mio. und erreichte ihren Höchststand Ende März 1933 mit 4,8 Mio. Die Kosten für laufende Barleistungen beliefen sich 1932 auf reichsweit 1,8 Mio. RM; vgl. Sachße/Tennstedt, Geschichte, Bd. 3, S. 84ff.

³¹ Vgl. (auch zum Folgenden) Statistisches Jahrbuch für Bayern (1947), S.218ff.; ferner: Eduard Schmidt, Armenpflege, S.33. Erheblich war auch die Zunahme der in der geschlossenen Fürsorge betreuten Personen: 1937 waren es 94 000 Personen, 1946 dann 226 000, wovon fast die Hälfte in Krankenhäusern versorgt wurde.

³² Vgl. Deutschland-Jahrbuch 1949, S. 306.

³³ Die unterschiedliche relative Belastung der Länder der britischen Zone kurz vor der Währungsreform spiegelt sich wider im Anteil der Unterstützungsempfänger in der offenen Fürsorge an der Gesamtbevölkerung: Er betrug im Juni 1948 in Schleswig-Holstein 10,1%, in Niedersachen 7%, in Nordrhein-Westfalen knapp 6% und in Hamburg nur 3,5%; vgl. NDV 29 (1949), S.41.

³⁴ Treibert, Gebiet, S. 51.

³⁵ Vgl. Statistisches Jahrbuch für Bayern (1947), S. 218f.

fänger nach Parteien (Haushaltsvorstand plus Angehörige) in den Städten doppelt so hoch wie auf dem Land war.³⁶

In vielen Großstädten nahm die Zahl der Fürsorgeempfänger sogar sehr schnell kontinuierlich ab: Ähnlich wie München³⁷ verzeichnete etwa Frankfurt a.M. unmittelbar nach Kriegsende eine deutliche Zunahme der unterstützten Parteien auf 16 000 (gegenüber knapp 13 000 im April 1939), dann aber bereits im Juni 1946 einen Rückgang auf weniger als die Hälfte (7000 Parteien)³⁸; in den meisten größeren Städten der britischen Zone war die Entwicklung in den ersten beiden Nachkriegsjahren ähnlich und setzte sich in den Großstädten der britischen wie der amerikanischen Zone auch 1947 fort.³⁹ Das lag zunächst daran, daß vorerst die Flüchtlinge auf kleinere Städte und Landkreise verteilt wurden und die Evakuierten nicht ohne weiteres in ihre Heimatstädte zurückkehren konnten. Darüber hinaus wurde dieser eigentlich überraschende Rückgang, der sich seit Frühling 1947 verallgemeinerte und auch auf die Landkreise übergriff⁴⁰, damit erklärt, daß im Krieg angesammelte Ersparnisse die tatsächliche Notlage vieler eigentlich Hilfsbedürftiger verschleierten und die kommunalen Haushalte entlasteten; überdies beantragten bis zur Währungsreform viele Hilfeberechtigte gar keine Unterstützung, da monetäre Leistungen immer geringeren Wert besaßen und im Zweifelsfall der illegale Verkauf von Sachwerten mehr einbrachte, denn der "Schwarzverkauf eines Pfundes Zucker verdoppelte für einen Befürsorgten seine monatliche Unterstützung"41. Hinzu kam, daß seit 1947 allmählich wieder Kriegsopferrenten und Leistungen der Arbeitslosenversicherung gezahlt wurden, schließlich noch die Rückkehr von Kriegsgefangenen, die offensichtlich zunächst relativ schnell wieder eine Verdienstmöglichkeit zum Unterhalt ihrer Familien fanden.

³⁶ 1938 entfielen im Deutschen Reich auf 1000 Einwohner in den Städten 36,5 laufend unterstützte Parteien, auf ländliche Fürsorgeverbände nur 18,1; im April 1949 waren die Verhältnisse genau umgekehrt: Während in Hamburg 34,8 Parteien/1000 Einwohner laufend unterstützt wurden, waren es in Schleswig-Holstein, dem Land mit den wenigsten städtischen Bezirksfürsorgeverbänden, 88,7; vgl. Treibert, Gebiet, S. 50. Im Rechnungsjahr 1947/48 wurden von allen Hilfsbedürftigen in Schleswig-Holstein und Niedersachsen jeweils vier Fünftel in Landkreisen unterstützt; im industrialisierten Nordrhein-Westfalen hingegen verteilten sich die Hilfsbedürftigen jeweils zur Hälfte auf Stadt- und Landkreise; vgl. NDV 29 (1949), S. 41.

³⁷ Vgl. NDV 27 (1947), S. 85; 29 (1949), S. 3.

³⁸ Vgl. Rundschreiben 1946, S. 8; Achinger, Wirtschaftskraft, S. 25. Allerdings gab es in Frankfurt a.M. und München wie in Stuttgart ohnehin eine erstaunlich geringe Zahl von Fürsorgeempfängern; vgl. NDV 28 (1948), S. 19f., ferner Tabelle 1 in: Statistisches Jahrbuch Deutscher Gemeinden (1949), S. 212f.

³⁹ Vgl. Rundschreiben 1946, S. 21.; Statistisches Jahrbuch Deutscher Gemeinden (1949), S. 212ff.

⁴⁰ In den hessischen Landkreisen etwa sank die Zahl der Empfänger offener Fürsorge von Juni 1947 bis Juni 1948 von 264 000 auf 211 000; vgl. Statistisches Handbuch für Hessen (1948), S. 202.

⁴¹ So rückblickend der Münchner Stadtrat Erwin Hamm, Wohlfahrtsleistungen, S. 2. In München gab es im Mai 1948 zwei Drittel weniger Fürsorgeempfänger als 1936; die dortigen Fürsorgebehörden richteten angesichts der wenig wirksamen Geldunterstützungen die "Münchner Nothilfe" ein, die für die Hilfsbedürftigen Gegenstände des täglichen Bedarfs beschaffen sollte; vgl. NDV 29 (1949), S. 3.

Gleichzeitig rechnete man jedoch mit einer starken Zunahme der Antragsteller und des Fürsorgeaufwandes nach einer Währungsreform.⁴²

Tatsächlich stieg in der Bizone seit August 1948, als die Kopfbeträge offensichtlich verbraucht waren, die Zahl der Unterstützungsempfänger kurzfristig wieder an, wenn auch nicht so stark wie befürchtet: Sie erreichte mit 2,69 Mio. im September ihren Jahreshöchststand, um dann langsam auf 2,57 Mio. im Februar 1949 zurückzugehen.⁴³ Diese Entwicklung setzte sich mit Beginn der Kriegsfolgenhilfe-Gesetzgebung und dem Sozialversicherungs-Anpassungsgesetz (SVAG) forciert fort⁴⁴ und veranlaßte Hans Achinger im August 1949 zu der Feststellung, dank immer neuer Staatsrentner sei die "gemeindliche Fürsorge [...] trotz einer nie erhörten Notlage des deutschen Volkes geringer belastet [...] als in weitaus besseren Zeiten"⁴⁵.

Für die Struktur der Fürsorgeklientel läßt sich zunächst feststellen, daß im Gebiet der amerikanischen und der britischen Zone die neuen Hilfsbedürftigengruppen der kriegsbedingten Fürsorge bis Anfang 1950 das Hauptkontingent stellten. Hare allmählich abnehmende Bedeutung war dann zunächst weniger auf eine Änderung der sozialen Verhältnisse zurückzuführen als vielmehr auf die allmähliche Überleitung vieler Hilfsbedürftiger in andere oder neue Sicherungssysteme. Har In der britischen Zone waren im Herbst 1947 von den insgesamt 1,87 Mio. Empfängern laufender Leistungen der offenen Fürsorge 85% (1,59 Mio.) solche, die infolge kriegsbedingter Notlagen unterstützt wurden (einschließlich ehemaliger politischer Gefangener); ein Jahr später betrug der Anteil der Kriegsfolgenhilfe-Gruppe 78% (1,57 Mio. insgesamt, davon 1,23 Mio. Kriegsfolgenhilfe, einschl. Kriegsopfer) mit weiter rückläufiger Tendenz.

⁴² Vgl. Rundschreiben 1946, S. 8; NDV 28 (1948), S. 20. Für den Rückgang der Empfänger laufender Leistungen in Württemberg-Baden im zweiten Halbjahr 1947 wurde demgegenüber vor allem geltend gemacht, daß Flüchtlinge entweder Arbeit gefunden hatten oder erstmals Renten- und Pensionsvorschüsse erhielten; vgl. Statistische Monatshefte Württemberg-Baden (1948), S. 151.

⁴³ Vgl. Wirtschaft und Statistik N.F. 1, H. 3 (Juni 1949), S. 88 (ohne Unterscheidung von laufenden und einmaligen Leistungen). Zum zeitlich in den einzelnen Ländern etwas unterschiedlichen Verlauf vgl. NDV 29 (1949), S. 40.

⁴⁴ Vgl. NDV 30 (1950), S. 218f. Eindeutig auch die Entwicklung in Niedersachsen, wo die Zahl der laufend unterstützten Personen von März bis Dezember 1949 von 475 000 auf fast die Hälfte (248 000) zurückging; vgl. Tabelle I b, in: Die öffentliche Fürsorge in Niedersachsen, S. 23.

⁴⁵ Achinger, Fürsorgepolitik, S. 182.

⁴⁶ In der französischen Zone, die ja lange keine Flüchtlinge aufnahm, in der außerdem die Versorgung der Kriegsopfer von Anfang an für die Betroffenen günstiger geregelt wurde, dürften die Verhältnisse möglicherweise etwas anders gelegen haben. Für die statistische Größe der Kriegsfolgenfürsorge ist anzumerken, daß diese Rubrik Personen umfassen konnte, die auch ohne Kriegsfolgen bedürftig gewesen wären, wie etwa evakuierte Kleinrentner.

⁴⁷ Vgl. NDV 30 (1950), S. 218f.

⁴⁸ Berechnet nach Tabelle 220, in: Monthly Statistical Bulletin, Vol. III No.1 (January 1948), S.59; Tabelle 205, in: ebenda, No.12 (December 1948), S.165 (jeweils ohne Tbc-Hilfe). Ganz erheblich waren die Verschiebungen bis Frühling 1949 in den kreisfreien Städten der drei Westzonen einschließlich West-Berlins: Seit Frühling 1948 nahm hier die

Unter den kriegsbedingt Hilfsbedürftigen dominierten in Ländern wie Hessen und vor allem Niedersachsen die Flüchtlinge. ⁴⁹ In 98 kreisfreien Städten der Westzonen hingegen betrug im Rechnungsjahr 1947 erwartungsgemäß der Anteil der Flüchtlinge nur 14%, der der Evakuierten ganze 3%, die größte Gruppe bildeten hier Familien von Kriegsgefangenen mit einem Drittel; die traditionellen Hilfsbedürftigengruppen machten etwa ein weiteres Drittel aus. ⁵⁰ Unmittelbar nach der Währungsreform sank vor allem die Zahl der unterstützten Familien kriegsgefangener Soldaten; einen zeitweiligen Anstieg verzeichneten die Statistiker hingegen bei den Empfängern der ursprünglichen Fürsorge, zu denen jetzt auch die sogenannten Währungsgeschädigten gehörten. ⁵¹ Seit der zweiten Jahreshälfte 1949 nahm dann in den Ländern der ehemaligen Bizone die Zahl aller Fürsorgeempfänger, vor allem ganz erheblich in der Kriegsfolgenhilfe, immer mehr ab. ⁵²

Soweit festzustellen, entwickelte sich der Aufwand der öffentlichen Fürsorge bis Anfang der fünfziger Jahre in etwa parallel zur Zahl der Empfänger, wenn auch Senkungen oder Erhöhungen von Richtsätzen sowie die zeitweise offenbar unterschiedlich rigide Heranziehung Unterhaltspflichtiger und Kontrolle vorhandenen Vermögens die Fürsorgekosten beeinflußten. Bei den statistischen Angaben über den Fürsorgeaufwand ist allerdings zu beachten, daß es sich in der Regel um nominelle Bruttoangaben handelt, also weder Kostenerstattungen durch Dritte (Länder, andere Sozialleistungsträger, Unterhaltspflichtige, späterer Kostenersatz) noch Geldentwertung und Währungsumstellung berücksichtigt wurden. Insofern geben diese Zahlen bald nicht mehr die reale Belastung der Fürsorgeverbände wieder.

In Bayern stiegen die Kosten allein der offenen Fürsorge von gut 51 Mio. RM (1936) auf 136,5 Mio. RM im Rechnungsjahr 1945 und fast 173 Mio. RM im Rechnungsjahr 1946.⁵³ Der Aufwand pro Kopf der Bevölkerung (offene Fürsorge) hatte sich mit fast 20 RM 1946 gegenüber 1936 nahezu verdreifacht. Die Steigerung von 1945 bis 1946 ging dabei allein auf Kosten der Landkreise, während der Aufwand in den Stadtkreisen schon wieder leicht abnahm. Im Mai 1947 verwies der DLT auf Landkreise, in denen die Wohlfahrtslasten mehr als die Hälfte aller öffentlichen Ausgaben ausmachten.⁵⁴

Zahl der laufend unterstützten Kriegsfolgenhilfeempfänger um durchschnittlich 24 Prozentpunkte ab, während die der regulären Fürsorgeempfänger um 37 Prozentpunkte stieg; vgl. Statistisches Jahrbuch Deutscher Gemeinden (1950), S. 147f.

⁴⁹ In Hessen waren 1946/47 durchschnittlich knapp die Hälfte aller mit Geld unterstützten Hilfsbedürftigen Flüchtlinge (vgl. Deutschland-Jahrbuch 1949, S. 306); in Niedersachsen waren im Sommer 1947 sogar zwei Drittel Heimatvertriebene und Zugewanderte, nicht einmal ein Zehntel gehörte zu den traditionellen Empfängergruppen; vgl. Die öffentliche Fürsorge in Niedersachsen, S. 8ff.

⁵⁰ Darunter wurden hier Sozial- und Kleinrentner sowie Sonstige zusammengefaßt; vgl. Statistisches Jahrbuch Deutscher Gemeinden (1949) S. 210.

⁵¹ Vgl. NDV 29 (1949), S. 7f., 40.

⁵² Offene Fürsorge 1949/3. Quartal: 2,4 Mio. Personen, 1950/1. Quartal: 1,6 Mio.; vgl. NDV 30 (1950), S. 219.

Der Aufwand für die geschlossene Fürsorge stieg vergleichsweise geringer, von 29 Mio. RM (1937) auf 34 Mio. RM (1946); vgl. Statistisches Jahrbuch für Bayern (1947), S. 218ff.
 Vgl. Entschließung des DLT vom 21.5. 1947, abgedruckt in: NDV 27 (1947), S. 63f.

Soweit zu ermitteln, waren in den Ländern der Westzonen die Fürsorgeausgaben insgesamt 1947 am höchsten⁵⁵, sanken allmählich bis zur Währungsreform, stiegen danach teilweise kurzfristig wieder an⁵⁶ und gingen schließlich bis zu Beginn der fünfziger Jahre zurück, blieben aber insgesamt auf deutlich höherem Niveau als Ende der dreißiger Jahre.⁵⁷ Hatten sich die Gesamtausgaben der öffentlichen Fürsorge 1938 auf rund 920 Mio. RM im gesamten Deutschen Reich belaufen, so betrugen sie 1949 allein im Bundesgebiet 1,2 Mrd. DM.⁵⁸

Wie nicht anders zu erwarten, gaben die Fürsorgeverbände am meisten für die Kriegsfolgenhilfe aus, Kosten, die ihnen allerdings allmählich teilweise oder ganz von den Ländern oder über den Zonenhaushalt erstattet wurden. Im Rechnungsjahr 1948 zahlten allein die kreisfreien Städte 55% ihrer Ausgaben der offenen Fürsorge im Rahmen der Kriegsfolgenhilfe.⁵⁹ Von Oktober 1948 bis Ende März 1949 (also noch vor Sozialversicherungs-Anpassungs- und Soforthilfegesetz) gaben die Länder der Westzonen insgesamt 507 Mio. DM für die offene Fürsorge aus, drei Viertel davon für die Kriegsfolgenhilfe.60 Hinzu kam, daß die Pro-Kopf-Belastung mit Fürsorgeausgaben, vor allem bei der Kriegsfolgenhilfe, von Land zu Land erheblich schwankte. Hatte Schleswig-Holstein im Dreivierteljahr nach der Währungsreform fast ein Fünftel seines Steuer- und Zollaufkommens für Leistungen der offenen Fürsorge aufzubringen, Bayern oder Niedersachsen jeweils ein Zehntel, so war es in Württemberg-Baden nur ein knappes Zwanzigstel, in Hamburg ein Fünfzigstel.⁶¹ Angesichts dieser Entwicklungen verwundert es nicht, daß eines der vordringlichsten Ziele der ländlichen Kommunen und der "Flüchtlingsländer" in den ersten Nachkriegsjahren die Regelung der Kriegsfol-

Eine vierteljährliche Aufstellung für Hessen zeigt ein allmähliches Sinken der Fürsorgekosten von 36 Mio. RM im 2. Quartal 1947 auf 30 Mio. RM im 2. Quartal 1948; vgl. Statistisches Handbuch für Hessen (1948), S. 203. In der britischen Zone stiegen die Ausgaben in der offenen Fürsorge vom 3. zum 4. Quartal 1947 von 161 auf 169 Mio. RM an und sanken dann deutlich im Laufe des nächsten Jahres auf schließlich 127 Mio. DM im 3. Quartal 1948; vgl. Tabelle 220, in: Monthly Statistical Bulletin Vol. III No. 1 (January 1948), S. 59; Tabelle 223, in: ebenda, No. 3 (March 1948), S. 69; Tabelle 206, in: ebenda, No. 11 (November 1948); S. 157.- In den kreisfreien Städten waren die Kosten bereits 1947 wieder gesunken; vgl. Statistisches Jahrbuch Deutscher Gemeinden (1949), S. 210.

⁵⁶ Vgl. für die offene Fürsorge in der Bizone: Wirtschaft und Statistik N.F. 1, H. 3 (Juni 1949), S. 88f.

⁵⁷ In Bayern sank der Aufwand der öffentlichen Fürsorge von 235 Mio. RM 1947 über 229 Mio. DM 1949 auf 179 Mio. DM 1950; vgl. Eduard Schmidt, Armenpflege, S. 37. In Niedersachsen sank der Aufwand der offenen Fürsorge von 181 Mio. RM im Rechnungsjahr 1947 auf 158 Mio. RM/DM (Rj. 1948) und schließlich 130 Mio. DM (Rj. 1949); vgl. Tabelle 3, in: Die öffentliche Fürsorge in Niedersachsen, S. 24. Im gesamten Bundesgebiet sanken die Kosten der öffentlichen Fürsorge von 330 Mio. DM für das 1. Quartal 1949 auf 267 Mio. DM für das 1. Quartal 1950; vgl. NDV 30 (1950), S. 219.

⁵⁸ Vgl. Bundesministerium des Innern (Hg.), Fürsorge, S. 32f. 1932 beliefen sich die Gesamtausgaben auf 2,4 Mrd. RM.

⁵⁹ Vgl. Statistisches Jahrbuch Deutscher Gemeinden (1950), S. 151.

⁶⁰ Vgl. NDV 29 (1949), S. 202.

⁶¹ In Nordrhein-Westfalen betrug der Anteil des Fürsorgeaufwands gut 8%. Eine Einbeziehung der geschlossenen Fürsorge hätte diese Zahlen vermutlich bei den Stadtstaaten mit ihren vielen fürsorgerischen Anstalten etwas erhöht; vgl. Wirtschaft und Statistik N.F. 1, H. 3 (Juni 1949), S. 88.

genhilfe im Sinne einer finanziellen Entlastung der Gemeinden durch die Länder wie auch ein länderübergreifender Lastenausgleich war.

Gleichzeitig versuchten verschiedene Länder entsprechend der restriktiven Linie der amerikanischen und britischen Militärregierungen, Einsparungen zu erzielen, indem sie unter dem Motto der Vereinheitlichung die Richtsätze landesweit auf niedrigem Niveau festsetzten bzw. schärfere Grenzen bei der Bedürftigkeitsprüfung zogen. 62 Den Anfang machte der hessische Wohlfahrtsminister, der in einem "Richtsatz-Erlaß" vom 5. Februar 1946 für einen Haushaltsvorstand Richtsätze zwischen 27 und 33 RM vorgab, die Mietbeihilfen erheblich kürzte und die sogenannte "Auffanggrenze"63 herabsetzte.64 Einsparungen erbringen sollten auch Bemühungen, unterhaltspflichtige Angehörige stärker in die Pflicht zu nehmen.65 Doch schon ein halbes Jahr später wurden in Hessen auf Druck des Landtags die Richtsätze um 30% erhöht. Obwohl selbst die erhöhten hessischen Sätze für den notwendigen Lebensbedarf kaum ausreichten, folgten die anderen Länder dem hessischen Beispiel vor allem aus lohnpolitischen Gründen nicht.⁶⁶

Wieviel Geld der einzelne Hilfsbedürftige damals von der öffentlichen Fürsorge nun tatsächlich erhielt, ist kaum zu ermitteln: Angaben über die durchschnittliche monatliche oder vierteljährliche Unterstützungshöhe je Partei oder Person unterscheiden nicht nach voll oder nur ergänzend von der Fürsorge Unterstützten, so daß der durchschnittliche Unterstützungsbetrag u.U. zu niedrig ausfällt. Die Richtsätze wiederum, die überdies örtlich und regional unterschiedlich hoch waren, geben nicht die tatsächliche Höhe der Leistung wieder. Immerhin vermitteln sie aber einen Eindruck darüber, wieviel Hilfsbedürftige nach Einschätzung der Fürsorgeverbände und Länderministerien zum Leben im Monat unbedingt

⁶² Das bedeutete gleichzeitig, daß die zuständigen Länderministerien die zwischenzeitlich an die Bezirksfürsorgeverbände delegierte Festsetzungskompetenz diesen teilweise wieder entzogen; allerdings hatten die amerikanischen und britischen Besatzungsbehörden die Richtsätze zunächst ohnehin auf dem Stand vom 1.10.1945 eingefroren, ehe sie das Verbot einer Erhöhung im Laufe der Jahre 1946/47 wieder aufhoben; vgl. Heisig, Armenpolitik, 1995, S. 28, 33ff.

⁶³ Die "Auffanggrenze" beschrieb eine Höchstgrenze der individuellen Unterstützung im Verhältnis zu bestimmten (meist ortsüblichen) Vergleichseinkommen von Erwerbstätigen; sie sollte den Hilfeempfänger zur Arbeitsaufnahme motivieren. Welcher Vergleichsmaßstab (Nettoeinkommen eines ungelernten Arbeiters, ursprüngliches Nettoeinkommen des Hilfsbedürftigen etc.) gewählt wurde, war nach dem Krieg regional verschieden und lange unter Fürsorgeexperten umstritten. Problematisch war an der Auffanggrenze vor allem, daß sie u.U. verhinderte, daß der volle richtsatzmäßig definierte notwendige Lebensbedarf auch tatsächlich gewährt wurde.

⁶⁴ Vgl. Rundschreiben 1946, S. 4ff. Zu den neuen Unterstützungsgrundsätzen in Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen und Schleswig-Holstein aus dem Jahre 1947 vgl. NDV 27 (1947), S. 121ff.

⁶⁵ Vgl. NDV 27 (1947), S. 85. Die Rückerstattung von Fürsorgekosten durch die Unterstützten stand offenbar schon damals in keinem Verhältnis zum Verwaltungsaufwand; die Münchner Fürsorgebehörden verzichteten daher 1947 auf Ersatzansprüche gegenüber heimkehrenden Familienvätern sowie Verfolgten der NS-Diktatur, letzteres, "nachdem man mit der Geltendmachung des Ersatzanspruches recht ungünstige Erfahrungen gemacht hat" (ebenda).
66 Vgl. Willing, Vorgeschichte, S. 607f.; Heisig, Armenpolitik, 1995, S. 36ff.; Deutschland-

Jahrbuch 1949, S. 307.

brauchten. Dabei ist zu berücksichtigen, daß die Beihilfen für die Miete nicht in den Richtsatz einbezogen und meist auch nicht statistisch erfaßt wurden. Für das erste Halbjahr 1947 ermittelte die Stadt Mannheim bei einem Vergleich von 225 Städten (ohne französische Zone), daß in den meisten Städten der monatliche Richtsatz für ein Ehepaar mit zwei Kindern zwischen 90 und 95 RM betrug; allerdings gab es große regionale Unterschiede: Am unteren Ende rangierten Halle mit 65 RM und Magdeburg mit 68 RM, gefolgt von Bruchsal (69 RM), Dortmund und Duisburg (78 RM), Kiel (80 RM) und Karlsruhe (81 RM). Deutlich über dem Durchschnitt lagen infolge der Richtsatzerhöhung die hessischen Städte (Frankfurt: 119,60 RM).⁶⁷ Dabei hatte das hessische Wohlfahrtsministerium schon vor der Richtsatzerhöhung den monatlichen Mindestbedarf für eine vierköpfige Familie nur für Nahrungsmittel mit 120 RM veranschlagt.⁶⁸ 1949 betrug dann der Richtsatz im Bundesdurchschnitt für eine Familie mit zwei Kindern 109,20 DM.⁶⁹

Zur Situation der Fürsorgeverwaltung

Was die regionale Organisation der Fürsorge betraf, blieben die bisherigen Landesfürsorgeverbände teilweise bestehen, teilweise übernahmen infolge der Auflösung Preußens und der Neubildung von Ländern diese nun selbst die überörtliche Trägerschaft⁷⁰. Innerhalb der Kommunen blieb die dreiteilige Struktur der öffentlichen Fürsorge (allgemeine Fürsorge, Jugendfürsorge, Gesundheitsfürsorge) prinzipiell erhalten.⁷¹ Viele Fürsorgeämter (auch "Sozialämter", "Wohlfahrtsämter"), die während der Zeit des Nationalsozialismus erheblich an Bedeutung eingebüßt hatten, errichteten nun im Zuge der vorübergehenden Ausweitung ihrer Zuständigkeiten neue Abteilungen für neue Hilfsbedürftigengruppen und bildeten trotz der Ende der vierziger Jahre einsetzenden Kriegsfolgenhilfe-Gesetzgebung bis in die frühen fünfziger Jahre hinein die zentrale Anlaufstelle für alle Personengruppen ohne gesicherte materielle Existenz. Vor allem die Funktionstüchtigkeit der Gesundheitsämter versuchten die Besatzungsmächte schon frühzeitig wiederherzustellen, um so die Gefahr von Epidemien einzudämmen.⁷² Das aus dem Jahre 1934 stammende Vereinheitlichungsgesetz galt weiter (ausschließlich einiger, vorerst aber nicht aller "Rassenpflege"-Bestimmungen), so daß die Sonderposition der Gesundheitsämter als Dienststellen des Reiches bzw. nach 1945 der Länder zunächst erhalten blieb. Die Dienststellen der Jugendfürsorge (teils als selbständige Jugendämter, meist aber als Abteilungen der Wohlfahrtsoder Sozialämter) übernahmen nach dem Ende der NSV wieder ihre alten Auf-

⁶⁷ Vgl. NDV 28 (1948), S. 20.

⁶⁸ Vgl. Deutschland-Jahrbuch (1949), S. 307.

⁶⁹ Vgl. Bundesministerium des Innern (Hg.), Fürsorge, S. 16 (mit Abbildung 8).

⁷⁰ Vgl. Rundschreiben 1946, S. 49; NDV 30 (1950), S. 158ff., 266ff.; 32 (1952), S. 250ff.; 37 (1957), S. 32.

⁷¹ Zur Éntwicklung der kommunalen Wohlfahrtsverwaltung in der Nachkriegszeit und in den fünfziger Jahren vgl. Roth, Institution, S. 169ff.; André, SozialAmt, S. 107ff.; Kühn, Jugendamt, S. 55ff.; Grunow, Infrastruktur.

⁷² Vgl. Labisch, Entwicklungslinien, S. 752; Labisch/Tennstedt, Weg, Teil 2, S. 351; Sons, Gesundheitswesen, S. 57.

gaben auf der Grundlage des RJWG, das von den Besatzungsmächten 1945 in seiner ursprünglichen Fassung für anwendbar erklärt worden war. Sie erhielten durch alliierte Anordnung z.T. auch erweiterte Kompetenzen.⁷³

Sämtliche Wohlfahrtsämter hatten nach dem Krieg jedoch mit dem Mangel an Fachpersonal zu kämpfen. Bereits während des Krieges waren ungenügend geschulte Kräfte als Ersatz für eingezogene oder an die NSV abgetretene Mitarbeiter und zur Deckung des erhöhten Personalbedarfs infolge der Familienunterhalts-Gesetzgebung eingestellt worden. 1945 hatten dann Kriegsverluste und das im öffentlichen Fürsorgebereich offensichtlich besonders häufige Ausscheiden von Parteimitgliedern die Zahl der Fachleute empfindlich dezimiert, so daß zunächst (allenfalls angelernte) Ersatzkräfte eingestellt werden mußten.⁷⁴ Hinzu kamen das bereits im Krieg virulente Problem des Nachwuchsmangels und die Tatsache, daß die vielen neuartigen Notlagen und rechtlichen Bestimmungen eine Nachschulung auch der erfahrenen Sachbearbeiter und Fürsorger(innen) erforderten. Im Interesse der Hilfsbedürftigen wie auch zur verstärkten "Sicherung sparsamer Bewirtschaftung der finanziellen Mittel" plädierte daher ein von Wilhelm Polligkeit und Hilde Eiserhardt verfaßtes Gutachten des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge (DV) 1948 dafür, statt "mit nicht unerheblichen Kosten in zeitraubenden und schwierigen Lehrgängen die Ersatzkräfte notdürftig" nachzuschulen, lieber in erster Linie auf die entlassenen ehemaligen Fachkräfte zurückzugreifen, soweit sie im zu beschleunigenden Spruchkammerverfahren als Entlastete oder Mitläufer eingestuft würden.⁷⁵ Inwieweit in den einzelnen Behörden tatsächlich so verfahren wurde, ist hier nicht zu klären; auf Ministerial- wie auch auf Verbandsebene immerhin, so zeigen jüngere Forschungen, gab es im Fürsorgebereich eine bisweilen beklemmende personelle Kontinuität, die von der Weimarer Republik über die Zeit des Nationalsozialismus fast bruchlos in die junge Bundesrepublik hineinreicht. 76 Auf ihren großen Fachtagungen der späten vierziger und der fünfziger Iahre jedenfalls vermieden auch die deutschen Fürsorgefachleute eine öffentliche Auseinandersetzung mit der Vergangenheit einer völkisch-biologistischen Vorgaben verpflichteten und an der Verfolgung "Minderwertiger" beteiligten Fürsorge und knüpften wie selbstverständlich an Konzepte und methodische Diskussionen der zwanziger Jahren an.

⁷³ Vgl. die Erziehungsanweisung Nr. 10 sowie die Verordnung Nr. 20 über die Erziehungsaufsicht der Britischen Militärregierung, abgedruckt in: Tillmann, Jugendwohlfahrtsrecht, S. 18ff.; ferner Rundschreiben 1946, S. 14f., 24f.

⁷⁴ Vgl. NDV 28 (1948), S. 43ff; die überdurchschnittlich hohen Entlassungen wegen NSDAP-Mitgliedschaft wurden hier verharmlosend damit erklärt, daß fast alle Fürsorgebeamten und -angestellten von der NSV zur ehrenamtlichen Mitarbeit herangezogen und dann im Laufe der Zeit unter Druck gesetzt wurden, in die Partei einzutreten und Ämter in der NSV zu übernehmen (ebenda, S. 47). Vgl. auch C. Wolfgang Müller, Helfen, S. 68ff.; Hasenclever, Jugendhilfe, S. 155; sowie speziell für Nürnberg Roth, Institution, S. 194f.

⁷⁵ NDV 28 (1948), S. 48. Zur Verfasserschaft s. Carl Ludwig Krug von Nidda, in: NDV 40 (1960), S. 176.

⁷⁶ Vgl. Heisig, Armenpolitik, 1990, biographischer Anhang; Schrapper, Hans Muthesius; Tennstedt, Fürsorgegeschichte, S. 96ff.; Hansen, Wohlfahrtspolitik, S. 89ff.

Die freie Wohlfahrtspflege

Die traditionellen freien Wohlfahrtsverbände übernahmen mit dem Ende des Krieges sehr schnell wieder ihre Rolle der "anderen tragenden Säule"⁷⁷ im deutschen System der Wohlfahrtspflege, was von den öffentlichen Trägern angesichts der kaum zu bewältigenden Nachkriegsnot und finanziellen Probleme auch ausdrücklich befürwortet wurde.⁷⁸ Die Wohlfahrtsverbände waren bei der Betreuung von Flüchtlingen, DPs, Kriegsgefangenen und Heimkehrern, von Alten und Nichtseßhaften, in der Kinder- und Jugendfürsorge, in Krankenhäusern usw. unverzichtbar, ja, ihre haupt- und ehrenamtlichen Mitarbeiter füllten offensichtlich auch häufig die Lücken, die unklare Zuständigkeiten der öffentlichen Fürsorge zunächst ließen.⁷⁹ Entscheidend für den baldigen Einfluß- und Prestigegewinn der Verbände war vor allem, daß zunächst sie allein es waren, die für die Verteilung der so begehrten ausländischen Spenden zuständig waren, zumal sich die US-amerikanischen Organisationszentralen CARE und CRALOG lange einer Beteiligung der öffentlichen Wohlfahrtspflege widersetzten.⁸⁰

Die materiellen Einbußen durch NS-Herrschaft und Krieg waren bei allen Verbänden erheblich. Den Kriegssachschaden allein in der Bundesrepublik bezifferte das Bundesministerium des Innern (BMI) 1956 mit 1 Mrd. Goldmark und schätzte die Verluste infolge der Währungsreform von 1948 (Abwertung der Spendenreserven im Verhältnis 20:1) auf abermals mindestens 500 Mio. Goldmark.⁸¹ Hinzu kam, daß das Spendenaufkommen – vor 1933 eine wichtige Einnahmequelle – nach der Währungsreform drastisch abnahm, so daß die Verbände mehr denn je auf öffentliche Unterstützungen und Kredite angewiesen waren.⁸² Zahlreiche Heime und Anstalten waren im Krieg zerstört bzw. beschädigt oder nach Kriegsende für andere Zwecke eingesetzt worden, und selbst intakte Einrichtungen hatten Schwierigkeiten, die notwendige Ausstattung für ihre Pfleglinge oder Material für bauliche Reparaturen zu beschaffen.⁸³ Von den 1933 im Deutschen Reich bestehenden rund 8 600 Anstalten und Heimen allein der Caritas und der Inneren Mission war ein erheblicher Teil im Jahre 1945 beschädigt, teilweise oder ganz zerstört, beschlagnahmt, zweckentfremdet oder durch Abtrennung der deutschen

⁷⁷ Polligkeit, Stand, S. 28.

⁷⁸ Vgl. entsprechende Hinweise in Hüppe, Gründung, S. 82, und Eifert, Frauenpolitik, S. 193f

⁷⁹ Zur Tätigkeit der bald wieder in Spitzenverbänden organisierten freien Wohlfahrtspflege bis Mitte der fünfziger Jahre vgl. zeitgenössisch Bundesministerium des Innern (Hg.), Wohlfahrtspflege; siehe auch Deutschland-Jahrbuch (1949), S. 334ff.; grundlegend jetzt Hammerschmidt, Wohlfahrtspflege in der Nachkriegszeit, für das Folgende insbesondere S. 18ff.

⁸⁰ Vgl. insgesamt Eifert, Frauenpolitik, S. 183ff.

⁸¹ Kriegsschaden ohne Verluste infolge von Restriktionen, Beschlagnahmungen etc. während der Zeit des Nationalsozialismus; vgl. Bundesministerium des Innern (Hg.), Wohlfahrtspflege, S. 10; ferner Deutschland-Jahrbuch (1949), S. 335; NDV 34 (1954), S. 270f.

⁸² Vgl. Hammerschmidt, Wohlfahrtspflege in der Nachkriegszeit, S. 35f.

⁸³ Vgl. Rundschreiben 1946, S. 59f. Ende 1946 waren in Niedersachsen 18%, in Nordrhein-Westfalen 13% der vorhandenen Altersheimplätze zweckentfremdet, d.h. mit Flüchtlingen, Evakuierten etc. belegt; vgl. NDV 27 (1947), S. 119; Achinger, Rolle, S. 339.

Ostgebiete verloren. Nichtsdestoweniger standen den beiden konfessionellen Wohlfahrtsverbänden schon in der frühen Nachkriegszeit erhebliche Kapazitäten an Einrichtungen und Personal zur Verfügung: Allein in der sogenannten geschlossenen Fürsorge umfaßte nur in den Westzonen die Innere Mission 1945 rund 1360 Anstalten (fast 86 000 Betten), zwei Jahre später verfügte der Caritasverband über fast 3 600 Anstalten mit gut 266 000 Betten. Rest allmählich wurden im Rahmen von Vermögensrückerstattung und Wiedergutmachung von der NSV vereinnahmte Einrichtungen und Kapitalien an die freien Wohlfahrtsverbände zurückgegeben bzw. verteilt.

Die Innere Mission war als privatrechtlicher Verein traditionell über Landesverbände in allen Landes- und Provinzialverbänden der evangelischen Kirche eher dezentral organisiert. Geleitet wurde sie vom Central-Ausschuß für Innere Mission, dessen Geschäftsstelle für die drei Westzonen bald von Berlin nach Bethel verlegt und von dem fürsorgepolitisch rührigen Pastor Otto Ohl geleitet wurde. War die Innere Mission einem karitativ-individualistischen Ansatz verpflichtet und vor allem in der Anstaltsfürsorge, Kinderbetreuung und Schwesternausbildung tätig, so wurde noch 1945 als zweite große evangelische Sozialorganisation auf Betreiben Eugen Gerstenmaiers und des Stuttgarter Landesbischofs Theophil Wurm das Hilfswerk der Evangelischen Kirche in Deutschland gegründet, das neben dem kirchlichen Wiederaufbau vor allem kriegsbedingte Notlagen lindern wollte und mittels ausländischer Spenden besonders in der Hilfe für Flüchtlinge, Kriegsgefangene, Heimkehrer, Ausländer und der Jugendhilfe tätig wurde. Das auch gesellschaftspolitisch orientierte Hilfswerk war eng an die Landeskirchen gebunden, zentralistisch organisiert und unterhielt in Stuttgart unter Leitung Gerstenmaiers ein Zentralbüro, dessen Hauptgeschäftsführer Paul Collmer zum wohl einflußreichsten Fürsorgefachmann auf seiten der evangelischen Kirche in den fünfziger Jahre avancierte. Nach mehrjährigen Verhandlungen fusionierten schließlich 1957 Hilfswerk und Innere Mission. Seit 1975 trägt der Wohlfahrtsverband den Namen "Diakonisches Werk der Evangelischen Kirche in Deutschland".85

Wie die Innere Mission hatte auch der Deutsche Caritasverband (DCV) nach 1933 weiterarbeiten können und verfügte 1945 über eine mehr oder weniger intakte Infrastruktur mit Sitz der Zentrale des Dachverbandes in Freiburg i.Br. Der DCV ist hinsichtlich der von ihm erfaßten institutionellen und personellen Kapazitäten der größte Spitzenverband der Wohlfahrtspflege in der Bundesrepublik⁸⁶;

⁸⁴ Vgl. Hammerschmidt, Wohlfahrtspflege in der Nachkriegszeit, S. 19ff.

⁸⁵ Zur Geschichte von Innerer Mission und Hilfswerk nach 1945 vgl. Degen, Diakonie, S. 101ff.; Wischnath, Kirche; Brenner, Diakonie, S. 29ff.; Hammerschmidt, Wohlfahrtspflege in der Nachkriegszeit, S. 39ff.; sowie die Beiträge zum Kapitel "1945–1990. Brücken" in: Röper/Jüllig (Hg.), Macht, S. 250ff. Speziell zur Entwicklung in der DDR siehe Hübner/Kaiser (Hg.), Diakonie.

⁸⁶ Tatsächlich handelt es sich bei den Spitzenverbänden der freien Wohlfahrtspflege jeweils nur um relativ kleine Dachorganisationen ohne eigene Einrichtungen etc.; Angaben über von diesen erfaßte Institutionen und Mitarbeiter betreffen tatsächlich die jeweilige Gesamtheit der Mitgliedsverbände; zu dieser eigentlich notwendigen terminologischen Trennung vgl. Hammerschmidt, Wohlfahrtspflege in der Nachkriegszeit, S. 19f.

er untersteht der Aufsicht der deutschen katholischen Bischöfe und gliedert sich entsprechend der Kirchenorganisation vertikal in Diözesan- und Ortsverbände bis hinunter zur Pfarrcaritas, wobei das eigentliche Gewicht bei den Diözesanverbänden liegt. Gleichzeitig vereinigt der DCV unter seinem Dach die katholischen karitativen Fachverbände, Genossenschaften und Einrichtungen mit teilweise erheblichem Eigengewicht. Auch die Caritas hatte traditionell einen Schwerpunkt in der Anstaltsfürsorge und unterhielt zahlreiche Krankenhäuser, Erziehungs-, Alters- und Erholungsheime, außerdem Kindergärten, ambulante Krankenstationen, Notküchen und soziale Fachschulen. Darüber hinaus wurde der Caritasverband, durch ausländische Mittel unterstützt, nach 1945 in der Hilfe für Flüchtlinge, Kriegsgefangene und Heimkehrer sowie mit einem Suchdienst aktiv. ⁸⁷

Anders als die konfessionelle Wohlfahrtspflege mußten sich Arbeiterwohlfahrt, Paritätischer Wohlfahrtsverband und in bescheidenerem Rahmen die Zentralwohlfahrtsstelle der Juden nach dem Zweiten Weltkrieg von Grund auf neu organisieren. 88 Innerhalb der Arbeiterwohlfahrt (AWO) rekurrierte man auf bewährte Weimarer Muster und belebte auf lokaler und regionaler Ebene ehemalige Bezirksausschüsse neu, wobei vor allem in der britischen Zone mit ihren ehemaligen SPD-Hochburgen rasch Fortschritte erzielt wurden, während der Wiederaufbau in den beiden anderen Westzonen schleppender voranging.⁸⁹ Anfang 1946 wurde in Hannover, auch Sitz der SPD-Parteizentrale, für die Westzonen der Hauptausschuß für Arbeiterwohlfahrt gegründet, dessen Geschäftsführung bald wieder von der auch vor 1933 dort tätigen Lotte Lemke übernommen wurde. Unter Abkehr von Weimarer Traditionen entwickelte sich die nicht mehr in das klassische sozialdemokratische Milieu eingebettete AWO im Laufe des nächsten Jahrzehnts immer mehr von einer durch ehrenamtliche Tätigkeit geprägten Selbsthilfeorganisation der Arbeiter zu einem modernen Dienstleistungsverband mit Fachpersonal, eigenen Ausbildungseinrichtungen und deutlich mehr Erholungsheimen für Kinder, Iugendliche, Mütter usw., wobei sich die ehemals enge Bindung an die SPD lockerte. Einem sich wandelnden Selbstverständnis entsprechend rückte die "sozialpädagogische" Arbeit, die Erziehung zu sozialer Verantwortung unter dem Leitbegriff der "Humanität" in den Vordergrund und erleichterte die Annäherung an die christlichen Verbände, zumal eine gemeinsame Interessenvertretung in Finanzfragen immer dringlicher wurde.

⁸⁷ Zur Entwicklung des Spitzenverbandes DCV vgl. ebenda, S. 23ff.; zur Tätigkeit der Caritas in der frühen Nachkriegszeit insgesamt Frie, Amtskirche; ders., Brot; Aschoff, Überlebenshilfe; Eder, Wiederaufbau; ferner Hans-Josef Wollasch, "Stunde Null", S. 370ff. Zur Entwicklung in der SBZ/DDR siehe die Beiträge in Kösters (Hg.), Caritas.

⁸⁸ Das Deutsche Rote Kreuz (DRK) fiel zwar zunächst unter das Kontrollratsverbot von NS-Organisationen, aber schon Mitte 1945 wurden in der amerikanischen und der britischen Zone, 1947 auch in der französischen Zone neue Landesverbände zugelassen. 1950 schlossen sie sich dann zum DRK erneut zusammen; vgl. ausführlich Hammerschmidt, Wohlfahrtspflege in der Nachkriegszeit, S. 59ff.

⁸⁹ Zur Entwicklung der AWO nach 1945 in den Westzonen vgl. ausführlich Eifert, Frauenpolitik, S. 159ff.

Entgegen der konfessionell bzw. parteipolitisch klaren Zuordnung der anderen Spitzenverbände verstand und versteht sich der Deutsche Paritätische Wohlfahrtsverband (DPW) als ideologisch ungebundene Vereinigung unterschiedlichster, von den anderen Spitzenverbänden nicht erfaßter karitativer Organisationen, Gruppen und Einrichtungen, deren "Zusammenarbeit im Dienste der Nächstenliebe" er fördern und deren Teilhabe an der staatlichen Mittelvergabe er als Spitzenverband der Wohlfahrtspflege sichern wollte. 90 Der Wiederaufbau des DPW ging von der amerikanischen Zone aus, wo sich bis zum Frühling 1948 in allen Ländern wieder Landesverbände konstituiert hatten, die unter dem Druck der Währungsreform einen überzonalen Zusammenschluß forcierten. In Nordrhein-Westfalen allerdings wurde der Verband wohl auch infolge des Widerstands der anderen freien Spitzenverbände erst im August 1949 wieder gegründet, ehe dann im Oktober der DPW für die Bundesrepublik mit Geschäftsstelle in Frankfurt a.M. als Spitzenverband offiziell wieder errichtet wurde. Nach den beiden konfessionellen Verbänden wurde der DPW bald zum drittgrößten Spitzenverband in der Bundesrepublik; allerdings fehlte ihm infolge der Heterogenität seiner Mitglieder⁹¹ die Rückendeckung durch eine Kirche oder Partei, was ihn in den sozialpolitischen Diskussionen eine Mittelposition zwischen den kirchlichen Verbänden einerseits und der AWO andererseits einnehmen ließ. Immerhin besaß der DPW mit Polligkeit zunächst einen der einflußreichsten Fürsorgeexperten der Nachkriegszeit als Ehrenvorsitzenden.92

Resümierend ist somit für die Situation des Fürsorgewesens im weiteren Sinne in der ersten Nachkriegszeit festzuhalten, daß für öffentliche Träger wie für die Verbände der freien Wohlfahrtspflege das Wort vom "Lückenbüßer" die Lage recht zutreffend beschreibt. Ohne materiell und personell auch nur annähernd dafür gerüstet zu sein, versuchte die kommunale Fürsorge, von den freien Wohlfahrtsverbänden unterstützt, den Massennotlagen zu begegnen, auch und gerade dort, wo der Wegfall anderer Sicherungssysteme oder völlig neuartige Probleme die "Lücke" der sozialen Sicherung verursacht hatten. Dabei hatte sich die öffent-

⁹⁰ Zu Geschichte und Selbstverständnis des DPW mit Schwerpunkt auf Nordrhein-Westfalen vgl. Hüppe, Gründung. Zur Wiedergründung des Verbandes, bei der wieder Wilhelm Polligkeit eine wichtige Rolle spielte, siehe Krug von Nidda, Polligkeit, S. 277f. Zitat aus der Verbandssatzung von 1949 ebenda, S. 278.

⁹¹ Dazu zählten neben Krankenhäusern, Heilstätten, Alten-, Jugend- und Behindertenheimen, Ausbildungsstätten, Kindergärten, Werkstätten etc. auch verschiedenste wohltätige Stiftungen oder die örtlichen Studentenwerke und das Deutsche Jugendherbergswerk; vgl. Bundesministerium des Innern (Hg.), Wohlfahrtspflege, S. 106ff.

⁹² Als kleinster der Spitzenverbände wurde 1951 schließlich die "Zentralwohlfahrtsstelle der Juden in Deutschland e.V." erneut gegründet; mit Sitz in Frankfurt a.M. umfaßte sie neun Landesverbände, die selbständigen jüdischen Gemeinden in der Bundesrepublik sowie weitere jüdische Fachverbände. Unterstützt von ausländischen Hilfsorganisationen hatte die jüdische Wohlfahrtsarbeit bereits 1945 in bescheidenem Rahmen wieder begonnen; ihre Schwerpunkte lagen neben der allgemeinen fürsorgerischen Hilfe für die wenigen überlebenden, meist älteren Juden in der Bundesrepublik (1953: ca. 22 000) in der Betreuung der jüdischen DP-Lager sowie zunehmend in der Beratung in Fragen der Wiedergutmachung; vgl. ebenda, S. 148ff.

liche Fürsorge von dem Ideal der individuell betreuenden Hilfe der RGr. abermals weit entfernt und wirkte vor allem als behördlich-schematische, richtsatzzentrierte Massenhilfe. Diese "Fürsorge mit der Hollerithmaschine" mit ihren als repressiv empfundenen Begleiterscheinungen der rigiden Einkommensüberprüfung und Rückerstattungspflicht war kaum dazu angetan, das ohnehin angeschlagene Image der öffentlichen Fürsorge trotz ihrer unbestreitbaren Erfolge zu verbessern – eine Entwicklung, die seit Ende der vierziger Jahre dieses System zunehmend in die sozialpolitische Defensive drängte.

2. Fürsorgepolitik im Zeichen des Wiederaufbaus

Die Fürsorgepolitik der ersten Nachkriegsjahre in den Westzonen ist gekennzeichnet durch das Bemühen ihrer führenden deutschen Vertreter, das hergebrachte Weimarer System im wesentlichen zu erhalten bzw. wieder zu errichten. Begünstigt wurden diese Bestrebungen schon allein durch die Macht des Faktischen: Mit dem "Dritten Reich" war auch der bedrohliche Konkurrent NSV untergegangen, während mit den Stadt- und Landkreisen die traditionellen Fürsorgeträger und zumindest die konfessionellen Spitzenverbände bestehen geblieben waren und ihre Zuständigkeit von den Alliierten nicht grundsätzlich in Frage gestellt wurde.

Doch die neuen und sehr ungleich verteilten Lasten der Fürsorge, damit verbunden deren ungleiche Leistungen und neue rechtliche Sonderregelungen, nicht zuletzt auch alliierte Reformbestrebungen drohten das auf RFV und RGr. aufgebaute Fürsorgesystem aus den Angeln zu heben. Die Bemühungen um dessen Konsolidierung vollzogen sich daher auf drei Ebenen: In organisatorischer Hinsicht galten sie dem interessenpolitischen "Überbau" der Fürsorgeträger in Form der kommunalen Spitzenverbände und des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge (DV) wie einer wirksamen Vertretung gegenüber den Besatzungsmächten, den neuen Länder- und Zoneninstanzen bzw. dem Bund. Auf der finanzpolitischen Ebene standen die Bemühungen um eine gleichmäßigere und zugleich praktikable Verteilung der Lasten zwischen den Fürsorgeverbänden ebenso wie gegenüber den Ländern und Zonen bzw. dem Bund im Vordergrund. Fürsorgerechtlich schließlich zielten diese Bestrebungen auf eine Abwehr alliierter Reformpläne und zunehmender Rechtszersplitterung durch die weitgehende Beibehaltung der Weimarer Rechtsgrundlagen.

⁹³ Vgl. etwa durchaus selbstkritisch die Kommunalvertreter Rudolf Prestel und Heinrich Treibert auf dem Deutschen Fürsorgetag 1949, in: Fürsorge im Dienst, S. 35f., 48ff.; ferner Peter Paul Nahm vom hessischen Innenministerium auf dem Fürsorgetag 1950, in: NDV 30 (1950), S. 241ff.

⁹⁴ So, zustimmend Hans Achinger zitierend, rückblickend der leitende BMI-Beamte Wilhelm Kitz, in: NDV 31 (1951), S. 133.