

Florian Wimmer
**Die völkische
Ordnung von Armut**

Kommunale Sozialpolitik
im nationalsozialistischen München



Florian Wimmer
Die völkische Ordnung von Armut

MÜNCHEN IM NATIONALSOZIALISMUS
Kommunalverwaltung und Stadtgesellschaft

Ein Kooperationsprojekt
des Historischen Seminars der LMU München
und des Stadtarchivs München

Herausgegeben von
Andreas Heusler, Hans Günter Hockerts, Christiane Kuller,
Winfried Süß, Margit Szöllösi-Janze, Michael Stephan

Band 2

Florian Wimmer
Die völkische Ordnung
von Armut

Kommunale Sozialpolitik im
nationalsozialistischen München



WALLSTEIN VERLAG

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

© Wallstein Verlag, Göttingen 2014
www.wallstein-verlag.de

Vom Verlag gesetzt aus der Adobe Garamond

Umschlaggestaltung: Susanne Gerhards, Düsseldorf

Umschlagfoto: Der Oberbürgermeister von München Karl Fiehler (r.)
sammelt mit einer Sammelbüchse, 25.6.1940.

Foto: Scherl/Süddeutsche Zeitung Photo.

Druck und Verarbeitung: Hubert & Co, Göttingen

ISBN (Print) 978-3-8353-1402-3

ISBN (E-Book, pdf) 978-3-8353-2567-8

Inhalt

Einleitung	9
1. Die organisatorische Entwicklung des Münchner Wohlfahrtsreferats	36
1.1 Das konservativ-bürgerliche Modell der Wohlfahrtsstadt bis 1933	36
1.2 Modi nationalsozialistischer Machtdurchsetzung: Entdemokratisierung, Reorganisation und Parteiintervention . . .	49
1.3 Zentralisierungstendenzen und Abbau administrativer Infrastruktur seit 1935	69
2. Das Personal des Münchner Wohlfahrtsdezernats	76
2.1 Von Fürsorgeexperten zu »alten Kämpfern«: Die Deprofessionalisierung der Dezernatsleitung	76
2.2 Einschüchterung und Loyalitätsstiftung – Die Integration des Fürsorgepersonals in das »Dritte Reich« . . .	89
2.3 Von der »Wohlfahrtspflegerin« zur »Volkspflegerin« – Die Neuausrichtung der Familienfürsorge	104
2.4 »Die Frontsoldaten der Fürsorge« – Die ehrenamtlichen Pfleger als Verbindungsglied zwischen Partei und kommunaler Fürsorge	114
3. Das Wohlfahrtsamt als Teil des wohlfahrtsstaatlichen Interaktionsgeflechts	125
3.1 Soziale Erfassung und Kategorisierung: Das Wohlfahrtsamt im städtischen Behördengefüge	125
3.2 Die »Verzahnung« von Stadt und Partei: NSV und Winterhilfswerk	131
3.3 Die ambivalente Rolle von Caritas und Innerer Mission	154
3.4 Die Münchner Wohlfahrtsdezernenten innerhalb des interkommunalen Expertennetzwerks	174
3.4.1 Vom Einflussgewinn zum Verlust des Expertenstatus	174

3.4.2	»Familiengemeinschaft«, Stadt, »Volksgemeinschaft« – Die Debatte um die Grenzen der Solidarität	181
3.4.3	Die gescheiterten Bemühungen um eine Rekommunalisierung der Arbeitsverwaltung	193
4	Die Sozialverwaltung in Aktion	200
4.1	Zuschreibungen, Drohungen, Beschwerden: Die asymmetrische Kommunikation zwischen Amt und Fürsorgeempfängern	200
4.1.1	»Fürsorgeausnützer« und »notleidende Volksgenossen« – Hausbesuche, Amtsverkehr und der Blick des Fürsorgepersonals . .	200
4.1.2	Einsprüche und Beschwerden: Die Fürsorgeempfänger als Akteure	213
4.2	Das Steuerungspotential materieller Fürsorgeleistungen.	223
4.2.1	Richtsätze, Anrechnungspraxis, Erstattungspflicht, Kredithilfe, Sonderleistungen: Die Stellschrauben finanzieller Unterstützung	223
4.2.2	Konsumlenkung durch Sachunterstützungen	248
4.2.3	Wohnungsfürsorge zwischen Markt und behördlicher Intervention	256
4.3	»Wer nicht arbeitet, hat im 3. Reich keinen Platz« – Arbeitsfürsorge in der völkischen »Leistungsgemeinschaft«	265
4.3.1	Die »Siebung« der Hilfsbedürftigen: Pflichtarbeit als Ordnungsinstrument.	266
4.3.2	Die Förderung bevorzugter Hilfsbedürftiger durch Fürsorgearbeit .	277
5.	Die völkische Fürsorgehierarchie: Muster nationalsozialistischer Ordnung von Armut	281
5.1	Das Wohlfahrtsamt als Verfolger	281
5.1.1	Die repressive Inklusion von »Asozialen«	281
5.1.2	Die sozialpolitische Exklusion jüdischer Hilfsbedürftiger	306
5.2	Die Förderung bevorzugter Bedürftigengruppen	316
5.2.1	»Die ersten Bürger des Reiches«: Fürsorge für die Kriegsbeschädigten und Kriegshinterbliebenen des Ersten Weltkriegs	317
5.2.2	Die »Veteranen der Arbeit und des Lebens«: Kleinrentner, Sozialrentner und der Ausbau der stationären Altenpflege.	324
5.2.3	Die selektive Förderung »erbgesunder« und »arischer« kinderreicher Familien	341
5.2.4	Belohnung für Parteiengagement: Die Unterstützung bedürftiger »alter Kämpfer«	347
5.2.5	Die sozialpolitische Abstützung nationalsozialistischer Außenpolitik Die Unterstützung für Emigranten der österreichischen NSDAP 354 – Die Abstützung der völkischen Umsiedlungspolitik: Südtiroler Optanten in München 360	353

6. Ein Stein im »Bollwerk der inneren Front«:	
Die Fürsorge im Krieg	365
6.1 »Die soziale Stärke eines Volkes hilft mit den Krieg zu gewinnen«:	
Der Familienunterhalt für die Angehörigen von Soldaten.	366
6.2 Soziale Befriedung der »Heimatfront« und völkische Neuordnung	
der Unterstützung: Die Richtsatzreform von 1941	377
6.3 Die Einrichtungen des Wohlfahrtsreferats zwischen	
Kriegswichtigkeit, Ressourcenkonkurrenz und	
Verdrängungsprozessen	383
6.4 Kampf um die Duldungsbereitschaft der »Volksgenossen«:	
Erstversorgung der »Ausgebombten«	388
7. Ausblick: Kriegsfolgenbewältigung und das Ende	
der völkischen Ordnung von Armut	402
7.1 Erste Hilfe für die Entwurzelten der Zusammenbruchsgesellschaft	402
7.2 Ein neuer Anfang?	410
Resümee	417
Anhang	432
Abkürzungen	432
Verzeichnis der Abbildungen und Tabellen	434
Quellen und Literatur	435
Dank	457
Personenregister	459

Einleitung

»Als unterste Einheit der Verwaltung ordnen und formen die Gemeinden das Zusammenleben der Volksgenossen«¹, schrieb Münchens nationalsozialistischer Oberbürgermeister Karl Fiehler im »Völkischen Beobachter« zu Silvester 1940. Es ist bezeichnend, dass Fiehler den Begriff »Ordnen« verwendete, um die Bedeutung der Kommunen innerhalb des NS-Regimes herauszustellen. Mit »Ordnung« rekurrierte er auf eine Kategorie, die in radikaler Ausprägung das politische und wissenschaftliche Denken während des »Dritten Reiches« maßgeblich bestimmte.² Dies hing wesentlich mit der Wahrnehmung der vorangegangenen Jahre oder Jahrzehnte als Krise, Niedergang und Epoche der Auflösung fester Strukturen und Bindungen zusammen.

Die mit »Ordnung« assoziierte Überwindung gesellschaftlicher Gegensätze übte als Gegenbild zur chaotisch empfundenen Gegenwart schon vor 1933 große Anziehungskraft aus.³ In den 1920er-Jahren war dies Teil jenes »Hungers nach Ganzheit«⁴, den Peter Gay als Signatur der Zwischenkriegszeit diagnostizierte. Die nationalsozialistische Ordnungsvorstellung einer ethnisch homogenen »Volksgemeinschaft« war eine jener »Totalutopien der Gesellschaft«⁵, die in diesem Kontext vermehrt Anhänger fanden.

Die »Logik eines radikalen Ordnungsdenkens rassistischer Ausprägung«⁶, das die Verdrängung und schließlich Vernichtung ganzer Bevölkerungsgruppen einplante, wurde mit der nationalsozialistischen Machtübernahme zur Staatsdoktrin. Lutz Raphael beschreibt die Karriere des Begriffes im »Dritten Reich« folgendermaßen: »Nach 1933 rückte ›Ordnung‹ in seiner allgegenwärtigen Allerweltsbedeutung zu einem Schlüsselwort auf, um die vielfältigen Eingriffe und Umgestaltungen der Diktatur im Alltagsleben in ein positives Licht zu setzen.«⁷

»Ordnung« war dabei nicht bloß eine Zukunftsperspektive für ein utopisches Gesellschaftsmodell, es handelte sich auch um einen Prozessbegriff, eben das »Ordnen« als Methode und Lösungsstrategie. Die Realisierung der nationalsozialistischen Ordnungsvorstellungen verlangte Kategorisierungen, Zuteilungen und Grenzziehungen, um den Individuen ihren Platz innerhalb der »Volks-

1 Fiehler, Karl, Die deutschen Gemeinden im Kriege, in: Völkischer Beobachter Nr. 366 vom 31.12.1940, S. 5.

2 Vgl. Raphael, Ordnungsdenken, S. 5-40; Raphael, Ordnung, S. 115-137; Nolte, Ordnung, S. 187-207. Vgl. außerdem die grundlegende Studie Baumann, Dialektik.

3 Zur politischen und wissenschaftlichen Kategorie »Ordnung« jenseits des »Dritten Reiches« auch mit anderen Konnotationen als den oben beschriebenen vgl. etwa Nolte, Ordnung sowie den Sammelband Etzemüller, Ordnung. Vgl. dort insbesondere Doering-Manteuffel, Konturen, S. 41-64. Vgl. außerdem die politikwissenschaftliche Untersuchung Anter, Macht.

4 Gay, Hunger, S. 224-237. Zum Zusammenhang von »Hunger nach Ganzheit« und »Ordnungsdenken« vgl. Nolte, Ordnung, S. 159-187.

5 Nolte, Ordnung, S. 28.

6 Raphael, Ordnung, S. 130. Vgl. auch Raphael, Ordnungsdenken, S. 5-40.

7 Raphael, Ordnung, S. 129.

gemeinschaft« zuzuweisen oder sie aus dieser hinauszudrängen – bis hin zum organisierten Massenmord. Das Ziel des NS-Regimes war der fundamentale Umbau der Gesellschaft zu einer völkisch konzipierten »Leistungsgemeinschaft«,⁸ Wenn nun Münchens Oberbürgermeister Fiehler das »Ordnen« der Bevölkerung zu den Funktionen der Kommunen zählte, so reklamierte er für die »volksnächste Verwaltungseinheit«⁹ einen Anteil an diesem nationalsozialistischen Projekt. Die Städte und Gemeinden – so die Botschaft – wirken an der Realisierung der »Volksgemeinschaft« wesentlich mit. Auf welche Weise die Behörden in Fiehlers eigenem Kompetenzbereich, der Münchner Stadtverwaltung, der Aufgabenbeschreibung ihres Oberbürgermeisters nachkamen, soll im Folgenden für ein Ressort untersucht werden, dem in diesem Zusammenhang zweifellos eine zentrale Bedeutung zukommen musste: der kommunalen Sozialpolitik.¹⁰

Auf den ordnenden Charakter von Sozialpolitik nicht nur im Nationalsozialismus hat die historische Forschung immer wieder hingewiesen. So schreibt etwa Detlev Peukert: »Über den Mechanismus der Sozialpolitik wurde aus dem Problem der Armut eine Frage der Ordnung, der Einordnung der Betroffenen, wie der ordnungsgemäßen Gewährung von Hilfen durch die Sozialverwaltungen.«¹¹ Mit der Beurteilung der Armen¹², der daraus abgeleiteten Zuteilung unterschied-

8 Zur Konzeption der nationalsozialistischen »Leistungsgemeinschaft« vgl. etwa Peukert, Volksgenossen, S. 247. Zu dem Versuch, die »Volksgemeinschaft« mittels Inklusion und Exklusion zu realisieren, sei an dieser Stelle lediglich auf den Sammelband Bajohr/Wildt, Volksgemeinschaft verwiesen. Eine Besonderheit des »Dritten Reiches« war dabei nicht der Zusammenhang von Ordnungsdenken und gesellschaftlicher Großplanung als solcher, sondern die spezifischen Ordnungsvorstellungen der ethnisch homogenen »Volksgemeinschaft« und die radikalen Maßnahmen zu deren Realisierung bis hin zum Massenmord. Zur Verbindung von Ordnungsdenken und gesellschaftlichen Großplanungen im 20. Jahrhundert vgl. die Aufsätze des Sammelbandes Etzemüller, Ordnung.

9 Fiehler, Karl, Die deutschen Gemeinden im Kriege, in: Völkischer Beobachter Nr. 366 vom 31.12.1940, S. 5.

10 Die Verwendung des Begriffes »Sozialpolitik« erfolgt hier in einer engen und pragmatischen Definition. Es geht hier nicht um den Gesamtzusammenhang gesellschaftsgestaltender Politik, sondern lediglich um die Soziale Sicherung. Mit Blick auf die Kommune handelte es sich dabei in erster Linie um die zeitgenössisch als Fürsorge oder Wohlfahrtspflege bezeichnete unterste Stufe des wohlfahrtsstaatlichen Sicherungsnetzes. Vgl. auch Kaufmann, Begriff, S. 100. Dass im Folgenden die kommunale Tätigkeit im Wohlfahrtswesen dezidiert auch als »kommunale Sozialpolitik« und nicht bloß als »Sozialverwaltung« beschrieben wird, soll die Handlungs- und Entscheidungsspielräume der Städte und Kommunen im Wohlfahrtswesen unterstreichen. Mit »Sozialverwaltung« wird im Folgenden die mit der kommunalen Sozialpolitik befassete Behörde, also das Wohlfahrtsreferat der Stadtverwaltung, bezeichnet.

11 Peukert, Grenzen, S. 306. Vgl. auch Raphael, Figuretionen, S. 13.

12 Als ausschlaggebendes Kriterium für die Zurechnung einer Person zur Armutsbevölkerung wird in dieser Studie der Empfang behördlicher Unterstützung angesehen, beziehungsweise eine soziale und ökonomische Situation, die üblicherweise zur Gewährung von Fürsorgeleistungen führte. Insofern zählen etwa auch Personen dazu, denen das Wohlfahrtsamt die Unterstützung als Repression für Fehlverhalten sperrte oder

licher Leistungen oder der Verhängung verschiedener Repressionen verfügte die kommunale Sozialverwaltung über ein breites Spektrum an Steuerungsmöglichkeiten, die sich zur Realisierung von Ordnungsvorstellungen einsetzen ließen.

Ziel der vorliegenden Studie ist es nun, am Beispiel des Münchner Wohlfahrtsamts den Beitrag kommunaler Sozialpolitik zu einer spezifisch nationalsozialistischen Ordnung von Armut herauszuarbeiten, deren zentrales Charakteristikum die Hierarchisierung der bedürftigen Bevölkerung nach der Leistung des Einzelnen für die »Volksgemeinschaft« darstellte. Unter Leistung sind dabei nicht nur Arbeitsleistungen, sondern etwa auch die Geburt vieler »erbgesunder« und »arischer« Kinder, die Umsiedlung im Sinne einer ethnischen Homogenisierung Europas oder Opfer wie der Verlust der Gesundheit im Ersten Weltkrieg zu verstehen. Die Herangehensweise erfordert eine zweifache Perspektive, die sich leitmotivisch durch die gesamte Untersuchung zieht: Zum einen ist die materielle Seite der Ordnung von Armut, also der Modus der Distribution wohlfahrtsstaatlicher Leistungen und Repressionen, in den Blick zu nehmen. Zum anderen sind aber auch kulturelle Aspekte kommunaler Sozialpolitik relevant, die Ordnung von Armut mit hervorbringen und in denen diese sich wiederum manifestiert. Diese Distribution von Bedeutung umfasste Zuschreibungen der Behörden gegenüber Fürsorgeempfängern¹³, Praktiken der Wohlfahrtspflege sowie die räumliche Struktur der Wohlfahrtsstadt.¹⁴

Mit der Untersuchung der Ordnung von Armut durch die Münchner Stadtverwaltung im »Dritten Reich« befindet sich die Studie an der Schnittstelle von vier Forschungsfeldern: die Rolle von Stadtverwaltungen im nationalsozialistischen Herrschaftssystem, die Erforschung der nationalsozialistischen »Volksgemeinschaft«, die Entwicklung des modernen Wohlfahrtswesens sowie die deutsche Kriegsgesellschaft.

jüdische Arme, die ab Ende der 1930er-Jahre grundsätzlich keine Leistungen mehr erhielten. Die Studie geht von der gesellschaftlichen Konstituierung von »Armut« über die Unterstützungsbeziehung aus. Sie folgt darin der inzwischen klassischen Armutsdefinition des Soziologen Georg Simmel: »Soziologisch angesehen ist nicht die Armut zuerst gegeben und daraufhin erfolgt Unterstützung – dies ist vielmehr nur das Schicksal seiner personalen Form nach –, sondern derjenige, der Unterstützung genießt bzw. sie nach seiner soziologischen Konstellation genießen sollte – auch wenn sie zufällig ausbleibt –, dieser heißt der Arme.« Simmel, *Soziologie*, S. 489f. Vgl. auch Paugam, *Formen*, S. 7-24, 52-69.

13 Hier sind auch Fürsorgeempfängerinnen einbezogen. Im Interesse einer besseren Lesbarkeit verwendet diese Studie das generische Maskulin. Überall, wo es analytisch erforderlich ist, wird allerdings nach Geschlechtern differenziert.

14 Zur großen Bedeutung von Sprache und Zuschreibungen im Wohlfahrtswesen etwa für die Konstruktion von Devianz vgl. das Standardwerk Becker, *Outsiders*. Vgl. außerdem Hall/Slembrouck/Sarangi, *Language*. Zur Eigenschaft des Raumes als Träger von Bedeutung vgl. etwa die grundlegenden Arbeiten Schlögel, *Räume*; Döring/Thielmann, *Turn*. Vgl. auch die gute Zusammenfassung der entsprechenden Theoriedebatte Bachmann-Medick, *Turn*.

1.) Die Studie bewegt sich im Kontext einer Neubewertung der Rolle von Stadtverwaltungen als eigenständige Akteure innerhalb des NS-Regimes durch die Forschung der letzten Jahre.¹⁵ Vergleichsweise spät rückt in diesem Zusammenhang zunehmend ein Element des NS-Staates in den Blick, dem zuvor lange Zeit nur geringe Bedeutung beigemessen wurde.¹⁶ Im Anschluss an die wichtige und einflussreiche Studie Horst Matzeraths »Nationalsozialismus und kommunale Selbstverwaltung« von 1970 richtete sich die Perspektive der Forschung lange auf die »Zerstörung der Selbstverwaltung«¹⁷. Die Selbstverwaltung der Gemeinden – so die These Matzeraths in Anlehnung an Hans Mommsens wegweisende Arbeit zur Beamtenschaft – sei im Rahmen des polykratischen Herrschaftsgefüges des »Dritten Reiches« und des damit verbundenen Dualismus von Staat und Partei sukzessive untergraben worden und stelle damit eines der »traditionalen Elemente« dar, die der Nationalsozialismus »parasitär ausnutzte und zersetzte«¹⁸. Daran anknüpfend konstatierte Hanko, dass 1935 mit Inkrafttreten der Deutschen Gemeindeordnung (DGO) »der Versuch autonomer Münchner nationalsozialistischer Kommunalpolitik gescheitert und die Fremdbestimmung Münchens durch stärkere Kräfte des Regimes irreversibel geworden war.«¹⁹

Jüngere Arbeiten kritisieren nun diese Ausrichtung auf ein Ideal kommunaler Selbstverwaltung und lenken den Blick auf die Handlungsspielräume kommunaler Behörden und deren stabilisierende Funktion für das nationalsozialistische Herrschaftssystem insgesamt.²⁰ Die Tätigkeit städtischer Beamter beschränkte sich keineswegs auf den bloßen Vollzug starrer Verordnungen und Erlasse; in der Verwaltungspraxis boten sich ihnen durchaus gewisse Ermessens- und Entschei-

15 Wegweisende Arbeiten sind Gruner, Wohlfahrt; Mecking/Wirsching, Stadtverwaltung; Gotto, Kommunalpolitik; Gotto, Systemstabilisierung. Einen prägnanten Überblick zur Rolle der Kommunen als eigenständige Akteure innerhalb des NS-Staates bietet Gruner, Kommunen.

16 In der vor allem in den 1980er-Jahren florierenden Regional- und Lokalforschung zum Nationalsozialismus dominierten alltagsgeschichtliche Studien und Untersuchungen zu Themen wie Widerstand und Verfolgung vor Ort, Aufstieg der NS-Bewegung und regionale Milieus. Vgl. die Forschungsberichte Szejmann, Verwässerung; Schneider, Nationalsozialismus; Wirsching, Nationalsozialismus. Ein Beispiel für diese Schwerpunktsetzung in der stadtgeschichtlichen Forschung zum Nationalsozialismus ist Schmiechen-Ackermann, Großstädte. Zur Entwicklung der stadtgeschichtlichen Forschung bis Ende der 1990er-Jahre vgl. Schmiechen-Ackermann, Herrschaft sowie neueren Datums und mit dem Fokus auf Niedersachsen Schmiechen-Ackermann, Stadt. Zu veraltungsgeschichtlichen Regional- und Lokalstudien vgl. Ruck, Beharrung.

17 Matzerath, Nationalsozialismus, S. 433.

18 Ebd., S. 436. Matzerath bezieht sich dabei auf Mommsen, Beamtentum, S. 18.

19 Hanko, Kommunalpolitik, S. 331.

20 Zur Kritik an der Annahme eines Ideals kommunaler Selbstverwaltung als Maßstab durch die Forschung vgl. Mecking/Wirsching, Stadtverwaltung, S. 12 f. In einer anderen Studie zeigt Wirsching zudem, dass es bereits vor 1933 zu einem Abbau von Elementen der Selbstverwaltung gekommen ist. Wirsching, Gemeinde.

dungsspielräume.²¹ So spielten die Städte und Gemeinden – wie Wolf Gruner für die Wohlfahrtsbehörden detailliert herausarbeitete – eine bedeutende, eigenständige Rolle bei der Verfolgung der Juden, und zwar gleich in doppelter Hinsicht: Zum einen nutzten die städtischen Wohlfahrtsämter vorhandene Spielräume für die gezielte Diskriminierung jüdischer Bürger, zum Beispiel durch die Kürzung von Wohlfahrtsleistungen.²² Mit eigenen Initiativen ergänzten die Kommunen auf diese Weise die antijüdische Reichspolitik. Zum anderen fungierten sie in einem Prozess der »wechselseitigen Dynamisierung von zentraler und lokaler Politik«²³ als Impulsegeber, die Diskriminierungs- und Verfolgungsmaßnahmen gegenüber Juden »von unten« beförderten. In diesem Zusammenhang betont Gruner die zentrale Rolle des damaligen kommunalen Vertretungsorgans Deutscher Gemeindetag (DGT) als »Netzwerk der Verfolgung«²⁴, dessen Bedeutung bis dahin in der Forschung unterschätzt wurde.²⁵ Der DGT bot ein Forum, auf dem sich die Vertreter der Städte und Gemeinden über antijüdische Maßnahmen austauschen konnten, was erheblich zur Koordinierung der lokalen Verfolgung beitrug. Zudem fungierte der Gemeindetag als Schnittstelle zwischen lokaler und zentraler Ebene, indem er die Vorstöße und Forderungen der Kommunen bündelte und den zuständigen Stellen der Reichsregierung unterbreitete. Auf diese Weise erreichten die Kommunen unter anderem 1938 den prinzipiellen Ausschluss jüdischer Bedürftiger von öffentlichen Fürsorgeleistungen durch eine Verordnung des Reichsministers des Innern.²⁶

Neben neuen Erkenntnissen zu kommunalen Handlungsspielräumen und zum Einfluss der Stadtverwaltungen auf Entscheidungen der Reichsbehörden

- 21 Die Handlungsspielräume kommunaler Beamter jenseits des bloßen Vollzugs festgeschriebener Normen arbeitet Gotto für die Augsburger Stadtverwaltung präzise heraus. Für seine Analyse nutzt er in Anlehnung an den Verwaltungswissenschaftler Thomas Ellwein den Begriff der »administrativen Normalität«, der die ungeschriebenen Spielregeln in Behörden zum Umgang mit Vorschriften bezeichnet: das Erfahrungswissen der Beamten, welche Vorschriften unbedingt einzuhalten sind, wo Spielräume bleiben und welche Vorschriften völlig ignoriert werden können. Die nationalsozialistische Machtdurchsetzung – so Gottos These – führte zu einer Verschiebung der administrativen Normalität. Die Augsburger Stadtverwaltung habe so Forderungen und Zielsetzungen des Nationalsozialismus auch jenseits der Ebene von Gesetzen und Verordnungen adaptiert. Vgl. Gotto, Kommunalpolitik, S. 2-4 in Anlehnung an Ellwein, Norm, S. 19-30.
- 22 Vgl. Gruner, Wohlfahrt, S. 89-93, 314-317. Mit »Juden« sind hier und im Folgenden nicht nur die Menschen jüdischen Glaubens, sondern alle durch das NS-Regime auf Grund ihrer Abstammung als »Juden« definierte Personen bezeichnet. Zur Beteiligung des Münchner Wohlfahrtsamtes an der Judenverfolgung vgl. Kapitel 5.1.2.
- 23 Gruner, NS-Judenverfolgung, S. 75-126. Vgl. auch Mecking/Wirsching, Stadtverwaltung, S. 19.
- 24 Gruner, Kommunen, S. 197.
- 25 Matzerath beschreibt den DGT als Beispiel für den »Niedergang der Selbstverwaltung«. Er sei vom Hauptamt für Kommunalpolitik der NSDAP in den Hintergrund gedrängt worden. Vgl. Matzerath, Nationalsozialismus, S. 435 f.
- 26 Gruner, Öffentliche Wohlfahrt, S. 157-173, 320-323.

arbeitete die jüngere Forschung besonders die stabilisierende Rolle der Kommunen für das nationalsozialistische Herrschaftssystem heraus. Die Frage, warum das NS-Regime trotz der beträchtlichen Konflikte und Reibungen, die das polykratische Herrschaftsgefüge mit seinen konkurrierenden Machtzentren und unklaren Kompetenzverteilungen hervorbrachte, bis zur völligen militärischen Niederwerfung eine verheerende Stabilität wahren konnte, lenkte den Blick in den letzten Jahren auf die unteren Ebenen des nationalsozialistischen Staates.²⁷ Standen bisher die Konflikte zwischen Verwaltungsbehörden und Parteistellen auch bei Lokalstudien im Mittelpunkt des Interesses, weisen neuere Untersuchungen auf verbreitete Kooperationen und Verflechtungen hin.²⁸ Zunehmend wird dabei deutlich, dass die polykratische Struktur gerade auf lokaler Ebene ihre eigenen »ordnungsstiftenden Regelungsmechanismen«²⁹ hervorbrachte. Personalunionen und Ämterkumulationen, Appelle an übergeordnete Instanzen, regimekonforme Eigenmächtigkeiten sowie formelle und informelle Koordinationsabsprachen waren Strategien, mit denen die Reibungen und Konflikte höherer Stellen vor Ort aufgefangen und sogar überkompensiert werden konnten. Anstatt für das Herrschaftssystem eine Belastung darzustellen – so die These von Bernhard Gotto –, führten gerade die polykratischen Rahmenbedingungen zu einer Flexibilisierung bürokratischer Strukturen auf lokaler Ebene, die es dem NS-Regime ermöglichte, verheerende Dynamik und Stabilität zu kombinieren.³⁰ Dabei ist nicht von einem dysfunktionalen Antagonismus von Staat und Partei, sondern vielmehr von einem »symbiotischen Verhältnis«³¹ beider Machtzentren auszugehen.³²

Für die vorliegende Studie ergeben sich aus der neueren Kommunalforschung zum Nationalsozialismus drei übergeordnete Anknüpfungspunkte. Erstens ist zu fragen, welche Handlungsspielräume sich den Beamten des Münch-

27 Ein wichtiger Impuls zu dieser Verschiebung des Blickwinkels ging von der Studie Ruck, Zentralismus aus.

28 Vgl. u. a. Mecking/Wirsching, Stadtverwaltungen, S. 5 f.

29 Gotto, Selbststabilisierung, S. 47.

30 Vgl. ebd., S. 28, 36-42 sowie 47 f. Ausführlich und auf umfassender Quellenbasis analysierte Gotto das lokale nationalsozialistische Herrschaftssystem am Beispiel Augsburgs. Gotto, Kommunalpolitik. Zur Neubewertung des polykratischen Herrschaftssystems vgl. außerdem Hachtmann, Staatlichkeit, S. 56-79.

31 Zu diesem Schluss kommen übereinstimmend Gotto, Kommunalpolitik, S. 423 und Mecking/Wirsching, Stadtverwaltungen, S. 18.

32 Entsprechend setzt sich zunehmend eine neue Lesart von Ernst Fraenkel's klassischer Interpretation der NS-Diktatur als »Doppelstaat« durch: Die Dichotomie von fortbestehender Rechtsbindung und Willkürherrschaft, die Fraenkel mit den Begriffen »Normenstaat« und »Maßnahmenstaat« fasst, lässt sich nicht einfach einer Dichotomie der Herrschaftszentren Staat einerseits und Partei andererseits zuordnen. »Normenstaat« und »Maßnahmenstaat« müssen vielmehr als querliegend zur institutionellen Ordnung des NS-Regimes verstanden werden. Auch in der Verwaltungspraxis kommunaler Behörden finden sich insofern potentiell sowohl normenstaatliche als auch maßnahmenstaatliche Elemente. Vgl. Wildt, Ordnung, S. 45-61 in Bezug auf Fraenkel, Doppelstaat.

ner Wohlfahrtsamts während der NS-Zeit boten und wie sie diese nutzten. Ist eine eigene Münchner Handschrift kommunaler Sozialpolitik festzustellen?

Zweitens stellt sich die Frage nach der Beteiligung der Münchner Sozialverwaltung an den wohlfahrtspolitischen Entscheidungsprozessen auf Reichsebene. Im Mittelpunkt steht dabei die Rolle Münchens im Deutschen Gemeindetag. Der Blick auf München erscheint in diesem Zusammenhang schon deshalb besonders lohnenswert, weil die Stadt mit Karl Fiehler den rangmäßig ersten Kommunalpolitiker des Reiches zum Oberbürgermeister hatte. Sowohl frühzeitiges NSDAP-Mitglied, Teilnehmer am sogenannten »Hitlerputsch« und Haftgenosse Hitlers in Landsberg als auch Beamter im mittleren Verwaltungsdienst der Stadt München, hatte Fiehler geradezu eine optimale Vita für eine kommunalpolitische Karriere im »Dritten Reich«. ³³ Seit Mitte der 1920er-Jahre galt Fiehler als der kommunalpolitische Experte der Partei. Die Abteilung für Kommunalpolitik der NSDAP, der er seit 1929 vorstand, wurde nach der Machtübernahme schließlich zum Hauptamt für Kommunalpolitik aufgewertet und war damit in der Parteihierarchie ganz oben angesiedelt. Mit der Zwangsvereinigung der kommunalen Spitzenverbände übernahm Fiehler Ende 1933 auch den Vorsitz des neugeschaffenen Deutschen Gemeindetags. Bis Kriegsende leitete der Münchner Oberbürgermeister beide kommunalpolitische Zentralorganisationen des NS-Staates in Personalunion. ³⁴ Die Betrachtung der kommunalpolitischen Koordinierungs- und Entscheidungsprozesse auf Reichsebene aus der Münchner Perspektive verspricht daher in besonderem Maße weiterführende Einsichten in die Relationen kommunalpolitischer Macht im »Dritten Reich«.

Drittens soll das nationalsozialistische Herrschaftssystem auf lokaler Ebene weiter ausgeleuchtet werden. Der Wohlfahrtsbereich bietet in diesem Zusammenhang die Möglichkeit einer Tiefenbohrung. Die dem Fürsorgesektor eigenen institutionellen und organisatorischen Rahmenbedingungen mit Nationalsozialistischer Volkswohlfahrt (NSV) und konfessionellen Verbänden als Interaktionspartner der Stadtverwaltung brachte spezifische Konfrontations- und Kooperationskonstellationen hervor, die es zu analysieren gilt. München ist

33 Karl Fiehler wurde 1895 in Braunschweig geboren und wuchs in kleinbürgerlichen Verhältnissen als Sohn eines Baptistenpredigers in München auf. Nach Realschulabschluss und kaufmännischer Lehre arbeitete er als Handlungsgehilfe. Verwundet aus dem Ersten Weltkrieg zurückgekehrt, begann, Fiehler eine Tätigkeit als mittlerer Verwaltungsbeamter bei der Stadt München. In den frühen 1920er-Jahren schloss er sich der NSDAP an und beteiligte sich 1923 am Putschversuch. Nach wenigen Wochen Haft in Landsberg zog er 1924 als einer der ersten Nationalsozialisten in den Münchner Stadtrat ein und führte bis 1933 die Fraktion der NSDAP. 1933 bis 1945 war Fiehler Oberbürgermeister von München. Nach dem Krieg wurde er als »Aktivist« eingestuft und bis 1948 interniert. Zur Biographie Karl Fiehlers vgl. Heusler, Haus, S. 182-190, Hanko, Kommunalpolitik, S. 333-337 sowie Haerendel, Wohnungspolitik, S. 45-51.

34 Zur Rolle Fiehlers als kommunalpolitischer Experte der NSDAP und zur Entstehung des Hauptamtes für Kommunalpolitik vgl. Matzerath, Nationalsozialismus, S. 36-42, 53-58 und 170-176. Zur Gründung des DGT vgl. Matzerath, Nationalsozialismus, S. 165-170.

für eine Untersuchung der lokalen nationalsozialistischen Herrschaftsstruktur und insbesondere der Beziehungen von städtischen Behörden und Parteistellen ein besonders aufschlussreiches Fallbeispiel. Als Schauplatz der Gründung der NSDAP und ihres frühen Aufstiegs bis zum Putschversuch 1923 nahm die bayerische Hauptstadt eine herausragende Position in der »mental map« des nationalsozialistischen Deutschlands ein, die im Ehrentitel »Hauptstadt der Bewegung« ihren symbolpolitischen Ausdruck fand.³⁵ Dieser Titel war aber nicht nur eine symbolpolitische Formel, sondern besaß auch eine institutionelle Fundierung in der Parteizentrale der NSDAP, die sich um den Königsplatz immer weiter ausdehnte. Mit mehreren tausend hauptamtlichen Mitarbeitern allein bei den zahlreichen Dienststellen der Reichsleitung war der »NS-Funktionärs-Befall«³⁶ in München außerordentlich hoch.³⁷ Als »Begegnungs- und Kommunikationsraum von lokal, regional und reichsweit handelnden Herrschaftsträgern und Funktionseleiten«³⁸ wurde die »Hauptstadt der Bewegung« höchstens von der Reichshauptstadt Berlin übertroffen. Auch die sogenannten »alten Kämpfer« waren in München zahlreich vertreten. Insbesondere unter den »Blutordens-trägern«, den Teilnehmern am »Hitlerputsch«, deren besonderer Ehrenrang innerhalb der NSDAP bei den jährlichen Parteifeierlichkeiten am neunten November regelmäßig zeremoniell bekräftigt wurde, waren viele Münchner. Das spiegelte sich auch im kommunalpolitischen Personaltableau Münchens wider. Mit Fiehler, Reichsschatzmeister Franz Xaver Schwarz und Reichspressechef Max Amann zählte die NSDAP-Stadtratsfraktion bis 1933 drei Reichsleiter der Partei zu ihren Mitgliedern. Die Mandate für den Stadtrat der »Hauptstadt der Bewegung«, in dem seit der teils gewaltsamen Verdrängung der anderen Fraktionen 1933 ausschließlich Nationalsozialisten saßen, wurden an verdiente »alte Kämpfer« als besondere Anerkennung vergeben – unter ihnen 16 Träger des »Blutordens«.³⁹ Auch im Münchner Wohlfahrtsbereich gab es Verbindungen zu nationalsozialistischen Parteigrößen. Philipp Bouhler, Reichsleiter und später Chef der Privatkanzlei Hitlers, betätigte sich in seinem Stadtbezirk als

35 Zu Münchens Position als symbolisch-mythischer Zentralort des »Dritten Reiches« und zum Titel »Hauptstadt der Bewegung« vgl. Hockerts, München.

36 Ebd., S. 39.

37 Die bedeutendsten in München ansässigen Dienststellen waren der »Stab des Stellvertreters des Führers« unter Rudolf Heß, seit 1941 von Martin Bormann als Parteikanzlei weitergeführt, das Amt des Reichsschatzmeisters der NSDAP unter Franz Xaver Schwarz und die Reichsorganisationsleitung unter Robert Ley. Die wichtigste Parteidienststelle für den Wohlfahrtsbereich, das Hauptamt für Volkswohlfahrt unter Erich Hilgenfeldt, war in Berlin angesiedelt. Vgl. Reibel, Parteizentrale. Umfassender zur Verortung des Parteiviertels und der NSDAP in München vgl. Heusler, Haus, insbesondere S. 151-169 und 201-217.

38 Hachtmann/Schaarschmidt/Süß, Einleitung, S. 17.

39 Der Status einer Parteeelite beschränkte sich bei den Münchner Stadträten allerdings weitgehend auf diese kommunalpolitische Position. Einflussreichere Posten in Staat und Partei hatte kaum einer von ihnen. Biographien mehrerer Stadträte finden sich bei Hanko, Kommunalpolitik, S. 333-345, 356-362.

ehrenamtlicher Wohlfahrtspfleger, ein Amt, das auch die Ehefrau von Franz Xaver Schwarz ausübte. In den 1933 neu besetzten Wohlfahrtsausschuss des Stadtrats zog als Vertreterin für die NS-Nothilfe Elisabeth Frick, die Ehefrau des Reichsinnenministers, ein.⁴⁰ Die enge Verbindung Münchens mit dem Aufstieg des Nationalsozialismus brachte der Stadtverwaltung aber noch viel weitreichendere Vernetzungen. Das Amt des Parteibeauftragten, der gemäß der neuen Deutschen Gemeindeordnung (DGO) von 1935 den Einklang von Kommunalverwaltung und Partei sichern sollte, übernahm für die »Hauptstadt der Bewegung« Hitler persönlich.⁴¹ Ein besseres Patronatsverhältnis war im »Dritten Reich« nicht zu erlangen.⁴²

Zu fragen ist deshalb, welche Konsequenzen aus diesen zweifellos außergewöhnlichen Rahmenbedingungen für die Statik des lokalen nationalsozialistischen Herrschaftssystems in München folgten.

2.) Eine grundsätzliche Neubewertung erfuhr in den letzten Jahren neben der Rolle der Stadtverwaltungen auch der Begriff der nationalsozialistischen »Volksgemeinschaft«. Lange als reine Propagandaformel abgetan, wurde »Volksgemeinschaft« zu einem verbreiteten historiographischen Deutungsmodell für die nationalsozialistische Gesellschaft. Ian Kershaw konstatierte kürzlich gar eine »Allgegenwart des Konzepts ›Volksgemeinschaft‹ in der gegenwärtigen Diskussion über das ›Dritte Reich‹.«⁴³ Der neuen Konjunktur des Begriffes liegen eine Verschiebung der Perspektive und ein Wandel im Verständnis von »Volksgemeinschaft« zu Grunde.

40 Vgl. Protokoll der Stadtratssitzung vom 1.6.1933, StadtAM Ratssitzungsprotokolle 706/1. Liste der 1930 gewählten Unterausschuss-Vorsitzenden der Wohlfahrtsbezirksämter (WBÄ), StadtAM Wohlfahrt 746. Schreiben einer ehrenamtlichen Wohlfahrtspflegerin an Fiehler, die sich auf die Ehefrau von Schwarz beruft, StadtAM BuR 1465.

41 Die Initiative dafür war aus der Münchner Stadtverwaltung gekommen. Fiehler, der einer institutionalisierten Einflussnahme der Partei auf die Kommunen ablehnend gegenüberstand, wollte durch Hitlers direkte Einbeziehung nicht nur die symbolische Sonderstellung Münchens unterstreichen, sondern seiner Stadt zudem eine größere Unabhängigkeit gegenüber den lokalen Parteistellen sichern. Vgl. Matzerath, Nationalsozialismus, S. 155.

42 Vgl. Hockerts, München, S. 36f. Die Rolle des Parteibeauftragten wurde in §33 der Deutschen Gemeindeordnung gesetzlich definiert. RGBl. I, 1935, S. 49.

43 Kershaw, Volksgemeinschaft, S. 3. Zentrale Arbeiten für die Konzipierung von »Volksgemeinschaft« als Forschungsansatz und dessen Etablierung sind Wildt, Volksgemeinschaft; Bajohr/Wildt, Volksgemeinschaft, darin insbesondere die Einleitung von Frank Bajohr und Michael Wildt; Bajohr, Folk Community; Frei, Volksgemeinschaft, der die Erfahrungsgeschichte in den Mittelpunkt seiner Betrachtung stellt und auf die »Verbreitung des Gefühls sozialer Gleichheit« (S. 128) verweist. Bereits über zwei Jahrzehnte vor der neuen Konjunktur des Begriffes finden sich wegweisende Überlegungen zum Verständnis der nationalsozialistischen »Volksgemeinschaft« als handlungsleitende Zielvorstellung des »Dritten Reiches« bei Peukert, Volksgenossen, S. 246-265 sowie S. 289-296. Gleichsam als Scharnier zwischen älterer und neuerer Deutung betont Peukert allerdings weiterhin den überwiegend propagandistischen Charakter der »Volksgemeinschaftsfassade«. Peukert, Volksgenossen, S. 221. Ein prägnantes Beispiel für die Ablehnung des Begriffes als reine Propagandaformel ist ein Lexikonartikel von 1971: Mommsen, Volksgemeinschaft, S. 830f.

gemeinschaft« zugrunde. So richtete sich die ältere Forschung gegen eine Vorstellung von der nationalsozialistischen Gesellschaft als egalitäre »Volksgemeinschaft« ohne soziale Differenzen und wies auf der Grundlage statistischer Daten fortbestehende Klassenunterschiede nach.⁴⁴ Neuere Arbeiten betonen hingegen den zukunftsgerichteten Charakter von »Volksgemeinschaft« und verstehen diese nicht als Beschreibung sozialer Realität, sondern als Zukunftsprojekt, als utopische Zielvorstellung mit mobilisierender Wirkung: »In der Verheißung, in der Mobilisierung, nicht in der Feststellung eines sozialen Ist-Zustandes«, so Michael Wildt und Frank Bajohr, »lag die politische Kraft der Rede von der ›Volksgemeinschaft‹.«⁴⁵ Als handlungsleitendes Zukunftsmodell sei »Volksgemeinschaft« auf die Optimierung des rassistisch definierten »Volkskörpers« durch Leistungssteigerung gerichtet gewesen. »Volksgemeinschaft« wird demnach nicht mehr als rein egalitäres Modell verstanden – gleichsam als nationalsozialistisches Äquivalent zur Idee einer klassenlosen Gesellschaft. Vielmehr sei Ungleichheit dem rassistischen Projekt prinzipiell inhärent. Der Ausschluss der Juden aus der deutschen Gesellschaft war, Wildt zufolge, geradezu das konstituierende Element der »Volksgemeinschaft«. Durch Praktiken der Distanzierung und Stigmatisierung von Juden wie Boykottaktionen und öffentliche Anprangerungen konstruierten die Beteiligten die »Volksgemeinschaft« in der Aktion.⁴⁶ Sowohl Exklusionsprozesse, die Ausgrenzung der »Gemeinschaftsfremden«, als auch Inklusionsprozesse, die Einbindung der »Volksgenossen«, seien für die Herstellung von »Volksgemeinschaft« durch Grenzziehung signifikant.⁴⁷

»Volksgemeinschaft«, begriffen als nationalsozialistisches Projekt der Leistungssteigerung des rassistisch definierten »Volkskörpers«, welches sich in Prozessen der Einbindung und Ausgrenzung konstituierte, will diese Studie im Folgenden als »Intelligibilitätskategorie«⁴⁸ aufgreifen. Es gilt herauszuarbeiten, ob und inwiefern die Zielprojektion der »Volksgemeinschaft« zur Bezugsgröße kommunaler Sozialpolitik wurde und das Münchner Wohlfahrtsamt am Projekt einer »moralisch freigesetzten Leistungsgesellschaft«⁴⁹ rassistischen Zuschnitts

44 Vgl. etwa Mason, Arbeiterklasse.

45 Bajohr/Wildt, Einleitung, S. 8.

46 Vgl. Wildt, Volksgemeinschaft, insbesondere S. 355. Wildt bezieht sich in seinen Überlegungen auf die Arbeiten Alf Lüdtkes, der darauf hinweist, dass sich Herrschaft nicht in reiner »Übermächtigung« (Weber), sondern durch soziale Praktiken, etwa der Verwendung des Hitlergrußes, konstituierte. Die umfassendste theoretische Entwicklung dieser These, die Lüdtkes nicht nur auf den Nationalsozialismus beschränkt, bietet der Aufsatz Lüdtkes, Einleitung. Eine Verknüpfung von theoretischen Überlegungen mit Analysen zur Gesellschaft des »Dritten Reiches« findet sich in Lüdtkes, Praxis.

47 Vgl. Bajohr/Wildt, Einleitung, S. 9-13. Die prinzipielle Unterscheidung von »Volksgenossen« und »Gemeinschaftsfremden« stellt schon Peukert, Volksgenossen, S. 233-265 heraus.

48 Als »Intelligibilitätskategorie« im Sinne einer geistigen Lupe zur Fokussierung von Aufmerksamkeit charakterisierte Pierre Nora die Funktion des von ihm entwickelten methodischen Zugriffs »Erinnerungsort«. Nora, Abenteurer, S. 85.

49 Broszat, Struktur, S. 67.

mitarbeitete.⁵⁰ Dazu muss untersucht werden, auf welches Modell die mit gesellschaftsgestaltendem Anspruch verbundenen Interventionen kommunaler Sozialpolitik ausgerichtet waren, wobei das Mischverhältnis von Kontinuitäten und Neujustierungen besondere Aufmerksamkeit verdient. Die Münchner Sozialverwaltung ist dabei auch als Agentur von Inklusion und Exklusion in den Blick zu nehmen. Um der Gefahr eines zu dichotomischen und schematischen Rasters zu entgehen, die mit den Begriffen Inklusion und Exklusion einhergeht, ist eine genaue Analyse der Schattierungen von der Behörde induzierter Ein- und Ausschlussprozesse sowohl in semantischer als auch in sozialstruktureller Hinsicht unentbehrlich. Bei den Adressaten kommunaler Wohlfahrtsmaßnahmen das Augenmerk auf unterschiedliche Grade von Zugehörigkeit und Zwischenbereiche von Einbindung und Ausgrenzung zu richten, kann zu einem differenzierteren Blick auf die »volksgemeinschaftlichen« Grenzziehungsprozesse beitragen. Nicht die Feststellung von Inklusion und Exklusion per se, die jeder Gruppenbildung inhärent sind, sondern der nationalsozialistische Modus von Inklusion und Exklusion ist von Interesse, wie er sich in der Praxis des kommunalen Wohlfahrtswesens manifestierte.⁵¹ Die Studie will damit einen Beitrag zur Gesellschaftsgeschichte des »Dritten Reiches« leisten.

Die Untersuchung von Inklusions- und Exklusionsprozessen bildet einen Anknüpfungspunkt zu einem weiteren Forschungsfeld, das von dieser Studie wesentlich berührt wird. Nicht nur die neueren Arbeiten zur nationalsozialistischen »Volksgemeinschaft« verwenden das Begriffspaar, Inklusion und Exklusion sind auch Leitbegriffe der historischen Erforschung von Armut und Wohlfahrtswesen.⁵²

3.) Der Bezug auf das Forschungsfeld der Geschichte von Armut und Wohlfahrtswesen eröffnet eine übergreifende zeitliche Perspektive. Die sich daraus ergebenden Fragestellungen sollen dazu beitragen, die Verortung der nationalsozialistischen Fürsorgepraxis in den längerfristigen Entwicklungen des modernen Wohlfahrtswesens zu schärfen. An dieser Stelle sollen daher zunächst nicht die Forschung zur nationalsozialistischen Sozialpolitik, sondern übergreifende Aspekte des modernen Wohlfahrtswesens im Mittelpunkt stehen.⁵³

50 Mit seiner Feststellung, dass die Beamten der Sozialverwaltung zu »Mitakteuren einer Politik von Inklusion und Exklusion« geworden seien, schlägt auch Lohalm den Bogen zur »Volksgemeinschaftsforschung«. In der Studie kommt dieser Aspekt allerdings nur am Rande, vor allem in Bezug auf die Verfolgung sogenannter »Asozialer« vor. Lohalm, Wohlfahrtsdiktatur, S. 383.

51 Zur Präzisierung und Operationalisierung der Analysebegriffe Inklusion und Exklusion vgl. Raphael, Figurationen, S. 13-36. Darin fordert Raphael auch, die Aufmerksamkeit auch auf Mischverhältnisse von Inklusion und Exklusion zu richten.

52 Exemplarisch für diesen methodischen Zugang sind die Arbeiten des interdisziplinären Trierer Sonderforschungsbereichs »Fremdheit und Armut«. Für die thematische Diversität dieser Studien in fachlicher, zeitlicher und räumlicher Hinsicht bilden die Analysekategorien Inklusion und Exklusion den kohärenzstiftenden gemeinsamen Bezugsrahmen. Vgl. Raphael, Figurationen, S. 13-36.

53 Vgl. dazu besonders den Forschungsüberblick Rudloff, Souterrain.

Der Beginn des neueren geschichtswissenschaftlichen Interesses an der Entwicklung der Fürsorge im Allgemeinen und der nationalsozialistischen Sozialpolitik im Besonderen seit gut drei Jahrzehnten war eng mit dem Verständnis wohlfahrtsstaatlicher Interventionen auch als Teil einer »Krankengeschichte der Moderne«⁵⁴ und der Auseinandersetzung mit den Arbeiten Foucaults verknüpft. Als Impulsgeber wirkte dabei insbesondere die Rezeption des Theorems der Sozialdisziplinierung beziehungsweise der Disziplinargesellschaft.⁵⁵

Die Armenfürsorge wurde im Anschluss daran vorrangig als Instrument der Einpassung von gesellschaftlichen Randgruppen in die Normen der sich entwickelnden kapitalistischen Arbeitswelt verstanden. Sozialpolitik, so eine der Definitionen, sei »die Gesamtheit staatlicher Maßnahmen zur Herstellung, Erhaltung und Sicherung eines verwertbaren Bestandes von Arbeitskräften.«⁵⁶ Ohne diese Perspektive dezidiert aufzugeben, löste sich die historische Forschung zur Entwicklung des modernen Wohlfahrtswesens doch mit zunehmender Skepsis gegenüber globalen Großtheorien und in kritischer Auseinandersetzung mit Foucault seit den 1980er-Jahren sukzessive von dem umfassenden paradigmatischen Deutungsentwurf der Sozialdisziplinierung.⁵⁷ Für die zu diesem Themenfeld forschenden deutschen Historiker wirkte Foucault somit, wie von Detlev Peukert gefordert, überwiegend als »Anreger im doppelten Sinne: als Anstoß zum Weiterdenken und als Adressat von Widerrede.«⁵⁸ Zunehmend rückten die konkrete administrative Ausgestaltung des Wohlfahrtswesens, die Fürsorgepraxis und die Interaktion von Unterstützungsempfängern und Sozial-

54 Peukert, *Erforschung*, S. 131. Die historische Verortung dieses Perspektivenwechsels in der Krisenerfahrung der 1970er und 1980er-Jahre reflektierte Peukert bereits selbst. Vgl. Peukert, *Grenzen*, S. 15-17. Hinsichtlich der Einordnung des Nationalsozialismus und des Holocausts als Teil der Geschichte einer janusköpfigen Moderne ist besonders auf die Arbeiten des Soziologen Zygmunt Baumann zu verweisen. Vgl. vor allem Baumann, *Dialektik*. Vgl. außerdem den umfassenden Forschungsüberblick zur Verortung des Nationalsozialismus in der Moderne Bavaj, *Ambivalenz*.

55 Den Begriff »Sozialdisziplinierung« prägte ursprünglich Gerhard Oestreich für die Epoche des Absolutismus. Vgl. Oestreich, *Strukturprobleme*, insbesondere S. 195. Zu den verschiedenen Entwicklungsstufen dieses Konzepts und zur Einordnung Oestreichs vgl. Schuck, *Theorien*, S. 35-59. Vgl. außerdem mit einem Schwerpunkt auf der Entwicklung nach Oestreich bei Foucault: Breuer, *Sozialdisziplinierung*, S. 45-69. Breuers Text ist zudem ein Beispiel für die Rezeption des Konzepts in der deutschen Forschung in den 1980er-Jahren. Foucaults Schlüsselwerk zu dieser Thematik ist Foucault, *Überwachen*.

56 Sachße/Tennstedt, *Armenfürsorge*, Bd. 1, S. 14.

57 Die Einbeziehung Foucaults kann sich daher an dieser Stelle auf seine dargelegte forschungsgeschichtliche Wirkung als Inspirationsquelle für fürsorgegeschichtliche Fragestellungen beschränken. Eine gute Zusammenfassung zum Einfluss des Foucaultschen Theorems der Disziplinierung auf die Geschichtswissenschaft und deren kritische Auseinandersetzung damit bietet mit entsprechenden Literaturverweisen Maset, *Diskurs*, S. 103-112. Ein Beispiel für eine Studie, die zwar auf die mögliche Erklärungskraft des Theorems der Sozialdisziplinierung verweist, dieses aber nicht als analytischen Rahmen verwendet, ist Rudloff, *Wohlfahrtsstadt*, S. 22 f.

58 Peukert, *Unordnung*, S. 331.

verwaltung in den Fokus. Als wegweisend ist Peukerts Studie zur deutschen Jugendfürsorge zwischen 1878 und 1932 zu betrachten. Indem er neben den sozialpädagogischen Fachdebatten auch die zu disziplinierenden Jugendlichen selbst in den Blick nimmt, kann er die »Grenzen der Sozialdisziplinierung« aufzeigen.⁵⁹ In zweifacher Hinsicht verweist er auf die Diskrepanzen zwischen dem Anspruch der Experten und der Fürsorgewirklichkeit. Zum einen konstatiert er ein für die Institutionen des Sozialstaats typisches Spannungsverhältnis zwischen »weitausgreifenden Planungen« und dem »Regiment des Mangels«⁶⁰. Zum anderen verdeutlicht er die beträchtliche Resistenz der jugendlichen Lebenswelten gegenüber den Disziplinierungsabsichten, die in der zeitlichen Entwicklung sogar eher noch zugenommen habe.⁶¹

Eine Studie zur Münchner Sozialverwaltung in der NS-Zeit kann hier gerade mit Blick auf die behördliche Praxis sinnvoll anknüpfen. So ist zu klären, wie das Spannungsverhältnis zwischen Gestaltungsansprüchen und knappen Mitteln die Münchner Fürsorge prägte. Da der Untersuchungszeitraum mit Weltwirtschaftskrise und Weltkrieg von zwei Phasen äußersten Ressourcenmangels eingerahmt ist, kommt dieser Fragestellung gesteigerte Bedeutung zu. Sie lenkt den Blick auf die Bruchstellen zwischen nationalsozialistischen Fürsorgegrundsätzen und der Fürsorgepraxis vor Ort und hilft dadurch, die Eigenart der kommunalen Ebene zu profilieren. Die Schwerpunktsetzungen der Sozialverwaltung stehen dabei ebenso im Fokus wie akzidentielle, nicht ideologisch verankerte Ausgrenzungsprozesse. Zudem regen Peukerts Ergebnisse dazu an, die Adressaten der behördlichen Interventionen als Akteure wahrzunehmen und, soweit es die wenigen entsprechenden Quellen zulassen, ihre Handlungsstrategien, Argumentationsmuster und Durchsetzungschancen gegenüber dem Amt zu untersuchen.⁶² Eine Studie zur kommunalen Sozialverwaltung muss sich dabei allerdings auf die Interaktion zwischen Amt und Fürsorgeempfängern beschränken. Eine umfassende Untersuchung der »Lebenswelt« der Münchner Armutsbevölkerung kann in diesem Rahmen nicht geleistet werden.⁶³

In den vergangenen drei Jahrzehnten blieb zudem die Entwicklung der Behörden- und Personalstruktur im modernen Wohlfahrtswesen im Fokus der

59 Vgl. Peukert, Grenzen.

60 Peukert, Unordnung, S. 326, wo Peukert eine prägnante Zusammenfassung seiner Ergebnisse bietet.

61 Vgl. ebd., S. 320-333 sowie ausführlicher bei Peukert, Grenzen, insbesondere S. 310-317. Peukert wandte sich darüber hinaus dagegen, die Entwicklung der Jugendfürsorge als reine Verlustgeschichte zu beschreiben, sondern hebt hervor, dass »Angebote zur Erweiterung der Lebenschancen« und »Tendenzen zur Enthumanisierung« im Sinne einer janusköpfigen Moderne miteinander verknüpft gewesen seien. Vgl. Peukert, Grenzen, S. 309.

62 Als neuere Studie, deren Schwerpunkt auf den Adressaten der Fürsorge als Akteure liegt, vgl. Crew, Germans.

63 Auch aufgrund der Quellenlage empfiehlt sich eine derartige Beschränkung, da Selbstzeugnisse von Fürsorgeempfängern ganz überwiegend in Form von Beschwerden gegenüber dem Amt überliefert sind.

Forschung. Christoph Sachße und Florian Tennstedt setzen in ihrem dreibändigen Standardwerk zur »Geschichte der Armenfürsorge in Deutschland« den Schwerpunkt bei den langfristigen übergreifenden Entwicklungslinien. Gerade für die Zeit des späten 19. und des 20. Jahrhunderts steht überwiegend die zentralstaatliche Ebene im Mittelpunkt der Studie.⁶⁴ Den Blick von oben ergänzen besonders für die Zeit der Weimarer Republik seit Mitte der 1990er-Jahre einige Lokalstudien. Sie stellen die Rolle der Wohlfahrtsstadt ins Zentrum und arbeiten die große Bedeutung der Stadtverwaltungen für die Entwicklung des modernen Wohlfahrtswesens seit der Jahrhundertwende heraus. Nicht nur weil es sich gewissermaßen um die Vorgeschichte dieser Studie handelt, ist Wilfried Rudloffs umfassende Untersuchung der kommunalen Sozialpolitik Münchens zwischen 1910 und 1933 besonders hervorzuheben, mit der er den Begriff der »Wohlfahrtsstadt« erst prägte.⁶⁵ Die Erforschung der institutionellen, rechtlichen, konzeptionellen und personellen Entwicklung des Wohlfahrtswesens besaß in diesen Arbeiten einen hohen Stellenwert. Daraus ergeben sich drei Anknüpfungspunkte für eine diachrone Verortung der kommunalen Sozialpolitik Münchens in der NS-Zeit.

Erstens gilt das für die konkrete Anwendung dreier Funktionsprinzipien der Fürsorge, die für die deutsche Armenfürsorge in variierender Form über die letzten Jahrhunderte hinweg kennzeichnend blieben: Subsidiarität, Individualisierung und Heimatprinzip.⁶⁶ Subsidiarität bezeichnet in diesem Zusammenhang den Grundsatz, dass Unterstützung nur erhält, wer für seinen notwendigen Lebensbedarf nicht selbst aufkommen kann und auch kein eigenes Vermögen mehr besitzt.⁶⁷ Die konkrete Anwendung dieses Prinzips, die sich über die Zeiten hinweg immer wieder stark wandelte, umfasste etwa Regelungen zu Vermögensfreibeträgen, die Anrechnung von Zusatzeinkommen oder die Form der Durchsetzung der Arbeitspflicht. Der Individualitätsgrundsatz besteht in der Orientierung an der jeweiligen Situation des einzelnen Hilfsbedürftigen. Statt abstrakt definierter, genereller Vorgehensweisen, wie etwa bei der Einlösung von Versicherungsansprüchen, galt die Ausrichtung der Fürsorge den individuellen Notlagen und Bedürfnissen. Dies resultierte in vergleichsweise großen Ermessensspielräumen der kommunalen Sozialverwaltungen, denen die Beurteilung jedes Einzelfalles oblag. Das Heimatprinzip schließlich bedeutet, dass jede Gemeinde ihre Armen selbst versorgen muss. Während dieser Grundsatz in der kommunalen Zuständigkeit für die Fürsorge bis in die Gegenwart präsent blieb,

64 Vgl. Sachße/Tennstedt, Armenfürsorge, Bd. 1; Sachße/Tennstedt, Armenfürsorge, Bd. 2.; Sachße/Tennstedt, Wohlfahrtsstaat. Inzwischen ist auch ein vierter Band erschienen, der die unmittelbare Nachkriegszeit behandelt. Vgl. Sachße/Tennstedt, Armenfürsorge, Bd. 4.

65 Rudloff, Wohlfahrtsstadt.

66 Zu den drei Funktionsprinzipien der Fürsorge vgl. Sachße/Tennstedt, Armenfürsorge, Bd. 1, S. 14.

67 Zur umfassenderen Bedeutung des aus der katholischen Soziallehre stammenden Subsidiaritätsbegriffes vgl. Sachße, Subsidiarität, S. 191-212.

unterlagen auch hier die Modalitäten der konkreten Anwendung starken Veränderungen. Im Kern betraf das die Fragen, nach wie langer Zeit und unter welchen Umständen ein zugezogener Notleidender an seinem neuen Wohnort Unterstützung erhalten konnte. Letztlich ging es dabei also um die Abgrenzung von Solidarität.⁶⁸

Zweitens kann eine Untersuchung des Mischverhältnisses und der Konfiguration von Eingriffs- und Leistungselementen dazu beitragen, die Charakteristika des kommunalen Wohlfahrtswesens im »Dritten Reich« herauszuarbeiten und in die längerfristige Entwicklung der Fürsorge einzuordnen.⁶⁹ Beide Komponenten sind dabei nicht als nebeneinander stehendes, dichotomisches Gegensatzpaar zu verstehen, sondern verbanden sich auf vielfältige Weise in den administrativen Instrumenten und Vorgehensweisen.⁷⁰

Drittens gilt es schließlich, die Position der Münchner Sozialverwaltung in der NS-Zeit innerhalb der langfristigen Prozesse einer Bürokratisierung und Professionalisierung des Wohlfahrtswesens zu bestimmen.⁷¹ So lösten seit der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts zunehmend differenzierte behördliche Strukturen und festgelegte administrative Verfahren die auf Ehrenamtlichkeit, den Kirchen und privaten Vereinen beruhende Armenversorgung ab. Mit Blick auf diese Entwicklung gerät somit auch das Verhältnis von öffentlicher und freier Wohlfahrtspflege in den Blick.⁷² Eine prägnante Definition von Professionalisierung bietet Lutz Raphael, der unter diesem Begriff die Veränderungen zusammenfasst, »die sich aus der Verwissenschaftlichung der Ausbildungsinhalte, der Akademisierung der Berufsabschlüsse und der Veränderung von Berufsverständnis und Berufspraxis ergeben.«⁷³ Die Professionalisierung des Wohlfahrtswesens war Teil der umfassenderen »Verwissenschaftlichung des Sozialen«⁷⁴, die seit dem 19. Jahrhundert zur dauerhaften »Präsenz humanwissenschaftlicher Experten, ihrer Argumente und Forschungsergebnisse in Verwaltungen und Betrie-

68 Zum Solidaritätsbegriff vgl. etwa Prisching, *Solidarität*.

69 So weist etwa Wilfried Rudloff auf den »Nexus zwischen dem Mischungsverhältnis von Eingriff und Leistung einerseits und der politischen Qualität des Systems andererseits« hin. Rudloff, *Wohlfahrtsstadt*, S. 27. Weiter betont er, dass der Eingriffs- und Leistungscharakter armenpflegerischen Verwaltungshandelns von der konkreten Konfiguration unterschiedlicher Steuerungsmittel abhängt. Vgl. ebd., S. 148. Zur ursprünglich dichotomisch angelegten Begrifflichkeit von Eingriffs- und Leistungsverwaltung vgl. Gröttrup, *Leistungsverwaltung*, S. 80-89 sowie Matzerath, *Leistungsverwaltung*, S. 4-24.

70 Vgl. zum Amalgam von Leistungs- und Eingriffselementen in den Instrumenten kommunaler Sozialverwaltung Rudloff, *Wohlfahrtsstadt*, S. 25-29.

71 Rudloff verweist darauf, dass es sich bei den Analyse kategorien der Bürokratisierung und Professionalisierung im Bereich des Wohlfahrtswesens nicht nur um historiographische Deutungsmodelle im Sinne der Modernisierungstheorie handelt. Beides sind auch Quellenbegriffe, die in der zeitgenössischen Debatte vor allem zur Kritik an Entwicklungen im Bereich der öffentlichen Fürsorge Verwendung fanden. Vgl. ebd., S. 95.

72 Vgl. Rudloff, *Southern*, S. 474.

73 Raphael, *Experten*, S. 233.

74 Vgl. dazu Raphael, *Verwissenschaftlichung*.

ben, in Parteien und Parlamenten, bis hin zu den alltäglichen Sinnwelten sozialer Gruppen, Klassen oder Milieus«⁷⁵ führte. Die Medizin betraf dies ebenso wie die Soziologie oder eben die Pädagogik. Für die behördliche Praxis der Sozialverwaltung war dabei die Entwicklung der Sozialen Arbeit als Berufsbild am bedeutendsten. Speziell ausgebildete Fürsorgerinnen verdrängten seit Ende des 19. Jahrhunderts sukzessive die ehrenamtlich tätigen Gemeindebürger aus der Betreuung der Armutbevölkerung.⁷⁶ Dieser Prozess war bis zur NS-Zeit noch nicht abgeschlossen.

In der neuesten Forschung zum Wohlfahrtswesen steht schließlich vermehrt die Analyse von Ein- und Ausschlussprozessen im Mittelpunkt. Dabei werden nun auch verstärkt kulturgeschichtliche Fragestellungen bearbeitet und die Repräsentation von Armut und Unterstützung in den Blick genommen.⁷⁷ Hier schließt sich nun der Kreis zur »Volksgemeinschaft«-Forschung. Die Untersuchung von Ein- und Ausschlussprozessen in der behördlichen Praxis des Münchner Wohlfahrtsreferats kann damit einen Beitrag zu beiden Forschungsfeldern leisten und bildet dementsprechend einen Schwerpunkt der vorliegenden Studie.

4.) Schließlich will die Studie auch einen Beitrag zur Erforschung der »Kriegsgesellschaft« leisten. Dabei sind zwei Aspekten zu beachten, die in den letzten Jahren vermehrt die Aufmerksamkeit der Forschung gefunden haben. Erstens sind die Wirkungen des Krieges als »ambivalenter Katalysator«⁷⁸ auf das Wohlfahrtswesen in den Blick zu nehmen, wie sie etwa Winfried Süß und Annemone Christians für das Gesundheitswesen herausgearbeitet haben. Zum einen lösten kriegsbedingte »Effizienzerwägungen« dort punktuell »vordem bestehende Modernisierungsblockaden.«⁷⁹ Süß wies das etwa für die Diphtherie-Schutzimpfungen nach.⁸⁰ Im Wohlfahrtswesen führte eine ähnliche Entwicklung 1941 zur Durchsetzung einer seit längerem debattierten umfassenden Richtsatzreform, die einen wesentlichen Schritt bei der Definition eines national standardisierten Existenzminimums darstellte.⁸¹ Zum anderen ist im Krieg eine »Radikalisierung von Verdrängungsprozessen« zu beobachten.⁸² Die zunehmende

75 Ebd., S. 166.

76 Vgl. dazu vor allem die grundlegende Studie Sachße, Mütterlichkeit.

77 Zu erwähnen sind hier in erster Linie die Arbeiten des Sonderforschungsbereichs »Armut und Fremdheit« in Trier, die Exklusion und Inklusion als verbindendes Analyseraster verwenden. Vgl. vor allem den programmatischen Aufsatz Raphael, Figurationen. Vgl. aus der Schriftenreihe des Sonderforschungsbereichs außerdem Raphael/Uerlings, Ausschluss; Gestrich/Raphael, Inklusion; Schneider, Armutsdiskurse. Zu einer stärker kulturgeschichtlichen Herangehensweise an das Thema »Wohlfahrtswesen« vgl. außerdem den Sammelband Lessenich, Grundbegriffe.

78 Christians, Amtsgewalt, S. 14. Vgl. dazu Süß, Volkskörper, S. 179-369 sowie Christians, Amtsgewalt, S. 237-290.

79 Süß, Volkskörper, S. 407.

80 Vgl. ebd., S. 214-223.

81 Vgl. dazu Leibfried/Hansen/Heisig, Bedarfsprinzip.

82 Lohalm, Wohlfahrtsdiktatur, S. 497.

Konkurrenz um Ressourcen zwischen verschiedenen Akteuren und Institutionen des NS-Regimes – unter anderem Wehrmacht und Zivilverwaltung – führte zu einer »immer schärferen Form von Sozialutilitarismus«. ⁸³ »Kriegswichtigkeit« wurde dabei zum maßgeblichen Kriterium für die Zuteilung knapper Ressourcen. Vor allem für zahlreiche behinderte Menschen hatte diese Entwicklung tödliche Konsequenzen. ⁸⁴ Für die Münchner Sozialverwaltung ist in diesem Zusammenhang in den Blick zu nehmen, wie die kriegsbedingte Konkurrenz um Ressourcen die behördliche Tätigkeit tangierte. Es gilt dabei zu untersuchen, wie das Wohlfahrtsreferat voring, um seinerseits Mittel zu mobilisieren, und wie es sich an Verdrängungsprozessen beteiligte.

Zweitens hat die Forschung in den vergangenen Jahren den Beitrag der Kommunen zur Stabilität der »Heimatfront« herausgestellt. Gerade unter Kriegsbedingungen kam der austarierenden Rolle der Städte und Gemeinden für die Funktionsfähigkeit des nationalsozialistischen Herrschaftssystems große Bedeutung zu. Das Zusammenspiel der unterschiedlichen Herrschaftsträger auf der unteren Ebene gewährleistete die notwendige Flexibilität zur Bewältigung kriegsbedingter Problemlagen. ⁸⁵ Die Aufmerksamkeit richtet sich in diesem Zusammenhang vor allem auf Katastrophenprävention und -bewältigung im Luftkrieg. Neben Guttos Arbeiten ist hier vor allem auf die Studien von Jörn Brinkhus und Dietmar Süß zu verweisen. Brinkhus untersucht den Luftschutz und die Bewältigung der Folgen von Luftangriffen für die Gaue Köln-Aachen und Weser-Ems. Auch er kann dabei eine beträchtliche »Stabilisierungsleistung« ⁸⁶ der unteren Verwaltungsebenen für das NS-Regime nachweisen. ⁸⁷ Dietmar Süß widmet der Rolle der Kommunen in seiner vergleichend angelegten Arbeit zum Luftkrieg in Deutschland und England ebenfalls einen größeren Abschnitt. ⁸⁸ Für die vorliegende Studie ergibt sich somit die Fragestellung, welchen Beitrag die Münchner Sozialverwaltung zur Stabilisierung der »Heimatfront« leistete. Mit der Versorgung der Soldatenfamilien und der Betreuung von Obdachlosen nach Luftangriffen fielen dabei in München immerhin zwei zentrale Aufgaben in die Zuständigkeit des Wohlfahrtsreferats. Wie etwa die Arbeiten von Birthe Kundrus und Nicole Kramer zeigen, ist es dabei besonders wichtig, auch die Adressaten behördlicher Maßnahmen als Akteure in den Blick zu nehmen. So zeigte Kramer, dass einige der »Volksgenossinnen an der Heimatfront« den Institutionen von Staat, Stadt und Partei durchaus selbstbewusst und fordernd gegen-

83 Süß, Krieg, S. 107.

84 Vgl. dazu Süß, Volkskörper, S. 181-212, 311-369; Christians, Amtsgewalt, S. 237-291; Süß, Kommune, S. 105-117; Lohalm, Wohlfahrtsdiktatur, S. 524-548.

85 Gotto, Kommunalpolitik, S. 275-384 sowie Gotto, Selbststabilisierung, S. 42-50. Vgl. dazu auch Brinkhus, Luftschutz, besonders S. 320-323.

86 Brinkhus, Luftschutz, S. 320.

87 Zu Luftschutz und der Bewältigung der Folgen von Luftangriffen vgl. ebd., S. 129-323. Als weiteres Handlungsfeld der Kommunen im Krieg untersucht Brinkhus zudem die Versorgungspolitik. Vgl. Brinkhus, Luftschutz, S. 25-127.

88 Vgl. Süß, Tod, S. 185-254.

übertragen.⁸⁹ Für die Versorgung der Soldatenfamilien konnte Birthe Kundrus bereits 1995 ähnliche Konfrontationen zeigen.⁹⁰

Nach der Verortung in einem weiteren historiographischen Kontext gilt es nun, den Platz der Studie innerhalb der Forschung zum Wohlfahrtswesen in der NS-Zeit zu bestimmen. Dieses Thema fand seit Mitte der 1980er-Jahre zunehmend das Interesse von Historikern. Im Zusammenhang mit der dominanten Polykratie-These erhielten dabei lange die Konflikte und die Konkurrenz zwischen Staat und Partei besondere Aufmerksamkeit. So konzentrierte sich Eckhard Hansen, der eine der frühesten umfassenderen Studien zum Wohlfahrtswesen im »Dritten Reich« verfasste, weitgehend auf diese Auseinandersetzungen.⁹¹ Sie bilden auch einen Schwerpunkt der Untersuchungen, die Hansen gemeinsam mit Stephan Leibfried und Michael Heisig zur Entwicklung der Fürsorgegerichtsätze verfasste. Die drei Historiker arbeiten dabei die große Bedeutung der Richtsatzreform von 1941 für die Etablierung eines verbindlichen, national standardisierten Existenzminimums heraus.⁹² Polykratische Konfliktkonstellationen stehen außerdem im Zentrum der bis heute wichtigsten Arbeit über die nationalsozialistische Wohlfahrtsorganisation NSV von Herwart Vorländer.⁹³ Darüber hinaus geriet mit dieser Perspektive der dritte Akteur im wohlfahrtsstaatlichen Interaktionsgeflecht der NS-Zeit, die konfessionelle Wohlfahrtspflege, in den Blick der Historiker. Dabei ist vor allem auf die umfangreiche Studie von Peter Hammerschmidt »Wohlfahrtsverbände im NS-Staat« zu verweisen.⁹⁴ Im Gegensatz zu Hansen, der eine durchweg konfliktorische, sukzessive Verdrängung der konfessionellen Wohlfahrtspflege diagnostizierte, zeigte Hammerschmidt, dass es durchaus verbreitet zu Kooperationen zwischen katholischer Caritas, evangelischer Innerer Mission und dem NS-Regime beziehungsweise der NSV kam.⁹⁵ Für München sind hier außerdem die Regionalstudie Manfred Eders zur Caritas und die Lokalstudie Helmut Baiers zur Inneren Mission zu erwähnen.⁹⁶

89 Vgl. Kramer, Volksgenossinnen, S. 247-305.

90 Vgl. Kundrus, Kriegerfrauen, S. 264-287.

91 Vgl. Hansen, Wohlfahrtspolitik. Schon Horst Matzerath widmete dem Wohlfahrtswesen in seiner einflussreichen Studie zur kommunalen Selbstverwaltung unter dem Gesichtspunkt der Konkurrenz zwischen Staat und Partei ein eigenes Teilkapitel. Vgl. Matzerath, Nationalsozialismus, S. 382-392.

92 Vgl. Leibfried/Hansen/Heisig, Erde sowie Leibfried/Hansen/Heisig, Bedarfsprinzip.

93 Vorländer, NSV. Vgl. außerdem Vorländer, NS-Volkswohlfahrt sowie als frühe Regionalstudie zur NSV Castell-Rüdenhausen, Volkswohlfahrt. Die Konflikte zwischen NSV und kommunalen Sozialverwaltungen bestimmen zudem meist die Perspektive bisheriger Lokalstudien zur Fürsorge im »Dritten Reich«. Vgl. Paulus, Wohlfahrtspolitik, S. 183-249 sowie Lohalm, Wohlfahrtsdiktatur, S. 450-494.

94 Hammerschmidt, Wohlfahrtsverbände im NS-Staat.

95 Vgl. Hansen, Wohlfahrtspolitik und Hammerschmidt, Wohlfahrtsverbände im NS-Staat, hier zusammenfassend S. 557-562.

96 Vgl. Eder, Helfen, S. 414-428, 439-491 sowie Baier, Liebestätigkeit.

Auch die wissenschaftliche Auseinandersetzung mit den Konzeptionen nationalsozialistischer Fürsorge begann in ersten Ansätzen in den 1980er-Jahren. So wiesen Detlef Peukert und Gisela Bock in ihren einflussreichen Studien auf die rassistische Orientierung der Sozialpolitik im »Dritten Reich« hin.⁹⁷ 1986 erschien außerdem der von Hans-Uwe Otto und Heinz Sünker herausgegebene Sammelband »Soziale Arbeit und Faschismus«, der die konzeptionellen Charakteristika nationalsozialistischer »Volkspflege« an vielfältigen Beispielen aufzeigte.⁹⁸ Eine wichtige Wegmarke für die Erforschung des nationalsozialistischen Wohlfahrtswesens war der entsprechende Teilband der langfristig angelegten Untersuchung Christoph Sachße und Florian Tennstedts. Die beiden Autoren verbanden dabei institutionelle und konzeptionelle Aspekte und behandelten fördernde und repressive Komponenten gleichermaßen. Damit boten sie die erste umfassende Synthese zu diesem Thema, die bis heute von herausragender Bedeutung ist.⁹⁹ Sie prägten außerdem den Begriff des völkischen Wohlfahrtsstaats für ein Wohlfahrtswesen, das den Wert des Einzelnen für die »Volksgemeinschaft« zum entscheidenden Kriterium für die Leistungszuteilung machte.¹⁰⁰ Daran lehnt sich die vorliegende Studie an, wenn im Folgenden der Begriff »völkische Wohlfahrtsstadt« Verwendung findet. Einflussreich war zunächst auch die Periodisierung eines »autoritären Wohlfahrtsstaats« von 1930 bis 1938 und eines »völkischen Wohlfahrtsstaats« von 1938 bis 1945.¹⁰¹ Diese Einteilung hat allerdings inzwischen vermehrt Kritik gefunden und ist – wie noch zu zeigen bleibt – auch für München nicht zutreffend. Während die langfristig angelegte Untersuchung von Sachße und Tennstedt bisher mit dem Jahr 1953 endet, verorten mittlerweile mehrere andere Arbeiten die Fürsorge des »Dritten Reiches« in der Entwicklung des modernen Wohlfahrtswesens im gesamten 20. Jahrhundert.¹⁰²

Im Gegensatz zu derartigen übergreifenden Darstellungen überwiegen sowohl für die zentrale als auch für die kommunale Ebene Studien zu einzelnen Teilgebieten des Wohlfahrtswesens. Vor allem die Verfolgung der Fürsorgeklientel wurde seit den 1990er-Jahren vermehrt untersucht. Im Vergleich zu anderen Verfolgungskontexten des »Dritten Reiches« lange von der Forschung vernachlässigt, fand seither das Vorgehen des NS-Regimes gegen sogenannte »Asoziale« zunehmend die Aufmerksamkeit der Historiker. Auch hier ist zunächst auf Detlef Peukerts wegweisende Arbeit »Volksgenossen und Gemeinschaftsfremde« als

97 Vgl. Peukert, Volksgenossen und Bock, Zwangssterilisation.

98 Otto/Sünker, Arbeit.

99 Vgl. Sachße/Tennstedt, Wohlfahrtsstaat.

100 Vgl. dazu ebd., S. 198 f.

101 Vgl. Sachße/Tennstedt, Wohlfahrtsstaat, besonders S. 12 f. Kritiker dieser Periodisierung sind etwa Wilfried Rudloff und Wolf Gruner, der darauf verweist, dass die antijüdischen Maßnahmen im Wohlfahrtswesen deutlich vor 1938 begannen. Vgl. Rudloff, Wohlfahrtsstadt, S. 31 f. sowie Gruner, Wohlfahrt, S. 14 f.

102 Zu nennen sind hier vor allem zwei Aufsätze Wilfried Rudloffs. Vgl. Rudloff, Fürsorge; Rudloff, Ebenen. Vgl. außerdem Roth, Institution.

frühe Beschäftigung mit dem Thema zu verweisen. Peukert ordnete die Repressionen gegen »Asoziale« in den Gesamtzusammenhang nationalsozialistischer Verfolgung ein.¹⁰³ Erste umfassendere Monographien zur »Asozialenverfolgung« legten dann in den 1990er-Jahren Klaus Scherer und Wolfgang Ayaß vor.¹⁰⁴ Inzwischen hat eine Vielzahl von Untersuchungen unterschiedliche Teilaspekte des Themas genauer beleuchtet. Dazu gehört etwa die Situation dieser Verfolgten-gruppe als Häftlinge in Konzentrationslagern, die Verhaftungsaktion »Arbeitsscheu Reich« im Jahr 1938, die Rolle der Polizei und die Prostitutionsbekämpfung.¹⁰⁵ Als Lokalstudien sind für München eine eher dokumentarisch angelegte Arbeit Claudia Brunners sowie eine Untersuchung Annette Eberles, die den Schwerpunkt auf die Institution des »Bayerischen Landesverbandes für Wander- und Heimatdienst« setzt, zu verzeichnen.¹⁰⁶ Die »Asozialenverfolgung« gehört damit inzwischen zu den am besten erforschten Aspekten der Sozialpolitik im »Dritten Reich«. Der Blick auf die behördliche Praxis der Münchner Stadtverwaltung kann hier dennoch zusätzliche Erkenntnisse beitragen, erlaubt es diese Herangehensweise doch, die Verfolgung nicht isoliert zu betrachten, sondern ihre Position innerhalb des Gesamtkontextes des nationalsozialistischen Wohlfahrtswesens genauer zu bestimmen.

Noch länger als die Verfolgung »Asozialer« blieb die systematische Diskriminierung jüdischer Hilfsbedürftiger in der Fürsorge von der Forschung weitgehend unbeachtet. Dies änderte sich 2002 mit der wichtigen und einflussreichen Studie Wolf Gruners »Öffentliche Wohlfahrt und Judenverfolgung«. Sie bietet eine genaue Analyse der sukzessiven Ausgrenzung notleidender Juden aus dem Wohlfahrtswesen und beleuchtet dabei auch die Rolle der kommunalen Sozialverwaltungen als Motor dieser Entwicklung völlig neu.¹⁰⁷

Im Zusammenhang mit einer größeren Debatte der feministischen Geschichtsschreibung zu der Frage, ob Frauen im »Dritten Reich« ausschließlich als Opfer oder auch als Täterinnen zu betrachten seien, entstanden vor allem

103 Peukert, Volksgenossen.

104 Vgl. Scherer, Asozial; Ayaß, »Asoziale« [1995]. Vgl. außerdem den Quellenband Ayaß, »Gemeinschaftsfremde«.

105 Besonders erwähnenswert ist hier zunächst der Sammelband Sedlaczek, Minderwertig. Zur Situation der »Asozialen« als Häftlinge in Konzentrationslagern vgl. außerdem Schikorra, Kontinuitäten; Hörath, Terrorinstrument; Eberle, Asoziale. Zu weiteren Internierungseinrichtungen vgl. Ayaß, Arbeitshaus; Eberle, Herzogsägmühle in der Zeit des Nationalsozialismus. Zur Aktion »Arbeitsscheu Reich« vgl. Drobisch, Verhaftung; Ayaß, Gebot. Zur Rolle der Polizei vgl. vor allem die aktuellen Studien Roth, Asozialen; Roth, Verbrechensbekämpfung, S. 166-183. Zur Prostitutionsbekämpfung vgl. u. a. Roos, Backlash; Timm, Outsider; Harris, Sex. Dort findet sich außerdem ein ausführlicher Forschungsüberblick zum Thema Prostitution zwischen 1914 und 1945. Abgesehen von den Untersuchungen zu München und Bayern vgl. vor allem KZ-Gedenkstätte Neuengamme, Asoziale sowie Weber, Berlin.

106 Brunner, Bettler; Eberle, Ausgrenzung; Brunner, Arbeitslosigkeit im NS-Staat, S. 255-275.

107 Vgl. Gruner, Wohlfahrt. Als Vorläufer zu dieser umfassenden Darstellung vgl. außerdem Gruner, NS-Judenverfolgung sowie Gruner, Fürsorge, S. 599-606.

in den 1980er-Jahren mehrere Studien über die Wohlfahrtspflegerinnen. Inzwischen herrscht Einigkeit darüber, dass diese Gruppe des Fürsorgepersonals keineswegs nur instrumentalisiert wurde, sondern dass die Wohlfahrtspflegerinnen durchaus als eigenständige Akteure zur ein- und ausschließenden Praxis kommunaler Sozialverwaltungen beitrugen.¹⁰⁸

Eine gewisse Beachtung fand zudem die Rolle der kommunalen Sozialverwaltungen bei der Bekämpfung der Massenarbeitslosigkeit in den ersten Jahren des »Dritten Reiches«. Hervorzuheben ist hier die kürzlich veröffentlichte umfassende Darstellung Detlef Humanns zu dieser sogenannten »Arbeitsschlacht«.¹⁰⁹ Für München hat Claudia Brunner als Teil einer Untersuchung zur Arbeitslosigkeit in der NS-Zeit erste Ergebnisse zu diesem Thema geliefert, auf denen die vorliegende Studie aufbauen kann.¹¹⁰ Eine weitere ausführliche Lokalstudie liegt zu Leipzig vor.¹¹¹

Im Vergleich zu den repressiven Komponenten des nationalsozialistischen Wohlfahrtswesens sind die fördernden Elemente bisher nur wenig erforscht. Teilweise werden sie bei Studien mitbehandelt, die eigentlich andere Themen als das nationalsozialistische Wohlfahrtswesen zum Gegenstand haben – so etwa die Bevorzugung »alter Kämpfer« im Zusammenhang mit der Korruption im »Dritten Reich« oder die Klein- und Sozialrentner im Rahmen einer Untersuchung zum Alter in der NS-Zeit.¹¹² Hier will die vorliegende Studie einige Lücken schließen.

Besser erforscht sind wiederum die Aufgaben, die im Krieg in die Zuständigkeit der Münchner Sozialverwaltung fielen. So legte Birthe Kundrus 1995 eine Studie zur Unterstützung von Soldatenfamilien vor, die bis heute als

108 Zur älteren Position, die von einer Instrumentalisierung der Wohlfahrtspflegerinnen durch das NS-Regime ausging, vgl. exemplarisch Dammer, *Frauenpolitik*, S. 269-287. In einer Studie Claudia Brunners zu den Wohlfahrtspflegerinnen in München spielt diese Perspektive ebenfalls eine größere Rolle. Vgl. Brunner, *Frauenarbeit*. Ein von Angelika Ebbinghaus herausgegebener Sammelband stellte Mitte der 1980er-Jahre die Mitwirkung der Wohlfahrtspflegerinnen an den NS-Verbrechen in den Mittelpunkt und löste damit zunächst eine scharfe Debatte aus. Vgl. vor allem Mitrovic, *Fürsorgerinnen*, S. 25-65; Ebbinghaus, *Vorwort*, S. 15-22. Neuere Studien, die die aktive Rolle der Wohlfahrtspflegerinnen im Wohlfahrtswesen des »Dritten Reiches« genauer analysieren, sind Schnurr/Steinacker, *Arbeit*, S. 253-273 sowie Lehnert, *Beteiligung*, die auch einen guten forschungsgeschichtlichen Überblick bietet. Zu den Münchner Wohlfahrtspflegerinnen in der NS-Zeit vgl. Brunner, *Frauenarbeit*; Brunner, *Fürsorgeausnützer*, S. 64-67; Christians, *Amtsgewalt*, S. 99-108.

109 Vgl. Humann, *Arbeitsschlacht*; Humann, *Beschäftigungspolitik*, S. 33-67.

110 Vgl. Brunner, *Arbeitslosigkeit im NS-Staat*, besonders S. 199-253.

111 Vgl. Paulus, *Wohlfahrtspolitik*, S. 53-112.

112 Vgl. Bajohr, *Parvenüs*, S. 17-34 sowie Schlegel-Voß, *Alter*, S. 218-249. Vgl. außerdem zur stationären Altenpflege Irmak, *Sieche* sowie zur Situation der Kriegsversehrten des Ersten Weltkriegs im »Dritten Reich« Löffelbein, *Kriegsopfer*. Die Förderung kinderreicher Familien kann auf Untersuchungen zur nationalsozialistischen Familienpolitik aufbauen. Vgl. vor allem Czarnowski, *Paar* sowie Voegeli, *Familienpolitik*.

Standardwerk zu diesem Thema gelten kann.¹¹³ Besonders in den letzten Jahren erschienen zudem mehrere weiterführende Arbeiten zur Betreuung von »Ausgebombten«.¹¹⁴

Während somit verschiedene Teilaspekte des nationalsozialistischen Wohlfahrtswesens größere Aufmerksamkeit in der Forschung gefunden haben, existiert bisher lediglich eine umfassendere Untersuchung zu der in diesem Bereich besonders bedeutsamen kommunalen Ebene: die 2010 unter dem Titel »Öffentliche Wohlfahrtsdiktatur« publizierte Arbeit Uwe Lohalms zu Hamburg.¹¹⁵ Sie stellt für die vorliegende Studie ein Referenzwerk dar, das vielfache Möglichkeiten für Vergleiche zwischen den Städten eröffnet. Allerdings kommen die fördernden Komponenten auch in Lohalms Untersuchung etwas kurz. Lediglich der Förderung »erbgesunder« und »arischer« Familien sowie der Unterstützung von Soldatenfamilien widmet Lohalm größere Abschnitte. Der Fokus liegt eher auf Repression und Verfolgung. Die vorliegende Studie setzt hier etwas andere Akzente.

Insgesamt will sie die Vorzüge einer lokalen Tiefenbohrung ausschöpfen und die unterschiedlichen Komponenten kommunaler Sozialpolitik und Fürsorgepraxis im »Dritten Reich« gebündelt behandeln. Gegenüber isolierten Untersuchungen einzelner Teilaspekte soll diese Herangehensweise die unterschiedlichen Komponenten in ihren Wechselbezügen untersuchen. Auf diese Weise will die Studie zu einem besseren Verständnis des nationalsozialistischen Wohlfahrtswesens als Gesamtzusammenhang beitragen und Erkenntnisse über dessen Funktion innerhalb des »Dritten Reiches« liefern. Sie analysiert dazu die Amtstätigkeit des Münchner Wohlfahrtsreferates.¹¹⁶ Die übergeordnete heuristische Klammer bildet dabei die Frage nach der völkischen Ordnung von Armut.

Zunächst sollen in den ersten drei Kapiteln die Rahmenbedingungen für die behördliche Praxis dargelegt und die Einflussfaktoren auf die kommunale Sozialpolitik bestimmt werden. Zu diesem Koordinatensystem gehörten die institutionelle Ausgestaltung der kommunalen Sozialverwaltung, die Zusammensetzung des Fürsorgepersonals und die Konfiguration des wohlfahrtsstaatlichen Interaktionsgeflechts. Diese Aspekte sollen dabei in die längerfristigen Entwicklung des Wohlfahrtswesens eingeordnet werden. Vor allem werden hier aber die im ersten genannten Forschungsfeld aufgeworfenen Fragestellungen behandelt und damit versucht, die Position der Kommune innerhalb des nationalsozialistischen Herrschaftssystems genauer zu bestimmen. Die Rahmenbedingungen sind kei-

113 Kundrus, Kriegerfrauen.

114 Vgl. vor allem Süß, Tod, besonders S. 185-254 sowie Kramer, Volksgenossinnen, S. 247-305.

115 Lohalm, Wohlfahrtsdiktatur.

116 Bisher sind für die NS-Zeit die Amtstätigkeit des Münchner Wohnungsreferats und des Münchner Gesundheitsamts erforscht, was für die vorliegende Studie zahlreiche Anknüpfungspunkte bietet. Vgl. Haerendel, Wohnungspolitik; Christians, Amtsge-
walt. Vgl. außerdem Hanko, Kommunalpolitik, S. 329-441.

neswegs als statisches Gebilde zu verstehen. Vielmehr waren sie durchweg Gegenstand vielfältiger Neujustierungen. Und ihre Wandlungen blieben wiederum nicht ohne Rückwirkungen auf die behördliche Fürsorgepraxis.

Zuerst soll das institutionelle Gefüge der kommunalen Sozialverwaltung analysiert werden. Als Bezugsgröße ist dafür zunächst ein Überblick über die Ausgangslage vor 1933 notwendig, wobei es nicht zuletzt darum geht, lokale Charakteristika des Münchner Wohlfahrtswesens herauszustellen.¹¹⁷ Das Ziel ist, Kontinuitäten und Brüche nicht nur allgemein zu bestimmen, sondern auch die Persistenz eines spezifischen lokalen Modells der Wohlfahrtsstadt zu untersuchen. Auf dieser Basis soll dann gezeigt werden, wie Veränderungen des institutionellen Gefüges zur nationalsozialistischen Machtdurchsetzung in diesem Bereich beitragen. Dabei lassen sich mit der Entdemokratisierung des Wohlfahrtswesens, der Neuverteilung von Zuständigkeiten und der Zuteilung eines Aufgabenbereichs an eine Parteiorganisation unterschiedliche Modi der Machtdurchsetzung beleuchten. Das zweite Kapitel richtet den Blick auf die Akteure der Sozialverwaltung: die Referatsleiter, das Verwaltungspersonal, die Wohlfahrtspflegerinnen, die ehrenamtlichen Pfleger, eine für dieses Ressort spezifische Personalgruppe. Es geht hier darum, die personellen Auswirkungen der nationalsozialistischen Machtübernahme und die jeweiligen Beiträge der verschiedenen Akteursgruppen zu einer Neuausrichtung des Wohlfahrtswesens aufzuzeigen. Ein drittes Kapitel analysiert die Beziehungen der Münchner Sozialverwaltung zu anderen städtischen Ressorts, zur NSDAP und ihren Organisationen, zur konfessionellen Wohlfahrtspflege sowie zu anderen Kommunen und der Reichsregierung im Rahmen des DGT. Diesem Kapitel, insbesondere der Untersuchung des Verhältnisses von Stadt und Partei, kommt für die Bestimmung der Position der Kommune innerhalb des nationalsozialistischen Herrschaftssystems besondere Bedeutung zu. Insgesamt sollen in diesem dritten Kapitel zum einen die Handlungsspielräume des Wohlfahrtsreferats ausgelotet werden. Zum anderen sind die verstärkenden und abschwächenden Auswirkungen der verschiedenen Interaktionen auf die Umsetzung einer völkischen Ordnung von Armut herauszuarbeiten.

Nach dieser Analyse der Grundbedingungen für die Etablierung einer völkischen Ordnung von Armut stehen in den folgenden drei Teilen die behördliche Praxis gegenüber der Wohlfahrtsklientel und damit die Ordnungsprozesse selbst im Mittelpunkt. Dementsprechend werden hier vor allem die Fragestellungen im Zusammenhang mit der Erforschung der nationalsozialistischen »Volksgemeinschaft« und der Verortung der Fürsorge des »Dritten Reiches« in der längerfristigen Entwicklung des Wohlfahrtswesens behandelt. Kapitel vier richtet den Fokus dabei zunächst auf die Justierung der unterschiedlichen Instrumente und Praktiken der Sozialverwaltung. Dazu gehört auch die Kommu-

117 Wilfried Rudloffs grundlegende Studie zur Münchner Sozialverwaltung im Ersten Weltkrieg und der Weimarer Republik bietet zu diesem Zweck eine ausgezeichnete Grundlage. Vgl. Rudloff, Wohlfahrtsstadt.

nikation zwischen Behörde und Armutsbevölkerung. Es soll einerseits gezeigt werden, wie das Fürsorgepersonal den Hilfsbedürftigen begegnete, diese wahrnahm und kategorisierte und dadurch zur Konstruktion von Devianzen, aber auch von Typen privilegierter Unterstützungsempfänger beitrug. Andererseits eignet sich gerade die Untersuchung der Kommunikation dazu, die Unterstützungsempfänger auch als eigenständige Akteure in den Blick zu bekommen, die ihre Selbstbilder den Zuschreibungen entgegenstellten und versuchten, mit Einsprüchen und Beschwerden ihre Interessen durchzusetzen. Nach der Kommunikation wird das Steuerungspotential materieller Hilfsmaßnahmen – finanzieller Leistungen, Sachunterstützungen und der Wohnungsfürsorge – und deren Kalibrierung im »Dritten Reich« untersucht. Ein weiteres Kapitel behandelt die verpflichtenden Arbeitsmaßnahmen – die sogenannte Arbeitsfürsorge – mit ihren fördernden, selektierenden und repressiven Komponenten. Insgesamt sollen die Praktiken und Instrumente der Sozialverwaltung nicht abstrakt beschrieben, sondern in ihrer konkreten Anwendung analysiert und damit ihre jeweilige Funktion innerhalb des nationalsozialistischen Wohlfahrtswesens bestimmt werden.

Dies stellt auch eine gute Ausgangsbasis für den fünften Teil der Studie dar, der sich der nationalsozialistischen Fürsorgehierarchie widmet. Privilegierungen und Benachteiligungen der verschiedenen Bedürftigengruppen werden hier gebündelt und auch aufeinander bezogen untersucht. Die Amtspraxis der kommunalen Sozialverwaltung wird dabei nicht isoliert behandelt, sondern zu anderen sozialpolitischen Maßnahmen des NS-Regimes in Bezug gesetzt. Dies erlaubt es, die Diskriminierungen und Bevorzugungen in einen größeren Kontext einzuordnen und die Rolle des Münchner Wohlfahrtsamtes im Gesamtzusammenhang nationalsozialistischer Sozialpolitik zu verorten. Insbesondere die bevorzugten Unterstützungsempfänger – die Kriegspfer des Ersten Weltkriegs, die Klein- und Sozialrentner, die »erbgesunden« und »arischen« kinderreichen Familien, die »alten Kämpfer« sowie, als Münchner Besonderheit, die emigrierten österreichischen Nationalsozialisten und die Umsiedler aus Südtirol – haben bisher kaum die Aufmerksamkeit der Forschung gefunden. Das Kapitel zu den Klein- und Sozialrentnern nimmt außerdem den Ausbau der stationären Altenpflege in den Blick und will damit einen Beitrag zur Erforschung der Stellung alter Menschen in der »Volksgemeinschaft« leisten. Aber auch die Untersuchung der kommunalen Internierungspraxis und der Einbettung dieser Repression gegenüber sogenannten »Asozialen« in den Gesamtkontext des nationalsozialistischen Wohlfahrtswesens bietet die Möglichkeit zur Differenzierung bisheriger Kenntnisse zu diesem Verfolgungskontext. Das Ziel dieses fünften Teils der Studie ist es insofern, Muster der völkischen Ordnung von Armut herauszuarbeiten.

Im sechsten Teil stehen dann die Auswirkungen des Zweiten Weltkriegs auf die Amtstätigkeit der Sozialverwaltung im Mittelpunkt. Zwar reichen auch vorherige Kapitel teilweise bis in die Kriegszeit, etwa dasjenige zur »Asozialenverfolgung«. In diesem Abschnitt geht es nun allerdings dezidiert um die kriegsspezifische kommunale Sozialpolitik. Offensichtlich ist dies im Fall der Unterstützung

von Soldatenfamilien, der Ausrichtung der Infrastruktur auf die Bedürfnisse der Kriegsgesellschaft, der Beteiligung an Verdrängungsprozessen im Zusammenhang mit der Konkurrenz um Ressourcen und der Betreuung von Luftkriegsopfern. Da die Katalysatorwirkung des Krieges ein wesentlicher Grund dafür war, dass 1941 eine seit langem debattierte Richtsatzreform zustande kam und diese auf die soziale Befriedung der Kriegsgesellschaft abzielte, ist auch deren Umsetzung vor Ort in diesem Abschnitt zu behandeln. Insgesamt richtet sich das Augenmerk neben der Verortung der kriegsspezifischen Maßnahmen als Teil der nationalsozialistischen Ordnung von Armut hier vor allem auf den Beitrag des Münchner Wohlfahrtsreferats zur Stabilisierung der Heimatfront.

Schließlich wird der Umgang der Münchner Sozialverwaltung mit den Folgen von Krieg und NS-Herrschaft in der unmittelbaren Nachkriegszeit in den Blick genommen. Zum einen wird in einem Ausblick die Unterstützung für die Entwurzelten der »Zusammenbruchsgesellschaft« dargestellt. Zum anderen werden die Abschaffung der nationalsozialistischen Fürsorgehierarchie, die Beibehaltung einzelner repressiver Komponenten sowie die Entnazifizierung und personelle Kontinuitäten beleuchtet.

Die Studie konnte sich auf eine breite Quellenbasis stützen. Die größte Bedeutung kam dabei der behördlichen Überlieferung im Stadtarchiv München zu – vor allem dem Bestand »Wohlfahrt«. Dieser enthält unter anderem mehrere hundert Aktsakten des Wohlfahrtsreferats aus der NS-Zeit, die den Krieg unbeschadet überstanden haben. Ihre Auswertung bildet die mit Abstand wichtigste Grundlage für die folgende Untersuchung. Eher auf archivarische Aussortierungen als auf Kriegsverluste ist wohl die Schiefe Lage zurückzuführen, dass vor allem Dokumente der Referatsleitung und weniger die Akten der untergeordneten Dienststellen erhalten sind. Vor allem existieren beinahe keine Einzelfallakten mehr.¹¹⁸ Für eine Untersuchung der Amtspraxis ist das sehr bedauerlich, dokumentierten diese Akten doch den direkten Kontakt von Amt und Armutsbevölkerung.

Ein weiteres Ungleichgewicht, das die Aussortierungen möglicherweise verschärft, aber sicherlich nicht verursacht haben, ist die unzureichende Dokumentierung der Perspektive der Hilfsbedürftigen. Den einzigen Zugriff bilden hier Beschwerden, von denen immerhin über hundert aus der NS-Zeit erhalten sind – teils in Form von Ego-Dokumenten, teils lediglich als amtlich dokumentierte Aussagen. Insgesamt ist die Überlieferungslage des Wohlfahrtsreferats trotz der genannten Defizite als sehr gut einzuschätzen.

Abgesehen von den Aktsakten der Sozialverwaltung waren unter den Beständen des Stadtarchivs München die Sitzungsprotokolle von Stadtrat und Ausschüssen, insbesondere diejenigen des Wohlfahrtsausschusses, am ergiebigsten. Auch nach der formellen Entmachtung dieser Gremien 1935 kam es hier zu of-

¹¹⁸ Ausnahmen sind lediglich einzelne Akten über jüdische Hilfsbedürftige, die nach Kriegsende in das Archiv der Gedenkstätte Yad Vashem nach Jerusalem gelangten.

fenen und kontroversen Debatten, da der Stadtrat in der »Hauptstadt der Bewegung« mit selbstbewussten »alten Kämpfern« besetzt war. Gerade für Konstellationen sind die Protokolle daher eine gute Quelle, da die Ratsherren Vorgehensweisen der Verwaltung, die sie als falsch beurteilten, immer wieder offen anprangerten.

In größerem Umfang wurde auch der Bestand »Bürgermeister und Rat«, der die Überlieferung des Stadtdirektoriums enthält, für die Studie herangezogen. Hier fanden sich unter anderem aufschlussreiche Dokumente zur nationalsozialistischen Machtdurchsetzung, der Stellung des Wohlfahrtsreferats innerhalb der Stadtverwaltung und der Interaktionen mit Reich und Partei. Zu Teilaspekten der Untersuchung fanden außerdem die Überlieferung des Personal-, Wohnungs- und Schulreferats sowie die Bestände »Stadtverteidigung« und »Bayerischer Städtetag« Eingang in die Studie.

Daneben waren die Recherchen im Bundesarchiv Berlin besonders ertragreich. Dies gilt vor allem für die umfassende Überlieferung der Wohlfahrtsabteilung des Deutschen Gemeindetags. Abgesehen davon, dass sich hier manche Dokumente der Sozialverwaltung erhalten haben, die sich in München nicht auffinden ließen, waren die Gemeindetagsakten für die Studie vor allem in zweifacher Hinsicht besonders wichtig. Zum einen bildeten sie die wesentliche Grundlage, um zu untersuchen, wie die Münchner Wohlfahrtsreferenten im interkommunalen Austausch und auf Reichsebene agierten. Zum anderen erlaubten sie vielfach, die Münchner Ergebnisse vergleichend einzuordnen. Hierbei sind vor allem die häufigen Rundfragen des Gemeindetags zu unterschiedlichen lokalen Vorgehensweisen hervorzuheben. Auch in den Akten des Hauptamtes für Kommunalpolitik fanden sich einige zusätzliche Quellen. Die Überlieferung der NSV-Reichsleitung ist hingegen äußerst lückenhaft und enthält nur wenige Dokumente, die für diese Studie von Nutzen waren. Ergänzend wurden zudem die Akten des Chefs der Reichskanzlei und des Reichsministeriums des Innern sowie Personalunterlagen der NSDAP herangezogen.

Von größerer Relevanz war außerdem die Überlieferung im Archiv des Caritasverbandes München. Die Situation und das Agieren der in München besonders stark vertretenen katholischen Wohlfahrtspflege sind dort auch für die NS-Zeit umfassend dokumentiert. Auch als Außenblick auf die Stadtverwaltung sind einige der erhaltenen Dokumente wichtige zusätzliche Quellen.

Zur Münchner NSV als dem dritten wichtigen Akteur neben Stadt und Caritas ist die Überlieferungslage leider erheblich schlechter. Im entsprechenden Bestand »NSDAP« des Münchner Staatsarchivs sind nur einige vereinzelte Dokumente enthalten. Der Rest wurde bis Kriegsende vernichtet. Dennoch ließen sich bei der Auswertung des Bestandes, der die Akten der Gauleitung München-Oberbayern umfasst, einige aufschlussreiche ergänzende Quellen finden. Relevanter als der Bestand »NSDAP« waren die ebenfalls im Staatsarchiv München archivierten Akten der örtlichen Spruchkammer. Die Verfahrensakten, die hier zu vielen führenden Mitarbeitern des Wohlfahrtsreferats überliefert sind, liefern wertvolle Erkenntnisse über deren politischen und beruflichen Werdegang

in der NS-Zeit. Dies ist ein gewisser Ausgleich für die Personalakten der Stadtverwaltung, die leider für die überwiegende Zahl der leitenden Beamten nicht mehr existieren. Die im Bayerischen Hauptstaatsarchiv aufbewahrte Überlieferung des Staatsministeriums des Innern wurde teils ebenfalls ergänzend einbezogen, vor allem zur Untersuchung der Auswirkungen der nationalsozialistischen Machtübernahme auf die städtischen Behörden.

Darüber hinaus erweiterten Recherchen in drei ausländischen Archiven die Quellenbasis für diese Studie. Der Bestand »Munich Municipality«, der Akten der Münchner Stadtverwaltung zur Judenverfolgung umfasst, die auf Anordnung der amerikanischen Militärregierung nach Kriegsende beschlagnahmt wurden, gab Aufschluss über die Diskriminierung jüdischer Hilfsbedürftiger durch die Sozialverwaltung. Im Staatsarchiv Wien wurden aus dem Bestand »NPA« zum einen Dokumente der österreichischen Bundesregierung zu den nach Deutschland emigrierten österreichischen Nationalsozialisten gesichtet, von denen viele nach München gingen und dort Unterstützung erhielten. Zum anderen wurden die Berichte des österreichischen Generalkonsuls in München als Außenblick auf die Stadt ausgewertet. Dies war vor allem in Bezug auf die Haltung der Bevölkerung zur katholischen Wohlfahrtspflege ergiebig. Als weiterer Außenblick wurden die Berichte des amerikanischen Generalkonsuls in München an seine Regierung in den National Archives in Washington D. C. überprüft. Abgesehen von einer knappen Einschätzung zur Einstellung der Münchner zur Caritas waren dabei jedoch keine verwertbaren Informationen zu finden. Im Gegensatz zu seinen Kollegen in anderen Städten berichtete der Generalkonsul in München nur sehr sporadisch. Noch schwerer wiegt, dass die behördlichen Unterlagen des Konsulats bei der deutschen Kriegserklärung 1941 vorsorglich vernichtet wurden. Aufschlussreicher war hingegen das ebenfalls in den National Archives aufbewahrte Material für die berühmten Bombing Surveys, einer unmittelbar nach Kriegsende erstellten umfangreichen Studie zu den Auswirkungen der Bombenangriffe auf deutsche Städte. Wenngleich München nicht zu den Städten zählt, auf die sich das Hauptaugenmerk bei der Datenerhebung richtete, fanden sich doch wertvolle, ergänzende Quellen zur Bewältigung der Folgen von Luftangriffen. Abschließend ist noch das Archiv des Bayerischen Landesverbandes des Deutschen Katholischen Frauenbundes zu nennen, aus dem ein ergänzendes Dokument zur Ausbildung der Wohlfahrtspflegerinnen stammt.

I. Die organisatorische Entwicklung des Münchner Wohlfahrtsreferats

I.1 Das konservativ-bürgerliche Modell der Wohlfahrtsstadt bis 1933

»Gestatte mir als Parteigenosse u. Fachgruppen Obmann der Nationalsozialistischen Friseure München die Anfrage, wäre es nicht möglich auch die hiesigen Wohlfahrtsämter besetzen zu lassen auch dort das Bonzentum auszurotten, dort gehört auch reiner Tisch gemacht [...] Unser Sturm hatte die Ehre das Gewerkschaftshaus u. Arbeitsamt zu besetzen, u. würde auch noch diese Arbeit unternehmen.«¹ Als dieser Brief am 15. März 1933 bei Oberbürgermeister Karl Fiehler eintraf, lag die nationalsozialistische Machtübernahme im Münchner Rathaus erst wenige Tage zurück. Der Absender Hans V., SA-Mann und als schlecht verdienender Friseur auf die Unterstützung des Wohlfahrtsamtes angewiesen, war bei weitem nicht der einzige Fürsorgeempfänger, der mit den neuen politischen Verhältnissen die Gelegenheit zur Abrechnung gekommen sah. Viele sogenannte »alte Kämpfer« machten das politische System der Weimarer Republik und dessen Institutionen für persönliche Notlagen verantwortlich. »Bonzentum« war dabei ein verbreiteter Vorwurf.² Keine andere städtische Behörde befand sich zu diesem Zeitpunkt derart im Fadenkreuz der Umsturzhoffnungen von NSDAP-Anhängern wie das Wohlfahrtsamt.³

Vor dem Hintergrund des gewaltigen Verarmungsprozesses in Folge der Weltwirtschaftskrise erschien das Wohlfahrtsamt vielen Betroffenen – nicht nur NSDAP-Mitgliedern – gleichsam als Verkörperung des Versagens der Weimarer Republik auf städtischer Ebene. Zwar traf die Krise München aufgrund seiner Wirtschaftsstruktur weniger hart als viele andere deutsche Großstädte. Der industrielle Sektor und damit auch der Anteil der Arbeiterschaft an der Bevölkerung waren in der bayerischen Landeshauptstadt relativ gering. Gerade Großbetriebe erlangten nie eine dominierende Stellung. Vor allem der Mittelstand – Handwerk, Handel, Beamte und Rentner – spielte eine wichtige Rolle. Insgesamt besaß München damit eine vergleichsweise vielseitige und ausgeglichene Wirtschaftsstruktur.⁴ Dennoch waren im März 1933 insgesamt etwa

1 Wohlfahrtsempfänger und NSDAP-Mitglied Hans V. an Fiehler, 15.3.1933, StadtAM BuR 1465. Die Wiedergabe der Quellenzitate erfolgt gänzlich ohne korrigierende Eingriffe. Gerade weil die Äußerungen der Fürsorgeempfänger häufig voller orthographischer, grammatischer und lexikalischer Fehler sind, würden Berichtigungen zu erheblichen Verzerrungen führen und die Authentizität beeinträchtigen. Nicht zuletzt manifestiert sich in den unterschiedlichen Sprachniveaus auch eine für das Wohlfahrtswesen bezeichnende Asymmetrie in der Kommunikation zwischen Behörde und Hilfsbedürftigen.

2 Vgl. Bajohr, Parvenüs, S. 17-34.

3 Vgl. Brief an Fiehler, 15.3.1933, StadtAM BuR 1465. Vgl. Meldungen über Vorfälle in den Wohlfahrtsbezirksämtern 1933, StadtAM Wohlfahrt 47.

4 Vgl. Rudloff, Wohlfahrtsstadt, S. 42-45 sowie Rudloff, Münchens Wirtschaft, S. 179-198.

140.000 Münchnerinnen und Münchner und damit rund 20 Prozent der Bevölkerung hauptsächlich und dauerhaft auf die Hilfe des Wohlfahrtsamtes angewiesen, nicht eingerechnet die über 29.000 Arbeitslosen und deren Familien, die zu dieser Zeit Unterstützung vom Arbeitsamt erhielten.⁵ Die meisten Empfänger kommunaler Fürsorge waren sogenannte Wohlfahrtserwerbslose, also Arbeitslose, die keine Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung oder der sogenannten Krisenfürsorge des Arbeitsamtes erhielten.⁶ Im Gegensatz zu den Jahren vor der Weltwirtschaftskrise bildeten damit jüngere und erwerbsfähige Personen die größte Gruppe unter den Wohlfahrtsempfängern.⁷

Der sozialpolitische Ausnahmezustand führte zur völligen Überforderung des städtischen Wohlfahrtswesens, das die Hauptlast der Krisenbewältigung zu tragen hatte. Mit zunehmender Dauer der Rezession erschöpften immer mehr

- 5 Da die Statistiken des Wohlfahrtsamtes in der Regel nur die unterstützten Parteien angeben, lässt sich die Zahl der insgesamt betroffenen Personen nur schwer und ungenau abschätzen. Die hier angenommene Zahl von 140.000 Menschen bezieht sich auf alle Leistungsempfänger, die das Wohlfahrtsamt in offener und geschlossener Fürsorge längerfristig unterstützte. Einmalige Hilfen sind nicht eingerechnet. Der Umrechnung der in der Statistik der Behörde angegebenen 10.668 Parteien Sozialrentner, 2.753 Parteien Kleinrentner, 312 Kriegsbeschädigte und -hinterbliebene sowie 58.328 Unterstützte in sogenannter allgemeiner Fürsorge, sind hier Zahlen zur Parteistärke bei den verschiedenen Gruppen zugrunde gelegt, die das Wohlfahrtsamt 1935 für das Statistische Jahrbuch deutscher Gemeinden ermittelte. Bei Sozialrentnern waren das zu diesem Zeitpunkt 1,43 Personen pro Partei, bei Kleinrentnern 1,21, bei Kriegsofopfern 4,14. Bei der allgemeinen Fürsorge ist hier die Größenordnung von 1,8 angenommen, basierend auf den Angaben für verschiedene Untergruppen dieser Kategorie. Da aufgrund der bevorzugten Arbeitsvermittlung von Familienvätern die Parteistärke 1933 etwas größer gewesen sein dürfte als 1935, ist 140.000 wohl ein brauchbarer Schätzwert. Rudloff legt demgegenüber seiner Umrechnung pauschal die Parteistärke von 2,02 zugrunde, die sich aber nicht auf München, sondern auf ganz Bayern bezieht. Er kommt dementsprechend auf eine höhere Zahl und geht allein in der offenen Fürsorge von 140.000 Personen aus. Vgl. die Betriebsstatistik des Wohlfahrtsreferats für März 1933, StadtAM Wohlfahrt 847. Zur hier zugrundeliegenden Parteistärke vgl. Meldung der Zahl der Fürsorgeempfänger in München vom 31.3.1935 an das Statistische Jahrbuch deutscher Gemeinden, StadtAM Wohlfahrt 865/1. Vgl. Rudloff, Wohlfahrtsstadt, S. 902. Die Auswirkungen der Weltwirtschaftskrise auf München und die Reaktion der kommunalen Sozialpolitik behandelt ausführlich Rudloff, Wohlfahrtsstadt, S. 885-949.
- 6 Die Arbeitslosenversicherung unterstützte Arbeitslose nur für 20 Wochen und nur unter der Bedingung, dass sie in den vorausgegangenen zwölf Monaten mindestens 26 Wochen beschäftigt waren. Versicherte, die diese Kriterien nicht erfüllten oder ihren Anspruch bereits ausgeschöpft hatten, konnten für eine begrenzte Übergangszeit (nach einer Notverordnung vom 1.10.1931 waren 38 Wochen vorgesehen) die niedrigere Krisenunterstützung erhalten, die wie die Leistungen der kommunalen Fürsorge an das Bedarfsprinzip gekoppelt war. Für alle Arbeitslosen, die keine Ansprüche auf Arbeitslosenunterstützung (ALU) oder Krisenunterstützung hatten, musste die kommunale Fürsorge einspringen. Vgl. Sachße/Tennstedt, Wohlfahrtsstaat, S. 63-68.
- 7 Zu den Auswirkungen der Weltwirtschaftskrise auf die Zusammensetzung der Klientel der Sozialverwaltung vgl. die Abbildungen 1 und 2. Vgl. auch Brunner, Arbeitslosigkeit in München 1927-1933, S. 72-90.

Arbeitslose ihren Versicherungsanspruch und mussten als sogenannte Wohlfahrtserwerbslose die kommunale Fürsorge in Anspruch nehmen. Zusätzlich bürdete der Rückbau übergeordneter Komponenten des Sozialstaats durch die Kabinette Brüning und von Papen den Kommunen zusätzliche Lasten auf, da sie nach der Kürzung bei Renten und Arbeitslosenunterstützungen in vielen Fällen mit ergänzenden Hilfen einspringen mussten. Die explodierenden Wohlfahrtskosten bei gleichzeitig einbrechenden Einnahmen entwickelten sich zur Zerreißprobe für die Haushalte von Städten und Gemeinden. In München erreichten die Nettoausgaben des Wohlfahrtsreferats im Rechnungsjahr 1931 einen Höchststand von 36,4 Millionen RM.⁸ Sie lagen damit um über 40 Prozent höher als vor der Krise und verschlangen über 23 Prozent der städtischen Gesamtaufwendungen.⁹ In dieser Situation gelang es der Stadt nicht mehr, einen ordnungsgemäßen Haushalt aufzustellen, so dass die Aufsichtsbehörde eingriff und einen Zwangsabgleich veranlasste. Für die Stadtspitze war das mit einem drastischen Ansehensverlust in der Bevölkerung verbunden.¹⁰

Die Stadtverwaltung unter der Leitung von Bürgermeister Karl Scharnagl reagierte auf die Überlastung der kommunalen Fürsorge mit einer zunehmend restriktiven Politik gegenüber den Wohlfahrtsempfängern. Zum einen erhöhte das Wohlfahrtsamt den Druck auf die Befürsorgten: Die Behörde wandte strengere Bedürftigkeitskriterien an, verschärfte ihre Kontrollen, beschäftigte verdeckt ermittelnde Fahnder und führte vorübergehend verpflichtende Arbeitsmaßnahmen ein. Zum anderen erfolgte ein massiver Leistungsabbau, zuerst vor allem durch eine stille Senkung der einzelnen Unterstützungen, schließlich auch durch eine offizielle Kürzung der Richtsätze um bis zu zehn Prozent. Wenngleich die allgemeine Deflationstendenz den Leistungsabbau etwas kompensierte, hatte die Krise für die Hilfsbedürftigen mit Mangelernährung, unzureichender Kleidung und in vielen Fällen auch Obdachlosigkeit doch existenzbedrohende Folgen.¹¹

8 Ein Rechnungsjahr umfasste immer den Zeitraum zwischen 1. April und 31. März. Das Rechnungsjahr 1931 begann also am 1. April 1931 und endete am 31. März 1932.

9 Während die Bruttoausgaben des Wohlfahrtsreferats 1932 auf einen Höchststand von 46,91 Millionen RM gegenüber 46,17 Millionen RM im Jahr 1931 noch einmal leicht stiegen, gingen die Nettoausgaben der Stadt aufgrund der Einführung von Reichszuschüssen für die Unterstützung von Wohlfahrtserwerbslosen um über 5 Millionen RM auf 31,19 Millionen RM im Jahr 1932 zurück. Vgl. Hauptstadt der Bewegung, Wohlfahrts- und Stiftungsreferat, Tätigkeitsbericht 1936, S. 23.

10 Vgl. Rudloff, Wohlfahrtsstadt, S. 899-901. Zur delegitimierenden Wirkung der Zwangsverwaltung von Kommunen vgl. außerdem Wirsching, Gemeinde, S. 195.

11 Die Senkung der Richtsätze wurde am 28.4.1932 vom Wohlfahrtsausschuss des Münchner Stadtrats gegen drei Stimmen beschlossen. Wohlfahrtsreferent Friedrich Hilble wies dabei selbst auf die »einschneidenden Folgen« der Entscheidung für die Hilfsbedürftigen hin. Vgl. Sitzung des Wohlfahrtsausschusses am 28.4.1932, StadtAM Ratsprotokolle 705/13. Zu den Lebensverhältnissen der deutschen Wohlfahrtsempfänger vgl. Reitmayer, Weltwirtschaftskrise, S. 214-217 sowie mit stärkerem erfahrungsgeschichtlichen Akzent Crew, Germans, S. 166-187. Crew weist auch auf die symbolische Komponente schlechter Ernährung und schlechter Kleidung als Repräsentation des sozialen Abstiegs hin. Die Hungererfahrung während der Weltwirtschaftskrise stellte

Wohlfahrtsreferent Friedrich Hilble selbst gab im April 1932 vor dem Münchner Wohlfahrtsausschuss die Bankrotterklärung des kommunalen Wohlfahrtswesens ab: »Es wäre nach meinem Dafürhalten ein bedauerlicher Optimismus, wenn man sich vorstellen würde, dass die Gemeinde in der Lage sei, den Notbedarf zu decken; wir können in der Hauptsache nur einen Teil dessen geben, was man zum notwendigen Lebensbedarf braucht.«¹²

Die »Fürsorgekatastrophe«¹³ in den Jahren der Weltwirtschaftskrise brachte ein System der Armenversorgung an den Rand des Zusammenbruchs, das sich in dieser Form erst seit zwei Jahrzehnten nach und nach entwickelt hatte.

Es war der von den sozialen Verwerfungen des Ersten Weltkriegs erzeugte Problemdruck, der als entscheidender Impuls für eine grundlegende Umgestaltung des Wohlfahrtswesens in Deutschland wirkte.¹⁴ Die gravierenden Verarmungsprozesse und Versorgungsmängel während des Krieges, von denen erstmals auch die Mittelschicht betroffen war, zwangen die Städte und Gemeinden zur Expansion ihres Fürsorgesektors. Nicht zuletzt die Konfrontation mit neuen Armutsgruppen, die sich in Selbstverständnis und Auftreten deutlich von der traditionellen Klientel der Wohlfahrtsbehörden unterschieden, führte auch zu qualitativen Neujustierungen.

Die neuen Entwicklungen bündelten sich in der Unterstützung von Soldatenfamilien, die mit der Einberufung des Ernährers in Not gerieten. Mit der sogenannten Familienunterstützung erhielten sie gesetzlich verankerte Pflichtenleistungen des Reiches in festen Regelsätzen.¹⁵ Allerdings waren diese an die Bedürftigkeit der Empfänger gebunden, so dass es sich bei Familienunterstützung im Prinzip um ein »Zwitterwesen aus Armenpflege und staatlicher Grundversorgung«¹⁶ handelte. Der Maßstab war jedoch ein anderer als bei der gewöhnlichen Armenversorgung. Statt des absoluten Existenzminimums bezogen sich die kommunalen Ämter, bei denen die Familienunterstützung angesiedelt war, auf ein soziales Existenzminimum, das den Status der Soldatenfamilien erhalten sollte. In Leistungsumfang und der Behandlung von Unterstützungsempfängern brachten die Bedingungen der Kriegszeit damit erste Ansätze der Differenzierung von Bedürftigen nach den Ursachen ihrer Armut mit sich. Unter jeweils anderen Vorzeichen sollte sich dieses Novum in der Zeit der Weima-

zuvor bereits Lüdtkke in den Mittelpunkt einer Untersuchung. Vgl. Lüdtkke, Hunger, S. 145-176.

12 Sitzung des Wohlfahrtsausschusses am 28.4.1932. StadtAM Ratsprotokolle 705/13.

13 Rudloff, Wohlfahrtsstadt, S. 885.

14 Allgemein zu den Veränderungen des Wohlfahrtswesens im Zuge des Ersten Weltkriegs vgl. Sachße/Tennstedt, Armenfürsorge, Bd. 2, S. 46-67. Zu den Entwicklungen in München während des Krieges vgl. Rudloff, Wohlfahrtsstadt, S. 171-313.

15 Die Familienunterstützung für Soldatenfamilien basierte auf dem im Krieg novellierten »Gesetz betreffend die Unterstützung von Familien in den Dienst eingetretener Mannschaften« vom 28.2.1888, RGBl. I (1888), S. 59-61. Vgl. Kundrus, Kriegerfrauen, S. 55-63.

16 Kundrus, Kriegerfrauen, S. 40.

rer Republik und während des »Dritten Reiches« zu einem Charakteristikum des deutschen Wohlfahrtswesens entwickeln.¹⁷

Die vom Problemdruck des Ersten Weltkriegs ausgelösten Veränderungen der Fürsorge mündeten im neuen demokratischen Rahmen der Weimarer Republik in einer umfassenden Kodifizierung des deutschen Wohlfahrtswesens auf Reichsebene. Nach der Überwindung des Krisenjahres 1923, in dem die Hyperinflation zu weiteren Verarmungsprozessen mit langfristigen Nachwirkungen insbesondere für Teile der bürgerlichen Mittelschicht geführt hatte, nutzte die Regierung unter Reichskanzler Wilhelm Marx ein Ermächtigungsgesetz, um die seit längerem debattierte Reorganisation der Armenversorgung auf dem Verordnungswege zu realisieren. Mit der im Februar 1924 erlassenen »Reichsverordnung über die Fürsorgepflicht« (RFV) und den zehn Monate später folgenden »Reichsgrundsätzen über Voraussetzung, Art und Maß der öffentlichen Fürsorge« stellte sie das deutsche Wohlfahrtswesen auf eine neue, einheitliche Gesetzesgrundlage.¹⁸ Abgesehen von einzelnen Anpassungen bildete dieses doppelte Gesetzeswerk über die politischen Zäsuren hinweg für fast vier Jahrzehnte die rechtliche Basis des deutschen, später des westdeutschen, Fürsorge-sektors, bis es 1962 vom Bundessozialhilfegesetz abgelöst wurde.¹⁹ Auch die Arbeit der kommunalen Sozialverwaltung in der Zeit des »Dritten Reiches« beruhte auf diesen Gesetzen. Die RFV setzte den organisatorischen Rahmen der Fürsorge, während die Reichsgrundsätze ihre inhaltliche Ausgestaltung regelten. Die Gesetze schrieben reichsrechtlich einen Anspruch auf Unterstützung bei Hilfsbedürftigkeit fest und formulierten die Grundprinzipien für deren Durchführung.²⁰

Zuständig für die öffentliche Fürsorge blieben die Kommunen.²¹ Mit dem Ziel, die Zuständigkeitsregelungen zu vereinfachen, wurde das Prinzip des Un-

17 Vgl. Kundrus, Kriegerfrauen, S. 43-97 sowie Sachße/Tennstedt, Armenfürsorge, Bd. 2, S. 49-55. Die Unterstützung von Soldatenfamilien in München behandelt Rudloff, Wohlfahrtsstadt, S. 263-288.

18 Vgl. Verordnung über die Fürsorgepflicht vom 13.2.1924, RGBl. I (1924), S. 100-107, Reichsgrundsätze über Voraussetzung, Art und Maß der öffentlichen Fürsorge vom 4.12.1924, RGBl. I (1924), S. 765-770. Als zeitgenössischen Gesetzeskommentar vgl. Wölz/Ruppert/Richter, Fürsorgepflicht. Zusammen mit dem bereits 1922 verabschiedeten, aber ebenfalls erst 1924 in Kraft getretenen Reichsgesetz für Jugendwohlfahrt (RJWG) bilden RFV und die Reichsgrundsätze eine Trias wohlfahrtspolitischer Grundlagengesetzgebung in der ersten Hälfte der 1920er-Jahre. Vgl. Reichsgesetz für Jugendwohlfahrt, RGBl. I (1922), S. 633-647.

19 Die grundlegende Bedeutung des im sozialpolitischen Gesetzeswerk von 1924 kodifizierten Weimarer Wohlfahrtswesens als gemeinsamer »Ausgangspunkt« der unterschiedlichen wohlfahrtsstaatlichen Entwicklungen in Nationalsozialismus, der Bundesrepublik und der DDR betont Rudloff, Fürsorge, S. 197.

20 Zur Entstehung von RFV und Reichsgrundsätzen und ihren Bestimmungen vgl. Sachße/Tennstedt, Armenfürsorge, Bd. 2, S. 142-184.

21 Angesichts der Überforderung gerade kleinerer Gemeinden übertrug die RFV als Maßnahme wohlfahrtspolitischer Flurbereinigung die Aufgabe allerdings neuengerichteten

terstützungswohnsitzes durch das Prinzip des gewöhnlichen Aufenthalts ersetzt. Dadurch erhielten Zugezogene schneller und einfacher als bisher ein Anrecht auf Unterstützung durch die Behörden ihres neuen Wohnortes.

Sowohl für die Feststellung der Hilfsbedürftigkeit wie auch für die Bemessung der Unterstützung sollte der notwendige Lebensbedarf den zentralen Bezugspunkt bilden. Dazu zählten, laut § 6 der Reichsgrundsätze, nicht nur Kleidung, Nahrung, Unterkunft und Pflege, sondern auch die Hilfe für Kranke, die Wiederherstellung der Arbeitsfähigkeit sowie die Unterstützung von Schwangeren und Wöchnerinnen. Der Anspruch auf Unterstützung wurde nach dem Prinzip der Subsidiarität geregelt: Fürsorgeleistungen konnte grundsätzlich nur erhalten, wer sich den notwendigen Lebensbedarf nicht durch eigenes Einkommen verdienen konnte, keinen Anspruch auf Unterhalt durch Verwandte hatte und kein eigenes Vermögen besaß. Zur Entscheidung über Art und Höhe dieser Leistungen bestimmte § 10 der Reichsgrundsätze: »Was im Einzelfall im Rahmen des notwendigen Lebensbedarfs (§ 6) an Hilfe zu gewähren ist, hat sich nach der Besonderheit des Falles zu richten, namentlich nach Art und Dauer der Not, nach der Person des Hilfsbedürftigen und nach den örtlichen Verhältnissen.«²² Damit bestätigten die Gesetze das für das Wohlfahrtswesen charakteristische Prinzip der Individualfürsorge auf der Basis von Einzelfallentscheidungen. Handlungs- und Ermessensspielräume für die Beamten der unteren Ebene entstanden demnach im Bereich der öffentlichen Fürsorge nicht mehr oder weniger akzidentuell wie in anderen Sektoren der Verwaltung, sondern waren zentraler Bestandteil der Konzeption des Wohlfahrtswesens.

Die RFV erlaubte es den kommunalen Sozialverwaltungen auch, von den Leistungsempfängern im Gegenzug gemeinnützige Arbeiten zu fordern. § 20 der Reichsfürsorgeverordnung sah sogar vor, dass ein Hilfsbedürftiger, der »obwohl arbeitsfähig, infolge seines sittlichen Verschuldens der öffentlichen Fürsorge selbst anheimfällt oder einen Unterhaltsberechtigten anheimfallen läßt« in einer »anerkannten Anstalt oder sonstigen Arbeitseinrichtung«²³ untergebracht werden kann. Nach der nationalsozialistischen Machtübernahme bildete dieser dehnbare Passus die formelle Rechtsgrundlage für die Verfolgung sogenannter »Asozialer« durch kommunale Behörden.²⁴

Als ein Novum des Weimarer Wohlfahrtssystems bestätigte die gesetzliche Neuregelung die Unterscheidung von allgemeiner und gehobener Fürsorge. Das sozialpolitische Gesetzeswerk fasste die vielfältigen Sonderregelungen, die die Folgen von Krieg und Inflation hervorgebracht hatten, in einer rechtlichen Klammer zusammen und schrieb die Binnenhierarchisierung der Hilfsbedürftigen fest. Für Kriegsbeschädigte und Kriegshinterbliebene, Alters- und Inva-

Bezirksfürsorgeverbänden (BFV), die in der Regel den Landkreisen zugeordnet wurden, sowie zum Teil den ebenfalls neugebildeten Landesfürsorgeverbänden (LFV).

22 § 10 der Reichsgrundsätze, über Voraussetzung, Art und Maß der öffentlichen Fürsorge, RGBl. I (1924), S. 767.

23 § 20 der Verordnung über die Fürsorgepflicht, RGBl. I (1924), S. 104.

24 Vgl. dazu Kapitel 5.1.1.

lidenrentner, deren Bezüge das Existenzminimum nicht sicherten – sogenannte Sozialrentner²⁵ –, und die Kleinrentner, deren Hilfsbedürftigkeit aus dem Verlust ihrer Ersparnisse durch die Inflation resultierte, enthielten die Reichsgrundsätze besondere begünstigende Bestimmungen.²⁶

Reichsgrundsätze und Reichsfürsorgeverordnung regelten nicht nur die öffentliche Fürsorge, sondern steckten auch den Rahmen für die Zusammenarbeit mit den Vereinen und Verbänden der freien Wohlfahrtspflege ab. Diesen räumte die zentrumsgeführte Regierung eine selbstständige Rolle neben den öffentlichen Wohlfahrtsinstitutionen ein, anstatt ihnen nur eine untergeordnete Position zuzuweisen, wie es damals seit längerer Zeit diskutiert wurde. Den Wohlfahrtsämtern wurde außerdem die Möglichkeit gegeben, öffentliche Fürsorgeaufgaben an freie Träger zu delegieren. Damit begründet die Reichsfürsorgeverordnung ein korporatives Wohlfahrtssystem auf der Basis von Verhandlungen gleichberechtigter Partner.²⁷

Die skizzierten gesetzlichen Weichenstellungen setzten der Entwicklung des lokalen Wohlfahrtswesens einen reichseinheitlichen Rahmen. Dieser musste aber durch die Kommunen vor Ort erst noch gefüllt werden und ließ ihnen erhebliche Gestaltungsspielräume. Die Bürokratisierungsprozesse in der kommunalen Armenversorgung gingen den Reichsgesetzen an vielen Stellen sogar voraus. Als die Reichsfürsorgeverordnung 1924 die verschiedenen Fürsorgezweige gesetzlich zusammenfasste, war dieser Schritt in organisatorischer Hinsicht in den meisten deutschen Großstädten längst vollzogen. In München erfolgte die Gründung eines Wohlfahrtsamts, das die verschiedenen Zweige der kommunalen Armenversorgung organisatorisch integrierte, im Jahr 1921.²⁸ Die Führung des Wohlfahrtsamtes oblag bis 1937 dem Verwaltungsjuristen Friedrich Hilble, der mit dem Referat VI der Stadtverwaltung, das städtische Ressort für Wohlfahrtspflege und Stiftungen leitete. Die neue Behörde erhielt eine zweistufige Struktur mit dem Wohlfahrtshauptamt als zentraler Leitungsinstanz und zwölf Wohlfahrtsbezirksämtern (WBÄ; Singular WBA) als dezentralen

25 Das galt aufgrund der im Vergleich zu heute sehr niedrigen Versicherungsleistungen für einen großen Teil der Rentner. So lagen die durchschnittlichen Altersbezüge unterhalb des entsprechenden Richtsatzes der gehobenen Fürsorge, was bedeutete, dass die Rentner im Schnitt als unterstützungsbedürftig galten. Ob ein Rentner die Fürsorge in Anspruch nehmen durfte, hing daher oft weniger von den Versicherungsansprüchen als von anderen Einkünften wie zusätzlicher Erwerbstätigkeit oder der Unterstützung durch Familienangehörige ab. Vgl. dazu Rudloff, *Wohlfahrtsstadt*, S. 871-873.

26 Zur Bevorzugung von Klein- und Sozialrentnern vgl. Kapitel 5.2.2.

27 Rudloff sieht darin eines der wesentlichen Merkmale des Weimarer Wohlfahrtswesens. Rudloff, *Fürsorge*, S. 197. Zur Rolle der freien Wohlfahrtspflege in der Zeit der Weimarer Republik vgl. Hammerschmidt, *Wohlfahrtsverbände im NS-Staat*, S. 73-134. Vgl. außerdem Maurer, *Caritasverband* sowie die grundlegende Studie Kaiser, *Sozialer Protestantismus. Zur Caritas in Bayern vor 1933* vgl. Eder, *Helfen*, S. 61-443. Die Rolle der freien Wohlfahrtspflege im Münchner Wohlfahrtswesen der Weimarer Republik behandelt Rudloff, *Konkurrenz*.

28 Vgl. Rudloff, *Wohlfahrtsstadt*, S. 95-106.

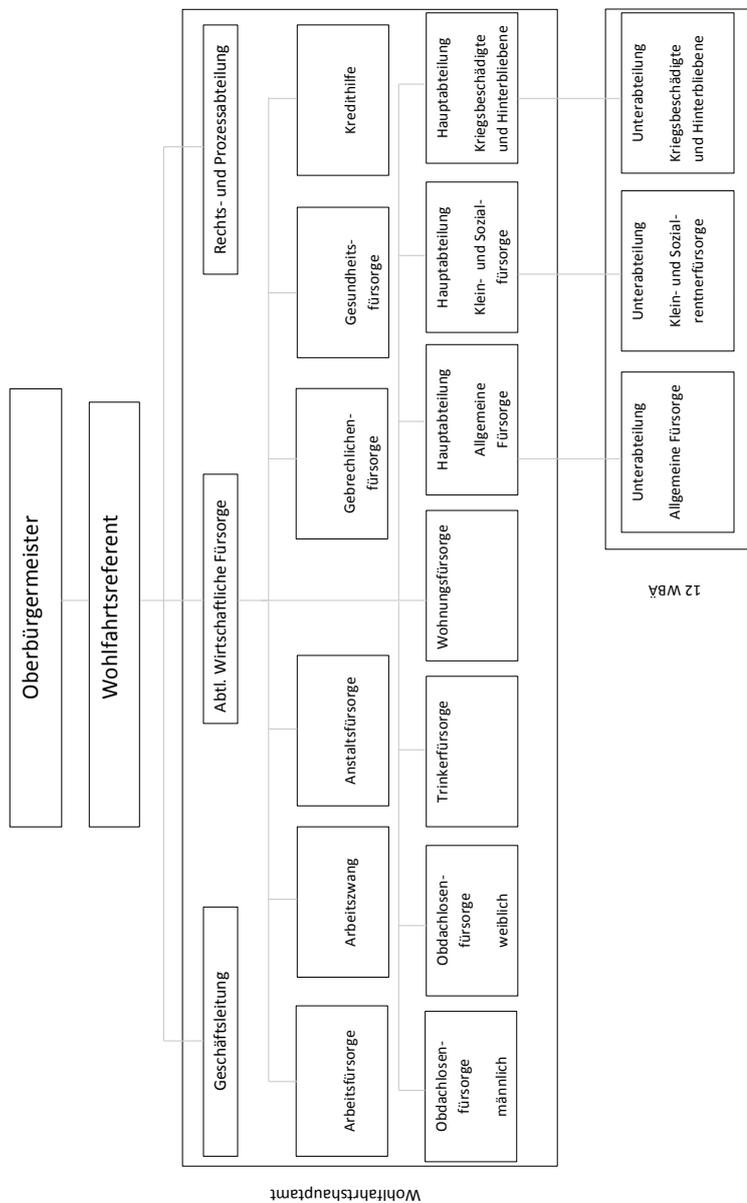


Abb. 1: Organigramm des Münchner Wohlfahrtsreferats seit der Ausgliederung des Jugendamts im Sommer 1934.

Dienststellen für den Parteienverkehr und den direkten Kontakt zu den Fürsorgeempfängern.²⁹

Das Wohlfahrtshauptamt war in eine Reihe von Fachabteilungen untergliedert, die überwiegend der Hauptabteilung »Wirtschaftliche Fürsorge«, dem Herzstück der Behörde, zugeordnet waren. Nur einige Sachgebiete geringeren Umfangs wurden komplett vom Hauptamt aus verwaltet. In den zentralen Tätigkeitsfeldern der kommunalen Sozialverwaltung war lediglich die Leitungsebene im Hauptamt angesiedelt. Je eine Abteilung des Amtes führte die Geschäfte der allgemeinen Fürsorge, der Kleinrentnerfürsorge, der Sozialrentnerfürsorge und der Fürsorge für Kriegsbeschädigte und Kriegshinterbliebene. Ihre Zuständigkeiten beschränkten sich allerdings auf organisatorische Aufgaben und die Entscheidung von Zweifelsfällen als übergeordnete Instanz.³⁰

Die meisten Fürsorgeempfänger kamen daher ausschließlich mit den Beamten der Wohlfahrtsbezirksämter in Kontakt, die mit der unmittelbaren Unterstützungstätigkeit befasst waren. Das machte die zwölf Zweigstellen des Wohlfahrtsamtes in den Münchner Stadtvierteln in doppelter Hinsicht zu den eigentlichen räumlichen Repräsentationen der Armutsproblematik in der städtischen Behördenstruktur: Den Hilfsbedürftigen führte der regelmäßige Weg zu den Ämtern – sei es für die Stellung von Gesuchen, sei es für den Empfang der Unterstützungen – ihre soziale Randstellung beziehungsweise ihren sozialen Abstieg vor Augen. Aus der Behördenperspektive verdichtete sich in den Warteschlangen vor den Schaltern als vorrangiger Kontaktzone der Fürsorgeempfänger untereinander das latente politische Bedrohungspotential, das der Unterschicht zugeschrieben wurde. So berichtete ein Bezirksamtsleiter im Februar 1930 an das Hauptamt:³¹

»Umso überraschender war das brüske und herausfordernde Auftreten mancher Befürsorgter in den letzten Januartagen. Schon in den Warteräumen fiel die erregte und überlaute »Unterhaltung« auf. Das Zusammentreffen dieser Erscheinungen mit Meldungen aus Norddeutschland über Kommunistenunruhen war offensichtlich; die Vermutung, dass verwirrte Köpfe gleiche

29 Die Einwohnerzahl der Wohlfahrtsbezirke bewegte sich 1933 zwischen 39.248 (WBA 7) und 81.122 (WBA 5). Vgl. Unterlagen zur Volks-, Berufs- und Betriebszählung vom 16.6.1933, StadtAM Wohlfahrt 871. Die Abgrenzung der Zuständigkeiten zwischen Hauptamt und Wohlfahrtsbezirksämtern legte der Stadtrat in einem Beschluss vom 27.1.1925 fest, StadtAM Wohlfahrt 747.

30 Vgl. Rundschreiben Hilbles vom 16.3.1927, StadtAM Wohlfahrt 45 sowie den Geschäftsverteilungsplan der Münchner Stadtverwaltung vom 27.11.1929. Die Hauptabteilung »Jugendwohlfahrt« und die zugeordneten Unterabteilungen waren nur zwischen 1926 und 1934 Teil des Wohlfahrtsreferats und sind daher in diesem Zusammenhang zu vernachlässigen. Zur Ausgliederung des Jugendamts vgl. Kapitel 1. 2.

31 Bericht von WBA 4 an das Hauptamt vom 10.2.1930, StadtAM Wohlfahrt 45. Der Amtsleiter schloss seinen Bericht mit der Bitte, Vorkehrungen gegen mögliche Unruhen zu treffen.

Zustände in München erhofften, wurde bald bestätigt durch die Aussprüche Einzelner, deren Wünsche nicht erfüllt werden konnten.«

Die Wohlfahrtsbezirksämter standen daher im Brennpunkt von Konflikten zwischen Amtsträgern und Fürsorgeempfängern.³²

Im organisatorischen Aufbau der dezentralen Dienststellen zeigt sich außerdem erneut die Binnendifferenzierung der Hilfsbedürftigen. Auch auf der unteren Verwaltungsebene bearbeitete je eine eigene Abteilung die Fälle der Sozialrentnerfürsorge, der Kleinrentnerfürsorge, der Kriegsbeschädigten- und -hinterbliebenenfürsorge sowie die Fälle der allgemeinen Fürsorge. Zu den Aufgaben der in den Bezirksamtern beschäftigten Beamten gehörte zunächst die Erhebung von Daten einzelner Antragssteller, auf deren Grundlage dann über die Notwendigkeit einer Unterstützung und deren Höhe entschieden werden konnte. Wohlfahrtspflegerinnen überprüften bei Hausbesuchen Angaben der Antragssteller, die nicht schriftlich oder telefonisch verifiziert werden konnten. Bei Erstanträgen setzte die Behörde grundsätzlich einen Hausbesuch an.

Über die Art und Höhe der Fürsorgeleistungen entschieden indes weder die Beamten des Innendienstes noch die Wohlfahrtspflegerinnen allein. In der Tradition der bürgerschaftlichen Armenversorgung spielten kollegiale Beschlussorgane im kommunalen Wohlfahrtswesen weiterhin eine bedeutende Rolle. An den Verwaltungsaufgaben des Münchner Wohlfahrtsamtes waren in erheblichem Maße Ausschüsse beteiligt, über die auch die Vertreter der Hilfsbedürftigen und die in München tätigen freien Wohlfahrtsverbände in die Umsetzung kommunaler Sozialpolitik eingebunden waren. Die Ausschüsse wurden vom Stadtrat gebildet und hatten am 1. Januar 1933 insgesamt 2.282 Mitglieder.³³ Sie waren der Behörde in einem mehrstufigen System zugeordnet. Über grundsätzliche Fragen zur Gestaltung des Münchner Wohlfahrtswesens entschied der Wohlfahrtshauptausschuss. Dort saßen neben 14 Repräsentanten der Stadtratsfraktionen, Geistlichen beider christlicher Konfessionen und einem Rabbiner 14 Fürsorge-Sachverständige. Diese wurden je zur Hälfte von den in München tätigen Verbänden der freien Wohlfahrtspflege und von Organisationen der Hilfsbedürftigen entsandt. Die Vertreter der Fürsorgeempfänger sollten aus den Reihen der Kriegsoffer, Kleinrentner und Sozialrentner kommen. Als Mitentscheidungs-träger der Sozialverwaltung genossen die Empfänger gehobener Fürsorge somit einen besonderen Status, der sie zusätzlich von den übrigen Hilfsbedürftigen ab-

32 Ein Bezirksamt beantragte 1930 beispielsweise Schutz für die Beamten im Falle von Unruhen. Vgl. Berichte der WBÄ über Beleidigungen und Bedrohungen von Beamten, StadtAM Wohlfahrt 45 sowie zur Aufstellung von Ordnungsleuten, StadtAM Wohlfahrt 32.

33 Vgl. Aufstellung des Wohlfahrtsreferats über die Ausschussmitglieder vom 2.1.1933, StadtAM Wohlfahrt 317. Zu diesem Zeitpunkt waren auch noch zwei Ausschüsse des Jugendamts unter den Gremien des Wohlfahrtsreferats aufgelistet, die aber zusammen nur 39 Mitglieder hatten. Insgesamt waren 1.730 Männer und Frauen in die Entscheidungen der Sozialverwaltung eingebunden. Die Differenz ergibt sich daraus, dass manche der Ehrenamtlichen in mehreren Gremien tätig waren.

hob. Das korporative Element der Einbindung der Hilfsbedürftigen wurde mit dem bayerischen Fürsorgegesetz von 1930 allerdings bereits wieder deutlich abgeschwächt, da die Interessenvertreter der Fürsorgeempfänger nur noch bei wenigen Grundsatzentscheidungen gutachtend hinzugezogen wurden. Lediglich die Repräsentanten der Kriegsoffer durften noch an den Sitzungen des Wohlfahrtsausschusses teilnehmen, wenn ihre eigenen Belange diskutiert wurden.³⁴

Kollegiale Beschlussorgane waren jedoch nicht nur an grundsätzlichen Entscheidungen der Sozialverwaltung beteiligt, sondern auch an der praktischen Durchführung: Sie waren mit den Fällen der einzelnen Hilfsbedürftigen direkt befasst, was eine Besonderheit des Fürsorgesektors darstellte. Untergeordnete Ausschüsse in den Wohlfahrtsbezirksämtern waren in der Regel für die Bewilligung von Unterstützungen zuständig und entschieden auch konkret über Dauer und Höhe der Hilfe. Beteiligt waren auf dieser Ebene neben den auch im Wohlfahrtshauptausschuss vertretenen Gruppen vor allem ehrenamtliche Pfleger. Entgegen dem allgemeinen Professionalisierungstrend im Fürsorgebereich übertrug die Münchner Sozialverwaltung nach wie vor die Betreuung einzelner Hilfsbedürftiger und damit einen Teil ihrer hoheitlichen Aufgaben an Freiwillige außerhalb des Verwaltungsapparats.

Nur Fälle, in denen die festgelegten durchschnittlichen Orientierungswerte für den Bedarf, die sogenannten Richtsätze, überschritten werden sollten, mussten an ein Sondergremium des Wohlfahrtshauptausschusses, den sogenannten Spruchausschuss, als höhere Instanz abgegeben werden. Mit Mitgliedern des Wohlfahrtshauptausschusses besetzt, entschied dieser Spruchausschuss zudem über Beschwerden und Einsprüche von Hilfsbedürftigen. Nur über einmalige Unterstützungszahlungen konnten die Beamten allein entscheiden. Diese machten allerdings in Zeiten der Massenarbeitslosigkeit einen Großteil der Fälle aus, da die Erwerbslosen zumindest formell immer wieder nur eine einmalige Unterstützung erhielten.³⁵

Die Organisation der kommunalen Sozialverwaltung war auch Ausdruck einer spezifischen lokalen »Wohlfahrtskultur«³⁶. So gestaltete die Münchner

34 Vgl. Art. 13 des Bayerischen Fürsorgegesetzes. Abgedruckt in: Heß, Fürsorgegesetze, S. 47-66.

35 Die Besetzung der Ausschüsse und die Verteilung der Kompetenzen regelte zunächst ein Stadtratsbeschluss vom 27.1.1925, StadtAM Wohlfahrt 747.

36 Zur Bildung des Begriffes »Wohlfahrtskultur« als Bezeichnung für »Diskurse, die im allgemeinen Sinne eine Antwort darauf geben wollen, warum und unter welchen Bedingungen Menschen ein Interesse an der Verwirklichung von Wohlfahrt für Dritte (also nicht für sich selbst) entwickeln können oder sollen«, und die damit verbundenen wohlfahrtspolitischen Grundkonfigurationen vgl. Kaufmann, Wohlfahrtskultur, S. 19-27, hier insbesondere S. 24. Kaufmann wies darauf hin, dass sich auf den verschiedenen Ebenen sozialer Organisation unterschiedliche Wohlfahrtskulturen entwickeln können. An diese Überlegung knüpfte Rudloff an: Er bezeichnete die unterschiedlichen lokalen Ausprägungen und Traditionen der »Wohlfahrtsstadt« als »kommunale Wohlfahrtskulturen« und arbeitete Spezifika einer Münchner Wohlfahrtskultur heraus. Rudloff, Souterrain, S. 488. Vgl. auch Rudloff, Wohlfahrtsstadt, S. 33, 971-982.