

Die  
**Reform der Armenpflege.**

---

**Untersuchungen**  
über die Handhabung der Unterstützungsgesetze und  
**Vorschläge**  
zu einer Organisation der amtlichen und der  
freiwilligen Armenpflege.

---

**Eine Denkschrift**

von

**A. Doell.**

---

**Bremen.**

Verlag von E. Schönemann.

1880.

**Die Reform der Armenpflege.**  
Eine Denkschrift von Albert Doell



# Die Reform der Armenpflege. Eine Denkschrift von Albert Doell

Neu herausgegeben mit einer Einführung und  
weiteren Dokumenten vom Deutschen Verein  
für öffentliche und private Fürsorge e.V.



Eigenverlag des Deutschen Vereins  
für öffentliche und private Fürsorge e.V.  
Berlin

Sonderdrucke und Sonderveröffentlichungen (SD 45)

Eigenverlag des Deutschen Vereins  
für öffentliche und private Fürsorge e.V.  
Michaelkirchstraße 17/18, 10179 Berlin  
[www.deutscher-verein.de](http://www.deutscher-verein.de)

Gesamtherstellung  
Druckerei Joh. Walch  
Im Gries 6, 86179 Augsburg

Printed in Germany 2009  
ISBN 978-3-7841-1878-9

Veröffentlicht mit Förderung durch das Bundesministerium  
für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ)

# **Inhalt**

## **Vorwort**

## **Einführung**

*Sabine Schmitt*

## **Die Reform der Armenpflege.**

**Untersuchungen über die Handhabung der Unterstützungsgesetze und Vorschläge zu einer Organisation der amtlichen und der freiwilligen Armenpflege.**

**Eine Denkschrift von A. Doell**

## **Anhang:**

Albert Doell: Centralisierung der Armenpflege in Deutschland. in: Nordwest. Gemeinnützig-unterhaltende Wochenschrift, Nr. 42, S. 335–338.

Albert Doell: Schreiben an die Armendirektion in Leipzig vom 9. Oktober 1879, Stadtarchiv Leipzig, Kap. 35, Nr. 71, Bl.1.



## Vorwort

Als der ehemalige Leiter der Armenverwaltung in Gotha und Senator a.D. Albert Doell im Oktober 1879 zur Gründung eines „Centralvereins für deutsche Armenpflege“ aufrief, war die Zeit reif. Er war nicht der einzige, der die Notwendigkeit einer Reform der Armenpflege sah, und so konnte er rasch Männer aus Wissenschaft, kommunaler Verwaltung und Privatwohltätigkeit um sich sammeln, die im November 1880 die Gründung des „Deutschen Vereins für Armenpflege und Wohlthätigkeit“ beschlossen. Ein Jahr später wurde der Verein konstituiert und unter dem 1919 gewählten Namen „Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge“ existiert er bis heute.

Die Gründungsinitiative brauchte zwei Anläufe, war dafür aber nachhaltig, wie die nun fast 130-jährige Geschichte des Deutschen Vereins zeigt. Auch wenn die Sprache und manche Anliegen der Doellschen Schrift antiquiert und zuweilen kurios anmuten, so kann ihre Lektüre dazu beitragen, den Sinn und Zweck des Deutschen Vereins zu verstehen. Schließlich war dessen Gründung das Kernstück der von Doell und seinen Mitstreitern geforderten „Reform der Armenpflege“ und hierin sind die zentralen Aufgaben, die ihm bei der Ausgestaltung des Sozialwesens bis heute zukommen, bereits angelegt.

Der Deutsche Verein hat sich deshalb entschlossen, die Schrift, die seine Gründung maßgeblich initiiert hat, neu herauszugeben, ergänzt um weitere Dokumente und mit einer historischen Einführung versehen. Dem Verein zur Förderung der öffentlichen und privaten Fürsorge e.V. ist für die großzügige finanzielle Unterstützung zu danken, die diese Publikation ermöglicht hat. Dem Eigenverlag – und hierbei in erster Linie Dr. Sabine Schmitt – ist es zu verdanken, dass nach der umfassenden Aufarbeitung der Vereinsgeschichte in einer viel beachteten Festschrift zum 125-jährigen Bestehen und der Erstellung einer Ausstellung, die die Vereinsgeschichte im Foyer unserer Geschäftsstelle präsentiert, nun dieses kleine, aber einflussreiche Werk aus der allerersten Anfangszeit des Vereins wieder zugänglich ist.

Wir wünschen unseren Mitgliedern, Kooperationspartnern, Freunden und Freundinnen des Deutschen Vereins, aber auch der interessierten Fachöffentlichkeit viel Vergnügen mit dieser historischen Schrift, die viel Erhellendes auch für das heutige Fürsorgewesen zu bieten hat.

Berlin, im November 2009

*Wilhelm Schmidt*  
Präsident des Deutschen Vereins

*Michael Löher*  
Vorstand des Deutschen Vereins

## Einführung<sup>1</sup>

Als der Deutsche Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V. beschloss, „Die Reform der Armenpflege“ von Albert Doell neu zu veröffentlichen, ging man davon aus, dass dies die Denkschrift war, die der Autor im Herbst 1879 an Persönlichkeiten des öffentlichen und privaten Wohlfahrtswesens versandt und damit den entscheidenden Anstoß zur Gründung des Deutschen Vereins für Armenpflege und Wohlthätigkeit im November 1880 gegeben hatte. Die Schilderung des Gründungsgeschehens durch Emil Münsterberg anlässlich des 25-jährigen Bestehens des Deutschen Vereins<sup>2</sup> hatte dies nahegelegt und so wurde es auch in der Literatur rezipiert.<sup>3</sup> Tatsächlich war das Rundschreiben aber ein wesentlich knapperer Text gewesen mit dem Titel „Das Gesetz über den Unterstützungs-Wohnsitz und die Armenverwaltung im deutschen Reiche“. Doell schickte es am 9. Oktober 1879 an die kommunalen Arbeitsverwaltungen und ausgewählte Einzelpersonen, um sie zu einer reichsweiten Besprechung über die „Mängel und Bedürfnisse der öffentlichen Armenpflege“ einzuladen.<sup>4</sup> Dieser Text erschien am 19. Oktober 1879 in der Wochenzeitung „Nordwest“ in einer gekürzten und redigierten Fassung unter dem Titel „Centralisierung der Armenpflege in Deutschland“.<sup>5</sup>

Obwohl Albert Doell positive Reaktionen auf seine Initiative erhielt, ging ihm die Umsetzung seiner Vorschläge nicht schnell genug. Er entschloss sich, seinen Argumenten noch einmal stärkeren Ausdruck zu verleihen und seiner „früher gegebenen Anregung eine präzisere Fassung zu geben“<sup>6</sup>. So veröffentlichte er im April 1880 im Bremer Verlag

- 1 Die Autorin ist Historikerin und Redakteurin im Eigenverlag des Deutschen Vereins.
- 2 Münsterberg 1905, 3 ff. Wortgleich findet sich die Darstellung auch schon in Münsterbergs Generalbericht zum 15-jährigen Bestehen (Münsterberg 1896, 3 ff.).
- 3 Z.B. Sachße/Tennstedt 2005, 17; Tennstedt 2008, 85. Münsterberg selbst zitiert z.T. aus dem Originalschreiben Doells an die Armenverwaltungen.
- 4 Das Schreiben Doells an die Armendirektion Leipzig vom 9. Oktober 1879 liegt vor: Kap. 35, Nr. 71, Bl.1–11 (Stadtarchiv Leipzig). Das Anschreiben ist im Anhang dokumentiert.
- 5 Doell 1879. Auch dieser Artikel ist im Anhang dokumentiert.
- 6 Doell 1880, Vorwort.

C. Schönemann eine 60-seitige Broschüre unter dem Titel: „Die Reform der Armenpflege. Untersuchungen über die Handhabung der Unterstützungsgesetze und Vorschläge zu einer Organisation der amtlichen und freiwilligen Armenpflege. Eine Denkschrift von A. Doell“. Warum diese Eile? Als Grund für Doells Drängen sind mehrere Gründe denkbar: Erstens war es damals schon nicht einfach, die einschlägig interessierten Kreise kurzfristig an einen Tisch zu bringen. Zweitens wollte Doell, der soeben in den Ruhestand eingetreten war, die Umsetzung seiner in der Praxis gewonnenen Erkenntnisse in eine reichsweite Reform der Armenpflege umsetzen.<sup>7</sup> Und drittens lag das Thema gewissermaßen in der Luft; es bestand Handlungsbedarf.

In diesem Artikel soll kurz der sozialgeschichtliche Hintergrund ausgeleuchtet werden, vor dem Doells Initiative zur Gründung des Deutschen Vereins plausibel wird. Seine wesentlichen Anliegen werden skizziert und schließlich in ihrer Relevanz für die Aufgabenstellung des Deutschen Vereins in der Ausgestaltung des deutschen Fürsorgewesens betrachtet.

### **Zum sozialgeschichtlichen Hintergrund**

Als Doell sein Konzept zur Reform der Armenpflege vorlegte, war das Deutsche Reich mit den sozialen Auswirkungen der Industrialisierung konfrontiert, die seit der Mitte des 19. Jahrhunderts zu einer enormen Binnenwanderung der Arbeiterschaft in die schnell wachsenden Städte geführt hatte. Die „Gründerkrise“ von 1873 bewirkte eine hohe Arbeitslosigkeit und Armut in der arbeitenden Bevölkerung, die mit den bestehenden Strukturen der traditionellen Armenpflege nicht aufgefangen werden konnten.<sup>8</sup>

Die Armenpflege hatte bereits einen entscheidenden Umbruch durch das Unterstützungswohnsitzgesetz (UWG)<sup>9</sup> von 1871 erfahren. Als logi-

---

7 Ursprünglich hatte er den Kongress offenbar bereits für September 1879 vorgesehen, war aber durch eine schwere Erkrankung zum Aufschub genötigt; so Doell an die Armendirektion Leipzig vom 9. Oktober 1879, Bl. 1.

8 Zur Entwicklungsgeschichte der Armenfürsorge s. Hering/Münchmeier 2007, Huster 2008, Baron 1983, Sachße/Tennstedt 1998, Willing 2007.

9 Gesetz über den Unterstützungswohnsitz vom 6. Juni 1870 (RGBl. S. 360).

sche Folge der seit 1867 bestehenden Freizügigkeit<sup>10</sup> legte es die Pflicht zur Armenunterstützung nicht mehr der „Heimatgemeinde“ auf, in die ein bedürftig Gewordener zuvor zurückkehren musste, sondern derjenigen Kommune, in der er seinen realen Wohnsitz hatte – allerdings mit einem Mindestaufenthalt von zwei Jahren. Die Kommunen als „Ortsarmenverbände“ waren zur Durchführung verpflichtet; allerdings hatten sie einen weiten Spielraum, insbesondere hinsichtlich der Prüfung der Bedürftigkeit und der Höhe der Unterstützungsleistungen. Entsprechend uneinheitlich waren die Verhältnisse vor Ort. In jedem Fall war die Unterstützung an repressive Regelungen gebunden: Es gab keinen Rechtsanspruch der Bedürftigen und sie verloren das aktive und passive Wahlrecht. Zudem unterstanden sie der Kontrolle und Aufsicht der örtlichen Armenpflege.<sup>11</sup> Infolge der Wirtschaftskrise klagten die Städte und Gemeinden über die steigenden Kosten, die überwiegend durch „zugereiste“ Bedürftige verursacht würden. Es wurden Forderungen nach einer Einschränkung der Freizügigkeit und einer Rücknahme des UWG laut, was hingegen aus anderer Sicht die industrielle Entwicklung Deutschlands bedroht hätte.<sup>12</sup>

Von Seiten der Länder und des Reiches gab es bis zum Ersten Weltkrieg keine direkte Verantwortung für die Armenpflege. Auf Reichsebene konzentrierte man sich auf den Aufbau eines Sozialversicherungssystems mit einer Krankenversicherung 1883, der Unfallversicherung 1884 und der Invaliditäts- und Altersversicherung 1889. Dieses System war erklärtermaßen dazu gedacht, der sozialistischen Arbeiterbewegung den Boden zu entziehen, und es war begleitet von dem repressiven Sozialistengesetz von 1878. Zugleich wurde hier die spezifische Doppelstruktur von Sozialversicherung und Armenfürsorge im deutschen Wohlfahrtsstaat etabliert.<sup>13</sup>

Der öffentlichen Armenpflege auf kommunaler Ebene stand die Privatwohltätigkeit – auch „freie Liebestätigkeit“ genannt – gegenüber.<sup>14</sup> Die

---

10 Gesetz über die Freizügigkeit vom 1. November 1867 (RGBl. S. 55).

11 Hering/Münchmeier 2007, 28 f., Sachße/Tennstedt 2005, 33 f., Huster 2008, 251 f.

12 Baron 1983, 28.

13 Hering/Münchmeier 2007, 59 f.

14 Vgl. Hering/Münchmeier 2007, 59 f.

bürgerliche Bevölkerung organisierte sich in einer Vielzahl von Vereinen, die von unterschiedlichen Weltanschauungen geprägt waren, um der Verelendung der Arbeiterbevölkerung entgegenzuwirken.<sup>15</sup> Neben dem Mosaik unterschiedlicher lokaler Unterstützungsvereine entwickelten sich reichsweit organisierte Vereine, die die Notwendigkeit einer „Sozialreform“ wissenschaftlich begründeten und politisch einforderten. Prominente Beispiele waren der „Verein für Socialpolitik“ und der „Deutsche Verein für öffentliche Gesundheitspflege“, beide 1873 gegründet. Dieser Bewegung ging es letztlich um eine Absicherung der bürgerlichen Gesellschaftsordnung „durch eine systematisch-funktional betriebene Armenpolitik“<sup>16</sup>. In diesem Umfeld traf Doells Initiative auf engagiertes Interesse; hier lag die „politisch und motivationale Gründungskonstellation des Deutschen Vereins“<sup>17</sup>.

### **Doells Initiative**

Albert Doell (2.9.1814–28.5.1892) war von 1854 bis 1879 Senator und Ratsmitglied der thüringischen Stadt Gotha gewesen. In „Die Reform der Armenpflege“ (S. 26 ff.) beschreibt er seinen Weg vom „Sammleramt“ eines Sparvereins im Winter 1845/46 – also einer klassischen „freien Liebestätigkeit“ – über eine Stellung in der Verwaltung des städtischen Armenwesens seit 1854 bis zur Direktion des Armenhauses seit 1861. Schließlich wurde er Leiter des Armen- und Krankenhauswesens in Gotha und siedelte nach seiner Pensionierung 1879 nach Bremen über.

Von Bremen aus versandte Albert Doell das genannte Rundschreiben an die kommunalen Arbeitsverwaltungen und ausgewählte Einzelpersonen. Der Text war offenbar schon Monate zuvor entstanden, da darin der September als Termin für die geplante Konferenz genannt ist. Im Anschreiben nennt Doell eine schwere Erkrankung als Grund für die Verschiebung.<sup>18</sup> Unterstützung fand Doell beim Direktor der stadtbremischen Armenpflege, Senator Wilhelm Nielsen. Dieser hatte zugesagt, der geplanten „Berathung von Vertretern deutscher Armenverbände und

15 Gräser 2009, 104 ff., zur Entwicklung der konfessionellen Wohltätigkeit vgl. Huster 2008, 249.

16 Tennstedt 1981, 447, vgl. Huster 2008, 250 f.

17 Tennstedt 1981, 447.

18 Doell an die Armendirektion Leipzig vom 9. Oktober 1879, Bl. 1 und 3.