ARMUT UND ARMUTSPOLITIK IN DER STADT

Castrop-Rauxel, Freiburg und Schwerin
im innerdeutschen Vergleich, 1955 bis 1975

Inaugural-Dissertation
zur
Erlangung der Doktorwürde
der Philosophischen Fakultät
der Albert-Ludwigs-Universität
Freiburg i. Br.

vorgelegt von

Dorothee Lürbke

aus Warstein

WS 2013/14

Erstgutachter: Prof. Dr. Dr. Franz-Josef Brüggemeier

Zweitgutachter: Prof. Dr. Willi Oberkrome

Vorsitzender des Promotionsausschusses der Gemeinsamen Kommission der Philologischen, Philosophischen und Wirtschafts- und Verhaltenswissenschaftlichen Fakultät: Prof. Dr. Bernd Kortmann

Datum der Fachprüfung im Promotionsfach: 24. Juni 2014

Armut und Armutspolitik in der Stadt

Dorothee Lürbke

Armut und Armutspolitik in der Stadt

Castrop-Rauxel, Freiburg und Schwerin
im innerdeutschen Vergleich,
1955 bis 1975

Dorothee Lürbke, Jahrgang 1985, studierte an der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg i.Br. und der Acadia University in Wolfville (Kanada) Neuere und Neueste Geschichte, Wissenschaftliche Politik und Englische Philologie. D. Lürbke wurde mit der vorliegenden Arbeit 2014 am Historischen Seminar der Universität Freiburg im Fach Neuere und Neueste Geschichte promoviert.

2015 veröffentlicht über den Dokumentenserver FreiDok der Universitätsbibliothek der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg i.Br.

Printed in Germany

Das Buch wurde auf säurefreiem und alterungsbeständigem Papier gedruckt.

Herstellung: BruderhausDiakonie, Grafische Werkstätte, Reutlingen

Vorwort

Die vorliegende Studie entstand im Rahmen des Forschungsprojekts „Armut in Deutschland 1950 bis 1990“ am Historischen Seminar der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg i. Br. Finanziert wurde dieses Projekt durch die Deutsche Forschungsgemeinschaft, der ich an dieser Stelle für die großzügige Förderung danken möchte.

Meine Dissertation wäre aber auch nicht möglich gewesen, wenn mir nicht zahlreiche Menschen auf vielfältige Art und Weise Rückhalt gegeben hätten. Ihnen gebührt mein besonderer Dank.

Ich danke meinem Doktorvater Prof. Dr. Dr. Franz-Josef Brüggemeier, der dieses Forschungsprojekt initiierte. In Sprechstunden, Kolloquien und persönlichen Gesprächen hat er meine Arbeit stets mit etlichen wertvollen Anmerkungen bereichert. Auch Prof. Dr. Willi Oberkrome möchte ich an dieser Stelle herzlich für die Zweitkorrektur danken.

Ich danke meinen Kolleginnen und Kollegen, die mich bei meiner Promotion begleitet haben, für die fachlichen Diskussionen, nützlichen Denkanstöße und nicht zuletzt ihr offenes Ohr bei allen Fragen während des Forschens und Schreibens.

Ich danke den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der verschiedenen Archive. Ihr Einsatz und ihre große Hilfsbereitschaft ermöglichten es mir, meine Recherchen unter optimalen Bedingungen zügig durchzuführen.

Und ich danke meiner Familie und meinem Freund. An allen Stationen auf dem Weg zur Doktorwürde haben sie mir mit Rat und Tat zur Seite gestanden und so zum Gelingen meiner Arbeit beigetragen.

Dorothee Lürbke

Reutlingen, im Januar 2015

Inhalt

Einleitung 11

1. Was ist was und wer ist wer: ein Stadtvergleich 24

1.1. Geld, Gewerbe und Gesellschaft: der sozioökonomische Rahmen 24

1.1.1. Castrop-Rauxel 24

1.1.2. Freiburg 30

1.1.3. Schwerin 36

1.2. Verwaltung, Vertretung und Vereine: der institutionelle Rahmen 41

1.2.1. Die lokalen Verwaltungen 43

1.2.2. Die örtliche Politik 60

1.2.3. Freie Wohlfahrtspflege, Vereine, Kirchen, Massenorganisationen 71

1.2.4. Sonstige Akteure 81

1.2.5. Lokale Netzwerke und nationaler Kontext 85

1.3. Fazit 90

2. Armut individuell 92

2.1. Drei Leben, drei Geschichten, ein Schicksal 93

2.2. Handlungsoptionen und Quellenlage 98

2.3. Fürsorge und Standards: Das kommunale Hilfsverfahren 101

2.4. Eine statistische Erfassung 106

2.5. „In meiner Not und aus der Hoffnungslosigkeit heraus…“: Briefe von Bedürftigen 113

2.5.1. Absender 115

2.5.2. Adressaten 117

2.5.3. Anliegen 118

2.5.4. Stil 121

2.5.5. Argumente 129

2.6. Die Sicht der Behörden auf die Bedürftigen 147
2.7. Armut individuell: Ein Fazit 155

3. Ältere Menschen 158
3.1. Forschungsstand 159
3.2. Akteure 161
3.3. Der gesetzliche Rahmen 164
3.4. Alter und Bedürftigkeit: Die Sichtweisen der Zeitgenossen 166
3.5. Maßnahmen 182
3.5.1. Unterbringung 182
3.5.1.1. Freiburg 182
3.5.1.2. Castrop-Rauxel 203
3.5.1.3. Schwerin 216
3.5.2. Betreuung 226
3.5.2.1. Betreuung in Heimen 227
3.5.2.3. Betreuung außerhalb von Heimen 244
3.6. Reaktionen und Verhalten der Betroffenen 288
3.7. Fazit 295

4. Obdachlose, ‚Zigeuner' und ‚Arbeitsbummelanten' 303
4.1. Der ‚unwürdige Arme': eine historische Skizze 303
4.2. Obdachlose in Castrop-Rauxel 305
4.2.1. Forschungsstand und Quellen 306
4.2.2. Akteure 308
4.2.3. Rechtslage 309
4.2.4. Obdachlose im Spiegel ihrer Zeit 313
4.2.5. Maßnahmen 318
4.2.5.1. Situationsbericht 318
4.2.5.2. Unterbringung 321
4.2.5.3. Betreuung 330
4.2.6. Reaktionen und Verhalten der Betroffenen 341
4.2.7. Zwischenfazit 345

4.3. ‚Zigeuner' in Freiburg 347
4.3.1. Forschungsstand und Quellen 348
4.3.2. Akteure 349
4.3.3. Rechtslage 354
4.3.4. ‚Zigeuner' im Spiegel ihrer Zeit 359
4.3.5. Maßnahmen 366
4.3.5.1. Situationsbericht 367
4.3.5.2. Kontrolle und Vertreibung 370
4.3.5.3. Unterbringung 372
4.3.5.4. Betreuung 381
4.3.6. Reaktionen und Verhalten der Betroffenen 398
4.3.7. Zwischenfazit 406
4.4. ‚Arbeitsbummelanten' in Schwerin 409
4.4.1. Forschungsstand und Quellen 409
4.4.2. Akteure 411
4.4.3. Rechtslage 414
4.4.4. ‚Arbeitsbummelanten' im Spiegel ihrer Zeit 417
4.4.5. Maßnahmen 424
4.4.5.1. Situationsbericht 425
4.4.5.2. Kontrolle durch Erfassung 429
4.4.5.3. Kontrolle durch Erziehung 433
4.4.6. Reaktionen und Verhalten der Betroffenen 442
4.4.7. Zwischenfazit 446
4.5. Fazit 447

Fazit 453

Anhang 469
Abkürzungsverzeichnis 470
Archive und Archivbestände 473
Forschungsliteratur 474

Einleitung

‚Wohlstand für alle' versprach Bundeswirtschaftsminister Ludwig Erhard den Bundesbürgern 1957 in einem Buch mit eben diesem Titel, in dem er sein Konzept einer sozialen Marktwirtschaft darlegte. In den nachfolgenden zwei Jahrzehnten schien sich Erhards Verheißung zu bewahrheiten. Während des so genannten ‚Wirtschaftswunders' gehörten Not und Elend in der Bundesrepublik augenscheinlich der Vergangenheit an. Ebenso verkündete die Staatsführung der DDR die Überwindung der Armut durch den Sozialismus.[1]

Doch der Eindruck einer ‚guten alten Zeit' ohne Sorgen täuscht. Beiderseits der innerdeutschen Grenze gab es stets Menschen, die unter materiellen, gesundheitlichen und sozialen Benachteiligungen litten. Die DDR beschränkte zwar den Zugang zu Leistungen der Fürsorge mit rigiden Vorschriften. Dennoch verzeichnete der ostdeutsche Staat stets mindestens eine fünfstellige Zahl an Fürsorgeempfängern. Demgegenüber pendelten sich die Statistiken in der Bundesrepublik seit Mitte der 1950er Jahre im oberen sechsstelligen Bereich ein, ehe sie ab den frühen 1970er Jahren deutlich anstiegen. Diese Statistiken beleuchten aber all jene Fälle nicht, in denen Menschen trotz Armut auf Fürsorgeleistungen verzichteten.[2]

Die vorliegende Studie, die im Rahmen des DFG-Projektes ‚Armut in Deutschland 1950-1990' entstand, will daher nachvollziehen, wie zwischen 1955 und 1975 mit Armut umgegangen wurde. Sie setzt dabei dort an, wo die Armutsproblematik über Jahrhunderte die größte Aufmerksamkeit erfuhr: auf kommunaler Ebene. Am Beispiel der Städte Castrop-Rauxel, Freiburg und Schwerin, die aufgrund sozioökonomischer und institutioneller Faktoren gewählt wurden, will sie eine Art ‚Armutsgeschichte von unten' schreiben, die sich sozial- und geschichtswissenschaftlicher Ansätze bedient. Generelles Ziel ist dabei, herauszufinden,

> *wie und unter welchen Einflüssen die Betroffenen selbst und die übrigen Akteure vor Ort Armut als Phänomen konstruierten und wie bzw. mit welchen Maßnahmen sie darauf reagierten.*

---

[1] Vgl. Krämer 2000: 12f., 16; vgl. Bauerkämper 2005: 65; vgl. Boldorf, in: Jarausch 2008: 151.

[2] Vgl. Boldorf, in: Hoffmann/ Schwartz 2004: 478; vgl. Willing, in: Schulz 2005: 591; vgl. Trenk-Hinterberger, in: Hockerts 2006: 602; vgl. Boldorf, in: Kleßmann 2006: 483, 486; vgl. Trenk-Hinterberger, in: Ruck/ Boldorf 2007: 540; vgl. Hockerts, in: *ZSR* 1/2009: 44.

Im Detail werden diese Aspekte und die daraus abgeleiteten Thesen anhand der Einzelteile des Titels ‚Armut und Armutspolitik in der Stadt: Castrop-Rauxel, Freiburg und Schwerin im innerdeutschen Vergleich, 1955 bis 1975' später näher erläutert, nach einem Überblick über Forschungsstand, Methodik und Quellen.

Forschungsstand

Die deutsche Armutsforschung zu den Jahren 1955 bis 1975 leidet, aus Sicht der vorliegenden Studie, unter zwei bedeutenden Schwächen: Forscher begnügen sich zumeist mit dem Blick auf Entwicklungen auf nationaler Ebene, und sie widmen sich selten diesem Zeitraum. Lokale und regionale Studien zur Armut in der Nachkriegszeit in beiden deutschen Staaten stellen daher ein Forschungsdesiderat der Geschichtswissenschaft dar.[3]

So blicken deutschsprachige Armutsforscher selten von ‚unten' auf Armut. Deutlich zeigt dies etwa die elfbändige Reihe *Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945*, deren Autoren sich auf nationale Gesetzgebungsprozesse und Statistiken beschränken. Dadurch erfährt der Leser zwar einiges zu den großen Sozialreformen der 1950er und 1960er Jahre, unter denen insbesondere die Fürsorgereform in der DDR 1956 sowie die Rentenreform in der BRD 1957 und das Bundessozialhilfegesetz (BSHG) 1961 zu nennen sind. Es fehlen aber Angaben dazu, wie solche Reformen auf lokaler Ebene wirkten. Dies ist auch in anderen Studien zu beobachten.[4]

Nahezu vergebens sucht man Werke wie die Studien von Rowntree und Booth, zweier Briten, die sich um 1900 mit der Armut in York und London auseinandersetzten, indem sie die Situation von Arbeiterhaushalten untersuchten. Ausnahmen im deutschen Raum bilden die frühen Studien Stephanie Münkes zur Armut in Westberlin von 1956 sowie Heinz Strangs zur Sozialhilfebedürftigkeit in Kiel von 1967. Beide arbeiteten wie Rowntree und Booth mit Interviews, ein Vorgehen, das für die vorliegende Arbeit nicht praktikabel erschien. Schließlich ist es sehr schwierig, ehemalige Fürsorgeempfänger zu finden. Einige leben nicht mehr, andere sind umgezogen, manche haben ihren Namen infolge von Heirat geändert, und oft gibt es keine individuellen Aufzeichnungen mehr über sie, die eine Recherche ermöglichen würden. Dazu kommt laut Kühberger die „Forschungserfahrung, wonach noch lebenden Betroffenen kein unbefangenes Sprechen über Armut möglich ist. Armut

[3] Vgl. Rudloff, in: *AfS* 42/2002: 519f.; vgl. Schäfer, in: Huster 2008: 240; vgl. Bernhardt/ Reif, in: dies. 2009: 7f., 15, 22, 25f.
[4] S. bspw. Schäfers, in: Leibfried/ Voges 1992; Manz 1992; Rudloff, in: Hockerts 1998.

stellt demnach eine Erfahrung dar, die selbst nach Überwindung der Situation stark nachwirkt und vielfach Trauer, Schmerz und Scham auslöst".[5]

Die vorliegende Studie bezieht sich daher auf schriftliche Dokumente, anknüpfend an Kühbergers Untersuchung zu Salzburg. Darin zeichnet Kühberger aus der Perspektive einer Neuen Kulturgeschichte Selbst- und Fremdwahrnehmung der dortigen Armutsbevölkerung nach. Anhand einiger Quellen stellt er exemplarisch eine Methodik dar, die auch für diese Studie geeignet erschien: „ein geschicktes Auf- und Abtauchen zwischen den makro- und mikrohistorischen Strukturen, zwischen dem Allgemeinen und dem Besonderen, aber auch zwischen Struktur und menschlichem Subjekt".[6]

Auch bei Kühberger fällt aber das zweite Manko der deutschsprachigen Armutsforschung auf: Für die Zeit von 1945 bis 2000 stellt er nur Quellen aus den 1980er und 1990er Jahren vor. Die übrigen Jahrzehnte werden in wenigen Sätzen abgehandelt. Ebenso behandeln Überblickswerke zur bundesrepublikanischen Wirtschaft bzw. generell zur BRD Armut nur im unmittelbaren Nachkriegskontext, während sie zur Armut in den Zeiten der ‚Rückkehr zur Normalität' ab Mitte der 1950er stumm bleiben. Hier sind wiederum die bereits genannten Sammelband-Beiträge aus der *Geschichte der Sozialpolitik* trotz ihrer nationalen Perspektive hilfreich.

Insgesamt gibt es somit bisher kaum Arbeiten, die beide Mängel beheben, sich also konkret mit der Armutssituation zwischen 1955 und 1975 auf lokaler Ebene befassen. Zu den gewählten Städten sind aber einige Untersuchungen vorhanden, die Anhaltspunkte liefern können. Für Freiburg bietet Neisens Nachkriegschronik einen Überblick: Auf den Vorarbeiten des langjährigen Sozialamtsleiters Franz Flamm aufbauend, erfasst die Chronik den Zeitraum vom Kriegsende bis Ende der 1960er Jahre und beleuchtet die Situation einiger Armutsgruppen im ‚Wirtschaftswunder'. Daneben gibt es Studien, die Anhaltspunkte zur sozioökonomischen Entwicklung der drei zu untersuchenden Städte geben. Aufgabe dieser Dissertation wird es daher sein, die skizzierte Forschungslücke zu schließen.[7]

---

[5] Münke, Stephanie, Die Armut in der heutigen Gesellschaft: Ergebnisse einer Untersuchung in Westberlin, Berlin 1956; Strang, Heinz, Erscheinungsformen der Sozialhilfebedürftigkeit: Ergebnisse einer empirischen Untersuchung in Kiel im Zusammenhang mit einer sozialgeschichtlichen und sozialtheoretischen Literaturanalyse über die Armut (Univ. Diss.), Kiel 1967; Kühberger 2004: 87.

[6] Kühberger 2004: 13.

[7] Boerboom 1957; Evers 1972; Heinrichsmeier 1987; Koch, in: Beier [2]1988: 127-46; Krieck 1990; Cramm [2]2001; Haumann/ Schadek [2]2001; Neisen 2004; Findeisen 2009.

Vorgehensweise und Quellen

Die Untersuchung bedient sich einer Vielzahl verschiedener Konzepte der Geschichtswissenschaft, um das ihr zugrunde liegende Forschungsinteresse über Armut und Armutspolitik in drei deutschen Städten der Nachkriegszeit zu befriedigen. Ertragreich erschien dabei der Rückgriff auf Ansätze der vergleichenden internationalen Forschung, der Mikro- und Lokalgeschichte sowie der Politik-, Sozial- und Kulturgeschichte, verbunden mit politikwissenschaftlichen und diskursanalytischen Methoden, wodurch sich ein facettenreiches Bild des Forschungsobjektes entwerfen lässt. Angesichts der umfangreichen Literatur, die zu diesen jeweiligen Theorien und Analysemodellen vorhanden ist, soll im Folgenden jedoch nur ein kurzer Überblick geboten werden.

So reizt der **Vergleich** von BRD und DDR vor allem durch das Gegenüber von gemeinsamen Traditionen und dem Systemkonflikt zwischen westlich geprägter Demokratie und dem sowjetisch beeinflussten ostdeutschen Sozialismus. Durch den Vergleich lässt sich nachzeichnen, welche Verfahrens-, Verhaltens- und Denkmuster im Fürsorgebereich wie lange bestehen blieben und wie sie sich unter dem Eindruck der deutschen Teilung entwickelten.[8] Die Studie will dabei aber nicht auf der nationalen Ebene verharren, wie es bei Untersuchungen der beiden deutschen Sozialstaaten bisher oft geschehen ist. Stattdessen widmet sie sich dem Vergleich dreier Städte, was wiederum dazu einlädt, die Herangehensweisen der **Mikro- und Lokalgeschichte** zu nutzen. Diesen Ansatz hat die historische Forschung in den letzten zwei Jahrzehnten im Bereich des Sozialwesens zunehmend aufgegriffen, auch wenn sie sich dabei zumeist auf die Zeit vor 1933 beschränkte.[9]

In diesem Zusammenhang sollen die Städte nicht in erster Linie selbst den Untersuchungsgegenstand darstellen, sondern sie dienen wie bei Marx-Jaskulski als Arena für das eigentliche Forschungsobjekt, das Thema Armut und Armutspolitik. Eine derartig „lokalisierte Untersuchung“ (Marx-Jaskulski) kommt jedoch nicht umhin, auch den städtischen Kontext zu beleuchten, also einen institutionellen und sozioökonomischen Rahmen abzustecken, innerhalb dessen sich Armutspolitik vollzieht. Außerdem

---

[8] Vgl. die Beiträge in: Haupt, Heinz-Gerhard und Kocka, Jürgen (Hrsg.). Geschichte und Vergleich: Ansätze und Ergebnisse international vergleichender Geschichtsschreibung. Frankfurt/M. 1996; vgl. Faulenbach, in: *zeitgeschichte* 9-10/1998: 282f.; vgl. Schmidt, in: *ZSR* 2/2006: 149.

[9] Vgl. Thamer 1990: 11; vgl. Conrad, Christoph, „Wohlfahrtsstaaten im Vergleich: Historische und sozialwissenschaftliche Ansätze“, in: Haupt, Heinz-Gerhard und Kocka, Jürgen (Hrsg.). Geschichte und Vergleich: Ansätze und Ergebnisse international vergleichender Geschichtsschreibung, Frankfurt/M. 1996, S. 158, 163.

darf sie nicht den überregionalen Raum aus dem Blick verlieren, d.h. gesellschaftliche, wirtschaftliche, kulturelle oder politische Entwicklungen auf nationaler Ebene.[10]

Auf diese Weise bietet die Mikro- und Lokalgeschichte Anknüpfungspunkte für verschiedene weitere Forschungsansätze, die sich jeweils unterschiedlichen Aspekten des Themas Armut und Armutspolitik zuwenden. Aus der Perspektive der **Politik- und Verwaltungsgeschichte** ist danach zu fragen, welche Institutionen sich vor Ort in die Armutspolitik einbringen, in welchem Verhältnis sie zueinander stehen und welche Wechselwirkungen es zwischen lokaler und regionaler bzw. nationaler Ebene gibt. Hilfreich erscheint hier das analytische Konzept des dreigeteilten Politikbegriffs ‚polity', ‚politics' und ‚policy': ‚Polity' verweist auf den institutionellen Rahmen (in diesem Fall beispielsweise das Fürsorgerecht und die daraus abgeleiteten Kompetenzen örtlicher Behörden und Gruppen), ‚politics' umschreibt das Handeln der Akteure und die dahinterstehenden Entscheidungsprozesse, und unter ‚policy' sind politische Inhalte zu verstehen, etwa armutspolitische Maßnahmen.[11]

Aus der **Sozialgeschichte** wiederum kann die Studie Anregungen für die Beantwortung der Frage entnehmen, wie sich Armut in den drei Städten aus statistischer Sicht darstellte, d.h. in welchen Lebensbereichen (Finanzen, Unterkunft, Bildung etc.) welche Benachteiligungen herrschten. Überdies ist dieser Ansatz hilfreich, um die generellen sozioökonomischen Umstände der Städte zu erfassen: Welchen Entwicklungen unterlagen die örtlichen Wirtschaftsstrukturen und die kommunalen Haushalte? Welche Änderungen ergaben sich in der Bevölkerung der Städte, etwa durch den demografischen Wandel? Welche Parallelen und Unterschiede ließen sich hier zwischen den Städten und im Abgleich mit der nationalen Ebene beobachten?

Nicht zuletzt nutzt die Studie die Herangehensweisen der **Neuen Kulturgeschichte**, wie Kühberger sie mit Blick auf die historische Armutsforschung skizziert. Dadurch erschließt sich, wie die Beteiligten vor Ort, darunter auch die Betroffenen selbst, das Phänomen Armut wahrnahmen und über die sozialhistorischen Faktoren hinaus konstruierten. Hierzu bietet die Diskursanalyse nach Landwehr die Möglichkeit, die Äußerungen von Einzelpersonen und Organisationen eingehend zu untersuchen.[12]

All diese Ansätze ließen sich nicht anwenden, gäbe es nicht die entsprechenden Quellen dazu – und diese sind in den drei gewählten Städten in großem Umfang

---

[10] Marx-Jaskulski 2008: 34; vgl. ebd. 36; vgl. Thamer 1990: 13, 16.

[11] Vgl. Patzelt, Werner J. Einführung in die Politikwissenschaft: Grundriss des Faches und studiumbegleitende Orientierung. Passau [5]2003, S. 29f.; vgl. Kaufmann, in: *ZSR* 1/2009: 13, 17.

[12] Kühberger 2004: 1-13, 21f., 34, 87; Landwehr [2]2009: 78, 100-31; vgl. Buhr et al., in: Blanke/ Wollmann 1991: 505; vgl. Sachweh, in: *ZSR* 4/2011: 371f.

vorhanden. Zu nennen sind insbesondere die Bestände der jeweiligen Stadtarchive. Darin finden sich Zeitungen, Statistiken und Rechtsvorschriften, Sitzungsprotokolle politischer Gremien, der Schriftverkehr der Sozialbehörden mit anderen Personenkreisen vor Ort sowie nicht zuletzt auch Schriftstücke, die Zugänge zu Einzelfällen bieten. Zur Ergänzung dieser Bestände wurden Dokumente aus Landes- und Kirchenarchiven, dem Bundesarchiv sowie in Freiburg aus dem Sozialamt herangezogen. Zusammen mit den Ergebnissen der Sekundärliteratur boten all diese Unterlagen eine breite Grundlage zur Beantwortung der jeweiligen Einzelfragen, die sich aus dem Studientitel ableiten.

Einzelfragen

Armut

Wer eine ‚Armutsgeschichte von unten' schreiben möchte, sollte auch genau dort anfangen: ganz unten. Das gilt in doppelter Hinsicht: Erstens bezieht sich ‚unten' auf die kleinste Einheit einer Gesellschaft, nämlich das Individuum, zweitens auf die soziale Rangordnung, also das untere Ende der ‚sozialen Leiter'. Doch wer sind die Menschen, die sich dort finden, und was kennzeichnet deren Lebenssituation? Allgemeiner gefragt: Wie lässt sich das Phänomen Armut erfassen?

Derartige Fragen beschäftigen seit Jahrzehnten die Wissenschaft und haben zahlreiche Antworten hervorgebracht. Ein Ergebnis ist das Konzept der ‚relativen Armut', das sich in der Forschung der Bundesrepublik seit den 1950er Jahren etablierte und auch im politischen Raum seinen Niederschlag fand. Es beinhaltet einen mehrdimensionalen Armutsbegriff, der auf materielle wie immaterielle Armut abhebt. Dabei beschreibt es die Abweichung von einem gewissen Durchschnittseinkommen, deren Maßstäbe aber in der Anwendung variieren. Das 1962 in Kraft getretene BSHG setzte etwa fest, dass Personen, die weniger als 40 Prozent des durchschnittlichen Einkommens besaßen, offiziell als hilfsbedürftig galten und daher Anspruch auf Sozialhilfe hatten. Dagegen haben Forscher beispielsweise in den 1980er Jahren die Armutsgrenze bei 60 Prozent gezogen. Darüber hinaus beleuchtet das Konzept Unterschiede zwischen armer und Mehrheitsbevölkerung in immateriellen Bereichen wie Bildung, Gesundheit, Wohnsituation, Kommunikationsverhalten etc., also Bereiche, welche die Forschung seit den 1970er Jahren auch verstärkt unter dem Begriff ‚Lebenslagen' zusammenfasste. Ein Problem dieses Konzeptes ist jedoch, dass es vor allem aufgrund der materiellen Dimension nicht einfach auf die DDR angewendet werden kann. Dank staatlicher Subventionspolitik und Lohnfestsetzung bestand zwischen Einkommen in der DDR eine weniger große Kluft. Gewisse Unterschiede gab es in dieser Hinsicht

zwar auch, doch waren soziale Ungleichheiten stärker über die Nähe zum politischen Regime definiert.[13]

Angesichts dessen wählt die vorliegende Studie einen pragmatischen Ansatz. Sie lässt sich von den Vorstellungen von Armut leiten, die auf lokaler Ebene vorherrschten. Daher widmet sie sich, anknüpfend an das Konzept der Neuen Kulturgeschichte, vornehmlich den Menschen, die von anderen als arm erkannt wurden und die sich selbst als arm betrachteten. Eines fällt dabei sogleich ins Auge: ‚Armut' gab es in den drei Städten im Untersuchungszeitraum im Grunde nicht – zumindest nicht wörtlich, abgesehen von vereinzelten Ausnahmen. Auch das wissenschaftliche Konzept der ‚Lebenslagen' fand in den Städten keine Verwendung. Stattdessen befassten sich Maßnahmenträger und Betroffene mit ‚Hilfsbedürftigkeit'. Daher wird dieser Quellenbegriff in der vorliegenden Studie genutzt. Er war im zeitgenössischen Fürsorgerecht verankert und weist darauf hin, dass die örtliche Armutspolitik in der Nachkriegszeit unter anderem durch institutionelle Vorgaben geprägt war, die eine Formalisierung und Versachlichung des Fürsorgewesens anstrebten. Der Begriff umfasste aber auch eine Vielzahl an Facetten, die (noch) nicht ausdrücklich in Gesetzen genannt waren und sich im Laufe der Zeit wandelten.

Zugleich orientierten sich Personen, Organisationen und Institutionen vor Ort, darunter die Betroffenen selbst, vor allem in den ersten Jahren des Untersuchungszeitraums an Traditionen im Umgang mit Armen, indem sie bei ihren Handlungen die Idee der ‚Hilfswürdigkeit' berücksichtigten. Diese bemaß sich sowohl in der BRD als auch in der DDR in erster Linie nach Arbeitsfähigkeit und -willen der Betroffenen, also nach Kategorien, die sich spätestens seit der Frühen Neuzeit geformt hatten und auch in anderen Ländern verbreitet waren.[14]

Daher erschien es zweckmäßig, das Konzept der ‚Hilfswürdigkeit' zusammen mit jenem der ‚Hilfsbedürftigkeit' für die Gliederung der vorliegenden Studie zu nutzen. Das zweite Kapitel befasst sich mit der Anwendung dieser Konzepte im individuellen Fall, d.h. es widmet sich der Frage, wie einzelne Bedürftige sich selbst darstellten, wie ihr Gegenüber vor Ort (aufgrund der Quellenlage insbesondere Verwaltungsvertreter) sie wahrnahm und wie und warum sich hier Änderungen ergaben. Die dritten und vierten Kapitel behandeln demgegenüber Armuts- bzw. ‚Randgruppen', die auf Basis althergebrachter Ansichten als Gruppen konstruiert wurden und

---

[13] Vgl. Leibfried/ Tennstedt, in: dies. 1985: 14, 27; vgl. Kamensky/ Zenz 2001: 18, 42f., 57; vgl. Schmidt, in: *ZSR* 2/2006: 155; vgl. Bourcarde/ Huster, in: *AWP* 4/2009: 15, 17f., 19; vgl. Wehler 2010: 216f.

[14] Vgl. Bretschneider, in: Bräuer 2004: 148; vgl. Huster, in: ders. et al. 2008: 260; vgl. Sachweh, in: *ZSR* 4/2011: 374.

zunächst als ‚würdig' bzw. ‚unwürdig' galten: einerseits ältere Menschen, andererseits Obdachlose, ‚Zigeuner' und ‚Arbeitsbummelanten'. (Menschen, die letzteren drei Gruppen zugeordnet wurden, gab es in allen gewählten Städten, die Quellenlage war aber zu unterschiedlich, als dass sich eine einzige Gruppe zum Vergleich angeboten hätte.)[15] Im Verlauf des Untersuchungszeitraums unterlagen diese Einteilungen indessen vor allem in den beiden westdeutschen Städten Wandlungen, die mit Prozessen der gesamtgesellschaftlichen Pluralisierung und der Professionalisierung der Sozialarbeit zusammenhängen. ‚Unwürdige' Hilfsbedürftige avancierten in Castrop-Rauxel und Freiburg in den Augen wichtiger Maßnahmenträger zu ‚würdigen' Armutsbetroffenen, was sich im Umgang mit diesen Personenkreisen zeigte. Überdies fächerten sich, dies jedoch in allen drei Städten, die Ansichten über ‚Hilfsbedürftigkeit' auf, wodurch sich die armutspolitischen Maßnahmen ausweiteten und ausdifferenzierten.

Armutspolitik

„Armutspolitik" ist, so schreiben Buhr et al., „kein eingeführter politischer Begriff".[16] Weder sei ihr konkreter Inhalt eindeutig ersichtlich, noch sei geklärt, welche Entscheidungsträger für diesen Bereich zuständig seien. Schließlich ist der erste Wortbestandteil, die Armut, Gegenstand zahlreicher unterschiedlicher Definitionen und, auf die vorliegende Studie bezogen, im Untersuchungszeitraum kein gängiger Begriff. Zum zweiten Teil, der Politik, bietet jedoch die Politikwissenschaft das weitgehend akzeptierte analytische Konzept der Dreiteilung in ‚polity' (Institutionen), ‚politics' (Akteure und Entscheidungsfindungsprozesse) und ‚policy' (politische Inhalte).

Auf Kommunen angewendet ergeben sich daraus verschiedene Fragen: In welchen Handlungsspielräumen bewegten sich beispielsweise Personen(-gruppen) und Organisationen vor Ort? Wie wirkten sich nationale Verfassungen, nationale und Landesgesetze, Kommunalordnungen sowie deren Änderungen aus? Abweichend von diesen klassischerweise unter ‚polity' verstandenen politisch-rechtlichen Institutionen bezieht die Studie aber auch andere Aspekte ein, die den Handlungsrahmen

---

[15] Anm. d. Verf.: Bei beiden Bezeichnungen handelt es sich um Quellenbegriffe, die deshalb vorgezogen werden, da es keine Alternative gibt (im Fall der ‚Arbeitsbummelanten') oder weil andere Begriffe erst nach Ende des Untersuchungszeitraums Verbreitung fanden (so der Begriff ‚Sinti' statt ‚Zigeuner' seit den späten 1970er Jahren; vgl. Margalit 2001: 12). Da die Bezeichnungen heute als diskriminierend gelten, werden sie im Folgenden stets in einfache Anführungszeichen gesetzt.

[16] Buhr et al., in: Blanke/ Wollmann 1991: 503.

der Beteiligten absteckten. Dazu zählen sozioökonomische und kulturelle Faktoren, etwa Ansichten über ‚Hilfsbedürftigkeit'.

Außerdem ist im Rahmen der ‚politics' zu ergründen, wer die für das Phänomen Armut relevanten Personenkreise waren. Mit Blick auf die BRD handelte es sich hier um ein lokales Akteursgeflecht von politischen Entscheidungsträgern, den per Gesetz mit der öffentlichen Armutsverwaltung sowie -betreuung beauftragten Personen, den freien Trägern der Wohlfahrtspflege, den Medien, den Betroffenen sowie einigen weiteren Organisationen, etwa Vereinen, Betrieben oder Baugesellschaften. Ähnlich war es in der DDR, trotz systembedingter Unterschiede, aufgrund derer es etwa keine ‚freien' Wohlfahrtsverbände gab. Die vorliegende Arbeit fragt dabei nach dem Verhältnis zwischen diesen Organisationen und ihrem Vorgehen. Nicht zuletzt lenkt der Begriff der ‚policies' den Blick darauf, welche Inhalte von wem in die armutspolitischen Diskussionen vor Ort eingebracht wurden und wie die beteiligten Stellen diese für konkrete Handlungsanweisungen verwerteten.

Dabei zeigt sich, dass die Unterschiede bei der Bewertung von ‚Hilfswürdigkeit' immense Auswirkungen auf die ‚Armutspolitik' in den drei Städten hatten. Für hilfswürdig befundene Bedürftige bildeten die Zielgruppe verschiedener, sich ausdifferenzierender Hilfsleistungen, welche die verschiedenen Benachteiligungen gegenüber der übrigen Bevölkerung abbauen und die Bedürftigen auf diese Weise wieder zum Teil der Gesellschaft machen sollten. Dabei sollten auch die Interessen der Betroffenen berücksichtigt werden. Im Fall der älteren Menschen, die beispielhaft als ‚hilfswürdige' Bedürftigengruppe gewählt wurden, ließen sich die Maßnahmenträger aber eher von ihren eigenen Ansichten über das Alter(n) leiten. Erst in den frühen 1970er Jahren gibt es in den westdeutschen Städten Hinweise, dass sich Verwaltungen und Verbände auf partnerschaftliche Diskussionen auf Augenhöhe mit den Betroffenen einließen. Dahinter stand eventuell die gesellschaftliche ‚Fundamentalliberalisierung' (Habermas/ U. Herbert) in der BRD in den 1960ern. Sie brachte unter anderem eine höhere Wertschätzung individueller Rechte mit sich und bereitete dem Übergang vom beschützenden zum aktivierenden Sozialstaat den Weg.[17]

Noch deutlicher waren die Auswirkungen dieses Liberalisierungsprozesses im Fall der ‚unwürdigen' Bedürftigengruppen. In allen drei Städten versuchten die beteiligten Stellen zunächst, die Betroffenen zur Anpassung an die Normen der übrigen Gesellschaft zu zwingen, egal ob es sich um Obdachlose, ‚Zigeuner' oder ‚Arbeitsbummelanten' handelte. Scheiterte dieses Anliegen, so galt das als Versagen der Betroffenen, die

[17] Herbert, in: ders. 2002: 7; vgl. Faulenbach, in: *zeitgeschichte* 9-10/1998: 288; vgl. Kaufmann, in: *ZSR* 1/2009: 18; vgl. Recker [3]2009: 49f.; vgl. Wehler 2010: 311f.; vgl. Echternkamp 2013: 10f.

deshalb einer verschärften Ausgrenzung ausgesetzt waren, etwa indem sie kriminalisiert oder an die Stadtränder verdrängt wurden. Seit den späten 1960er Jahren trennten sich jedoch die Wege dies- und jenseits der innerdeutschen Grenze. In Schwerin behielten die zuständigen Ordnungs- und Sicherheitsbehörden ihr Vorgehen gegenüber den ‚Arbeitsbummelanten' bei, während die Castrop-Rauxeler Obdachlosen und Freiburger ‚Zigeuner' allmählich als ‚würdige' Gruppen anerkannt und entsprechend anders behandelt wurden. Es bestanden aber durchaus Vorurteile gegen Obdachlose und ‚Zigeuner' fort, ebenso wie manche repressiven Maßnahmen weiter Anwendung fanden. In dieser Hinsicht kann der Liberalisierungsprozess also nicht als ‚fundamental' bezeichnet werden.

Castrop-Rauxel, Freiburg und Schwerin im innerdeutschen Vergleich

Traditionell lag die Hauptverantwortung in der Armenfürsorge auf lokaler Ebene, wobei deren Ausgestaltung und die tatsächlichen Entscheidungsbefugnisse und Handlungsspielräume der öffentlichen wie freien Wohlfahrtsträger vor Ort stets variierten.[18] Insofern kommt nun eine weitere Bedeutung einer ‚unten' ansetzenden Analyseperspektive ins Spiel: die Auswahl der untersuchten Städte. Dabei waren aus Sicht der verschiedenen Theoriemodelle mehrere Kriterien maßgeblich:

der Systemunterschied zwischen BRD und DDR,

der Rechtsstatus der Stadt,

die Einwohnerzahl,

die generelle sozioökonomische Beschaffenheit und

die Quellenlage.

So empfahl es sich, für die BRD zwei Städte auszuwählen, und zwar kreisfreie. Schließlich besaßen die Kommunen hier das Recht der Selbstverwaltung, und der fortbestehende Föderalismus führte zu verschiedenen Kommunalordnungen. Überdies bestimmte das bundesdeutsche Fürsorgerecht kreisfreie Städte neben den Landkreisen zu den Hauptträgern der öffentlichen Fürsorge. In der DDR lag die Durchführung der Sozialfürsorge ebenfalls hauptsächlich in den Händen der Kreise und Städte. Angesichts des dortigen ‚demokratischen Zentralismus' erschien es aber ausreichend, nur eine Stadt als Beispiel zu wählen. Darüber hinaus sollten die ausgewählten Städte in punkto Einwohnerzahl einer Größenordnung angehören sowie

[18] Vgl. Rudloff, in: *AfS* 42/2002: 476; vgl. Bräuer, in: ders. 2004: 33; vgl. Gestrich/ King/ Raphael, in: dies. 2006: 28.

entweder möglichst verschiedene (Vergleich innerhalb der BRD) oder möglichst ähnliche (deutsch-deutscher Vergleich) sozioökonomische Strukturen aufweisen. Nicht zuletzt erwies sich die Quellenlage als ausschlaggebendes Kriterium.[19]

Auf dieser Grundlage fiel die Wahl auf Castrop-Rauxel, Freiburg und Schwerin. Alle drei Städte hatten 1955 eine ähnliche Einwohnerzahl, wobei Freiburg mit damals rund 130.000 und zuletzt 175.000 Einwohnern stets die größte der drei war. Freiburg bietet sich aber für den Vergleich an, weil dort dank der Hochschulen und Behörden der Dienstleistungssektor vorherrschte, während die Ruhrgebietsstadt Castrop-Rauxel vom Bergbau geprägt war. Schwerin hatte demgegenüber wie Freiburg als Verwaltungssitz den Charakter einer Dienstleistungsstadt, ehe der Staat dort in den frühen 1970er Jahren große Industrialisierungsprojekte verwirklichte. Aus den sozioökonomischen und systembedingten Eigenheiten ergaben sich gewisse Unterschiede etwa bei den rechtlichen oder finanziellen Spielräumen der Maßnahmenträger vor Ort, aber auch bei der Frage, wann welche Ideen über die konkrete Ausgestaltung von ‚Armutspolitik' zur Anwendung kamen.

Den wichtigsten Faktor, der für diese Auswahl sprach, bildeten indessen die Bestände der Archive. In allen drei Städten gab es Akten, die detaillierten Aufschluss über Einzelfälle geben konnten – ein seltener Fund, da solche Unterlagen in anderen Städten zur Wahrung von Persönlichkeitsrechten vernichtet wurden. Zusammen mit den übrigen Materialien zu den drei Städten ergab sich daraus die Möglichkeit, die ‚Armutspolitik' in Castrop-Rauxel, Freiburg und Schwerin umfassend zu beleuchten.

1955 bis 1975

Zuletzt verweist der Arbeitstitel auf die Eingrenzung des Untersuchungszeitraums. Mit der Wahl der Jahre 1955 und 1975 als Beginn und Ende behandelt die Studie, überspitzt formuliert, den Zeitraum vom Ausklingen der Armutskrise nach dem Zweiten Weltkrieg bis zum Ansetzen der nächsten Armutskrise (in Westdeutschland) im Gefolge der weltwirtschaftlichen Turbulenzen.

So signalisieren die ‚Heimkehr der Zehntausend' aus bundesrepublikanischer Sicht sowie das Ende der Besatzungszeit in beiden deutschen Staaten Mitte der 1950er Jahre eine Art Ende der Nachkriegszeit. Bis dahin hatten bereits zahlreiche Gesetze in der BRD dazu beigetragen, die Kriegsfolgen für die Betroffenen und für die Städte zu lindern, obwohl sich dieser Prozess auch über 1955 hinaus fortsetzte. Zudem bildete das Jahr 1955 beispielsweise in Freiburg das vorerst letzte Jahr, in dem die Stadt ein

[19] Vgl. Einleitung zu Kapitel 1.2.

Haushaltsdefizit verzeichnete. Kurz darauf kam es in beiden deutschen Staaten zu wichtigen armutspolitischen Weichenstellungen: Die DDR kodifizierte mit ihrer ‚Verordnung über die Allgemeine Sozialfürsorge' (VAS) vom 23. Februar 1956 die wesentlichen Grundlagen ihrer Fürsorgepraxis. Im Jahr danach gelang es der Bundesregierung, nach dem Scheitern einer umfassenden Sozialreform zumindest die Rentenreform durchzusetzen, die mittels Dynamisierung und Erhöhung die Rente vom Zubrot zum Lohnersatz avancieren ließ und damit einem großen Teil der älteren Bundesbürger die Teilhabe am wachsenden Wohlstand ermöglichte. 1955 als Ausgangspunkt für die Lokalstudien zu wählen, bedeutet somit, eine ‚Bestandsaufnahme' der armutspolitischen Praxis vor diesen beiden wichtigen Reformen vorzunehmen. Allzu streng wird diese zeitliche Grenze jedoch nicht gehandhabt. Zumeist erschien es nämlich sinnvoll, etwas früher anzusetzen, um gewisse Entwicklungen nachzuvollziehen.[20]

Ebenso wird der Blick manchmal über 1975 hinausreichen, obwohl auch dieses Jahr den Charakter einer Zäsur hat. Im Gefolge der weltweiten Ölkrise von 1973 kam es in der BRD zu einer Wirtschaftskrise. Die langfristige Folge war eine Zunahme von Langzeitarbeitslosigkeit und somit eines neuen Armutsrisikos, wie der CDU-Politiker und spätere Bundesfamilienminister Heiner Geißler in einer vielbeachteten Studie 1976 vorhersah. Nachdem der Sozialstaat unter dem Eindruck der Planungseuphorie und des Reformgeistes der späten 1960er Jahre eine gewaltige Expansion durchlaufen hatte, setzte sich ab 1975 ein neuer Tenor in Diskussionen über Sozialleistungen durch. Der jahrzehntelange Trend immer neuer Ausweitungen war gebrochen. Nun erwogen Politiker und Verwaltungen angesichts immer höherer Sozialausgaben offen Einsparungen, in Castrop-Rauxel und Freiburg auch deshalb, weil beide Städte 1975 erstmals nach Jahrzehnten wieder ihre Ausgaben nicht durch ihre Einnahmen decken konnten. Ebenso taten sich im zentral gesteuerten Staatshaushalt der DDR Löcher auf: Zwar erreichte die Ölkrise die DDR wegen unterschiedlicher Verrechnungspreise später. Da es der Staatsführung mit ihrer Wirtschaftspolitik nicht gelang, die Produktivität entscheidend zu erhöhen, und die Sozialpolitik steigende Kosten verursachte, drohte aber auch ihr spätestens ab 1975 der Staatsbankrott.[21]

Zwischen diesen Anfangs- und Endpunkten erschienen die 1960er Jahre in allen drei Städten als Umbruchphase. In Castrop-Rauxel und Freiburg änderten sich Ansichten und Handlungen der Beteiligten dahingehend, dass seit den frühen 1960er Jahren der

---

[20] Vgl. Buhr et al., in: Blanke/ Wollmann 1991: 509; vgl. Boldorf, in: Hoffmann/ Schwartz 2004: 492; vgl. Bourcarde/ Huster, in: *AWP* 4/2009: 6.

[21] Vgl. Rudloff, in: Hockerts 1998: 199; vgl. Steiner, in: Jarausch/ Sabrow 1999: 179; vgl. Krämer 2000: 15; vgl. Schmidt, in: *ZSR* 2/2006: 155; vgl. Hockerts, in: *ZSR* 1/2009: 43, 54; vgl. Echternkamp 2013: 10f.

Abstand zwischen ‚würdigen' und ‚unwürdigen' Bedürftigen zu schrumpfen begann. Maßgeblich dafür waren allgemeine Tendenzen der Verwissenschaftlichung, Professionalisierung und Liberalisierung. In Schwerin weitete sich dieser Abstand dagegen unter dem Einfluss der dort herrschenden Ideologie, die keine Öffnung für andersartige Denkansätze zuließ. Gerade bei den Maßnahmen, die sich an die jeweiligen ‚unwürdigen' Bedürftigengruppen richteten, bestand deshalb ein immer tieferer Graben zwischen Ost und West.

1. Was ist was und wer ist wer: ein Stadtvergleich

‚Armutspolitik' ist ohne Berücksichtigung der jeweiligen örtlichen Umstände nicht denkbar. Dieser These folgend bedarf es einer Übersicht über die Verhältnisse in Castrop-Rauxel, Freiburg und Schwerin, ehe das Vorgehen dieser Städte im Umgang mit ihren bedürftigen Einwohnern beleuchtet wird. Dabei erschienen mehrere Faktoren ausschlaggebend, darunter maßgeblich die sozioökonomischen Eigenschaften der Städte ebenso wie das jeweilige Netz von Personen, Organisationen und Einrichtungen. Finanzielle, wirtschaftliche, demografische und rechtliche Rahmenbedingungen eröffneten Handlungsmöglichkeiten, sie zogen aber auch Grenzen, welche die Umsetzung erwünschter Maßnahmen zugunsten der ärmeren Bürger erschwerten.

1.1. Geld, Gewerbe und Gesellschaft: der sozioökonomische Rahmen

Castrop-Rauxel, Freiburg und Schwerin: drei Städte, die auf den ersten Blick kaum etwas gemeinsam haben. Es gab jedoch durchaus Gründe, genau diese drei Kommunen zu kombinieren – ihre relativ ähnliche Bevölkerungszahl (zumindest 1955, dem Ausgangsjahr der Studie), ihre unterschiedlichen Wirtschaftsstrukturen, ihr Status als kreisfreie Städte (bei den beiden westdeutschen Städten) sowie die Quellenlage in den Archiven. Die ersten beiden dieser Faktoren werden im Folgenden im Fokus stehen, wenn die jeweilige sozioökonomische ‚Beschaffenheit' der drei Städte umrissen wird. Dabei zeigt sich, dass vor allem Castrop-Rauxel wirtschaftlich, finanziell und auch in Bezug auf die dortige Einwohnerschaft in eine immer tiefere Krise geriet. Auch Freiburg durchlebte bisweilen schwierige Zeiten. Schwerin schließlich hinkte zwar wirtschaftlich dem Rest der DDR hinterher, doch wuchs und verjüngte sich die Bevölkerung. Überdies waren finanzielle Probleme dort dank des zentral gesteuerten Haushalts von der lokalen auf die nationale Ebene verlagert. Allerdings fehlte der Stadt dadurch die finanzielle Eigenständigkeit.

1.1.1. Castrop-Rauxel

Von den drei Vergleichsstädten war Castrop-Rauxel wohl mit Abstand am stärksten industriell geprägt. Die Lage im östlichen Ruhrgebiet machte sich in einer hohen

Abhängigkeit vom Bergbau bemerkbar, dem Hauptwirtschaftsfaktor dieser Region. Als der Bergbau ab den späten 1950er Jahren in die Krise geriet, riss er auch Castrop-Rauxel in eine Abwärtsspirale, die sowohl die städtischen Finanzen als auch Teile der Bevölkerung erfasste.

So hatte der Bergbau über Jahrzehnte das Castrop-Rauxeler Stadtbild geprägt. Drei Hauptgesellschaften betrieben hier, teils seit Mitte des 19. Jahrhunderts, ihre Zechen, weiterverarbeitende Fabriken und Sozialeinrichtungen.[22] In den 1950er Jahren bekamen sie aber die allmählich einsetzende Bergbaukrise zu spüren, die auch andernorts im Ruhrgebiet in den folgenden Jahrzehnten einen wirtschaftlichen Niedergang nach sich zog. Zechenschließungen und Rationalisierungsbemühungen führten zu unklaren Zukunftsaussichten im Bergbau, zudem mochten immer weniger junge Menschen die harte körperliche Arbeit der Bergleute ausüben. In der Folge verlor der einstige Hauptarbeitgeber Castrop-Rauxels immer mehr an Bedeutung. 1957 war noch fast die Hälfte aller Erwerbstätigen der Stadt im Bergbau beschäftigt gewesen, 1970 weniger als ein Viertel, auch wenn selbst 1975 noch 60 Prozent der Erwerbstätigen Arbeiter und zusammengenommen nur ein Drittel Angestellte oder Beamte waren – ein deutlicher Unterschied zum bundesdeutschen Trend, wo bereits bis 1973 allein ein Drittel aller Erwerbstätigen als Angestellte arbeiteten. Die letzte Zeche in Castrop-Rauxel schloss 1983.[23]

Problematisch war die Entwicklung im Bergbau vor allem deshalb, weil keine anderen größeren Unternehmen die Lücke füllten. Seit Kriegsende hatten sich trotz städtischer Bemühungen nur wenige Industriebetriebe in Castrop-Rauxel angesiedelt. Ab den frühen 1970er Jahren versuchte die Stadt daher, durch einen Gemeinderatsausschuss für Wirtschaftsförderung und eine Arbeitsgemeinschaft mit Nachbargemeinden weitere ansiedlungswillige Unternehmen nach Castrop-Rauxel zu locken. All diese städtischen Bemühungen vermochten jedoch nicht, ein ausreichendes Gegengewicht zum Bergbau und zu den ihm angeschlossenen Industriezweigen aufzubauen. Zwar konnte die Stadt 1955 und in der ersten Hälfte der 1960er Jahre Vollbeschäftigung vermelden, letzteres im Einklang mit der bundesdeutschen Entwicklung. Danach stand den 3200 Stellen, die durch Ansiedlung neuer Unternehmen zwischen 1963 und 1971 hinzukamen, aber bis 1974 ein Verlust von 4300 Stellen im Bergbau gegenüber. Dazu kam, dass der Übergang von der Industrie- zur Dienstleistungsgesellschaft,

---

[22] Mämpel, in: Boerboom 1957: 115; Ochsenfarth, in: Boerboom 1957: 123; Koch, in: Beier [2]1988: 133.

[23] Handbuch Castrop-Rauxel 1963-71, S. 8, 144, StadA Castrop-Rauxel; *WAZ*, 26.1.1974 und 8.1.1975; vgl. Cramm [2]2001: 301-4, 348-50, 355f., 448-53; vgl. Koch, in: Beier [2]1988: 128; vgl. Wehler 2010: 57, 146f.

der in der Bundesrepublik in den frühen 1970er Jahren einsetzte, in Castrop-Rauxel bis 1975 ausblieb. Dies erwies sich als folgenreich, als schließlich die allgemeine Wirtschaftskrise infolge des Ölschocks auch Castrop-Rauxel erreichte. Weder gab es genug Arbeitsplätze außerhalb der Industrie, noch konnten die neuen Betriebe verhindern, dass die Arbeitslosenzahlen in die Höhe schnellten. Anfang 1975 erreichte die Arbeitslosenquote einen Wert von 6,2 Prozent. Damit überschritt sie den bisherigen Höchststand des Untersuchungszeitraums aus der Zeit der Rezession von 1966/7 und ebenso den Bundesdurchschnitt von 5 Prozent.[24]

Auch finanziell unterschied sich Castrop-Rauxel von anderen Städten, und das wegen der wirtschaftlichen Monostruktur oftmals zum Nachteil der Stadt. Der städtische Haushalt trieb den Verantwortlichen der Stadt regelmäßig Sorgenfalten auf die Stirn. Durchgehend fanden sich in öffentlichen Äußerungen des Stadtkämmerers und anderer Personen Klagen über die geringe Steuerkraft der Kommune, ein Schicksal, das Castrop-Rauxel mit anderen Bergbaustädten des Ruhrgebiets teilte. Im Rechnungsjahr 1954/5 etwa verfügte die Stadt über weniger als ein Viertel der Steuerkraft des nordrhein-westfälischen Spitzenreiters Leverkusen (40,2 ggü. 177 DM). Auch die anderen Ruhrgebietsstädte blieben bei den Steuereinnahmen pro Kopf unter 100 DM.[25] An dieser Konstellation änderte sich in den Folgejahren nichts Wesentliches: Trotz der Finanzreform, durch welche die Städte ab 1970 an den Einnahmen aus Einkommens- und Körperschaftssteuern beteiligt wurden, lag Castrop-Rauxel weiter zwischen 17 und 28 Prozent unter dem Landesschnitt und damit im NRW-Vergleich der Steuereinnahmen stets auf den letzten Rängen.[26]

Für Castrop-Rauxel war der vergleichsweise geringe Steuerertrag fatal. Denn auch hier schwoll das Volumen des Stadthaushaltes mit jedem Jahr weiter an. So war die Stadt 1956 noch mit 18,7 Mio. DM im ordentlichen Haushalt ausgekommen, der regelmäßige Einnahmen und Ausgaben auflistete. Bezieht man allein die Inflation mit ein, hätte sich der ordentliche Haushalt 1975 auf etwa das Doppelte belaufen müssen. Stattdessen verfünffachte sich sein Volumen rein numerisch bis 1973. Einen Großteil dieser Mittel, nämlich bis zu einem Drittel, verbrauchten die Personalkosten. Dahinter folgten Sozialausgaben (Leistungen an Fürsorgeempfänger, Verbände und Einrichtungen) an zweiter Stelle, etwa 1963 mit einem Fünftel des Haushalts.[27] Letztere

---

[24] *WAZ*, 6.7.1955, 8.5.1965, 30.9.1970, 1.12.1972, 19.10.1974 und 8./9.2.1975; vgl. Wehler 2010: 58, 62f.; vgl. Echternkamp 2013: 112; vgl. Wehler 2010: 55.
[25] *WAZ*, 20.2.1956.
[26] Schreiben des Sozialamts, 5.3.1965, AZ 11639, StadA Castrop-Rauxel; *WAZ*, 28.10.1969, 21.9.1974, 25.10.1974, 22.10.1975.
[27] *WAZ*, 12.8.1963, 20.12.1967, 21.3.1970, 8.1.1975.

verdankten ihren Umfang unter anderem der Entwicklung der Richt- und Regelsätze der Fürsorge bzw. Sozialhilfe. Von einem Richtsatz von 62 DM/ Monat für einen Haushaltsvorstand im Jahr 1955 stiegen diese auf zuletzt 255 DM 1975, was inflationsbereinigt einer Verdoppelung gleichkam. Ähnlich wie der ordentliche erlebte auch der außerordentliche Haushalt, aus dem große Bauprojekte und andere Investitionen bestritten wurden, eine enorme Ausweitung, die aber stärkeren Schwankungen unterworfen war. Von 5,8 Mio. DM 1956 wuchs das Volumen dieses Haushaltsteils bis 1970 auf fast 50 Mio. DM, danach belief es sich wie in den 1960er Jahren auf Beträge zwischen 22 und 28 Mio. DM.[28]

Um trotzdem den rechtlich vorgeschriebenen Ausgleich zwischen Einnahmen und Ausgaben zu gewährleisten, musste die Stadt auf zwei andere finanzielle Stützen zurückgreifen: zum einen auf Zuweisungen von Land und Bund, die ihnen per Gesetz zustanden, zum anderen auf Kredite. Beide Stützen erfuhren ähnlich wie das Gesamtvolumen der Haushaltspläne eine ansehnliche Steigerung. Die Zuweisungen beliefen sich 1956 auf rund 3,4 Mio. DM, wodurch sie etwa 18 Prozent des ordentlichen Haushalts abdeckten, 1970 auf etwa 15,4 Mio. DM, was einem Anteil von 34 Prozent entsprach.[29] Das Land begründete seine Finanzhilfen mit der besonderen Förderungswürdigkeit Castrop-Rauxels. Schließlich erwirtschaftete die Stadt ein niedriges Bruttosozialprodukt, das etwa 1971 mehr als 22 Prozent unter dem nordrhein-westfälischen Durchschnitt lag (7080 DM ggü. 9100 DM p.c.).[30]

Genaue Zahlen über die Kreditaufnahme lassen sich aus den Akten nicht entnehmen. Allerdings lässt der Grad der Verschuldung den Schluss zu, dass auch diese Finanzquelle immer intensiver genutzt wurde. 1953 hatte Castrop-Rauxel noch wenig mehr als eine Million DM Schulden, Ende 1975 schließlich war es fast das Achtzigfache. Auf die Bevölkerung pro Kopf umgerechnet, belief sich der Schuldenstand 1955 auf knapp 56 DM, 1975 auf fast 950 DM, was inflationsbereinigt mehr als dem Neunfachen des ersten Wertes entsprach.[31] Bemerkenswerterweise stand Castrop-Rauxel übrigens auch in dieser Hinsicht dem Landesschnitt in der Regel um einiges nach, etwa 1965, als der Schuldenstand der Stadt weniger als 40 Prozent des Durchschnitts der NRW-Städte ausmachte.[32] In den frühen 1960er Jahren, als der Stadthaushalt zeitweilig sogar Überschüsse verzeichnete und Rücklagen ermöglichte, bedauerte der

---

[28] *WAZ*, 13.3.1955, 17.3.1956, 30.10.1962, 28.10.1969, 13.10.1970 und 8.12.1972.
[29] *WAZ*, 7.7.1956, 19.2.1970.
[30] *WAZ*, 22.1.1971.
[31] *WAZ*, 22.3.1955 und 13.12.1962; Tätigkeitsbericht der Stadt Castrop-Rauxel 1975, S. 17, AZ 4537, StadA Castrop-Rauxel.
[32] *WAZ*, 8.2.1965.

Kämmerer diesen Rückstand noch. Denn weniger Schulden ermöglichten eine geringere Investitionstätigkeit, da die Kredite für Projekte des außerordentlichen Haushaltes verwendet wurden. Ab den frühen 1970ern dagegen warnte der Kämmerer vor der steigenden Schuldenlast, da die Zinszahlungen aus dem ordentlichen Haushalt Castrop-Rauxel an den Rand des Ruins trieben. Der Tiefpunkt schien 1975 erreicht, nach der Angliederung an den Kreis Recklinghausen. Das Vermögen der Stadt machte in diesem Jahr nur noch die Hälfte des Schuldenstandes aus. Früher gebildete Rücklagen waren in den Vorjahren zum Ausgleich des ordentlichen Haushaltes verwendet worden und waren zu diesem Zeitpunkt aufgebraucht. Da Kredite nicht für laufende Ausgaben benutzt werden durften, konnte der Haushalt daher in diesem Jahr zum ersten Mal im Untersuchungszeitraum nicht mehr ausgeglichen werden.[33]

Hinter diesem Prozess stand nicht allein der sich stetig verschlechternde Zustand der heimischen Wirtschaft, sondern auch die Bevölkerungsentwicklung. Nach einem kurzen Schub Ende der 1950er Jahre, der die Gesamteinwohnerzahl von etwa 83.400 1956 auf fast 89.000 im Jahr 1962 anschwellen ließ, schrumpfte die Einwohnerschaft nach 1963.[34] Vor der kommunalen Neugliederung 1975 schließlich wohnten nur noch knapp 80.000 Einwohner in Castrop-Rauxel. Castrop-Rauxel lag damit im bundesweiten Trend einer sinkenden Fertilitätsrate und teilte überdies das Schicksal der meisten Ruhrgebietsstädte, die ab den frühen 1960ern immer höhere Wanderungsverluste verzeichneten. Bereits 1963 konnte Castrop-Rauxel diesen Trend nicht mehr durch den Geburtenüberschuss ausgleichen, der ohnehin nur bis Ende der 1960er Jahre bestand und dann von einem Sterbeüberschuss abgelöst wurde (und damit sogar früher als in der Bundesrepublik generell, wo dieser Übergang erst 1972/3 stattfand).[35]

Diese Bevölkerungsentwicklung ersparte Castrop-Rauxel zwar, positiv gewendet, ein Fortbestehen der Wohnraumknappheit, wie sie in Freiburg zu beobachten war: Dank umfangreicher Förderprogramme des Landes NRW, das in den 1950er Jahren vor allem den sozialen Mietwohnungsbau vorantrieb, konnte schon 1963 in Castrop-Rauxel die Wohnraumbewirtschaftung aufgehoben werden. Allerdings wandelte sich auch die Sozialstruktur Castrop-Rauxels, und zwar in nachteiliger Weise. Die Stadt,

---

[33] *WAZ*, 4.11.1960, 11.1.1967, 16.10.1970, 29.11.1972, 19.12.1975; Tätigkeitsbericht der Stadt Castrop-Rauxel 1975, S. 17 und 64, AZ 4537, StadA Castrop-Rauxel; vgl. Schwarting, Gunnar. Kommunales Kreditwesen: Haushaltsrechtliche Grundlagen – Schuldenmanagement – öffentlich-private Partnerschaften. Berlin [3]2007 (Finanzwesen der Gemeinden, Bd. 5), S. 72f., 75.

[34] Handbuch der Stadt Castrop-Rauxel 1963-71, S. 14, StadA Castrop-Rauxel.

[35] Tätigkeitsbericht der Stadt Castrop-Rauxel 1963, S. 5, AZ 4526; Handbuch der Stadt Castrop-Rauxel 1972-74, S. 21; beide StadA Castrop-Rauxel; vgl. Schildt, in: ders. et al. 2000: 24f.; vgl. Wehler 2010: 37f., 59f.

deren Einwohnerschaft zu rund einem Viertel aus Vertriebenen und Flüchtlingen bestand, hatte 1957 als einzige in NRW (wenn auch nur kurzzeitig) einen Männerüberschuss vorzuweisen gehabt, vermutlich aufgrund der Anziehungskraft des Bergbaus. Bis in die frühen 1960er Jahre hinein konnte sie sich zudem rühmen, eine der höchsten Geburtenraten des Landes zu haben.[36]

Die Krise im Bergbau änderte dies im Verlauf der 1960er Jahre. Sie trieb vor allem jüngere Menschen, insbesondere Männer, zur Abwanderung. In der Folge waren Frauen ab Mitte der 1960er Jahre in Castrop-Rauxel wie auch im sonstigen Ruhrgebiet in der Mehrheit, was insofern problematisch war, als die dortige Wirtschaft nicht genügend Arbeitsplätze für Frauen bot.[37] Zudem verschoben sich die Anteile der Generationen. 1963 war etwa ein Viertel der Castrop-Rauxeler Bevölkerung unter 15 Jahre alt, womit die Stadt über dem Landesschnitt lag, und lediglich acht Prozent der Einwohner waren älter als 65, während es in NRW zehn Prozent waren.[38] Nur zwei Jahre später hatte die Altenquote den Bundesschnitt eingeholt und 1970 mit 12,7 Prozent sogar um 0,7 Prozentpunkte überflügelt. Für 1976 schließlich rechnete die Stadtverwaltung mit einem Altenanteil von 14,1 Prozent. Demgegenüber sank der Anteil unter 15-Jähriger auf 20 Prozent 1974.[39]

Innerhalb der Castrop-Rauxeler Bevölkerung verschoben sich somit die Geschlechterverhältnisse zugunsten der Frauen, während sich zugleich die Altersstruktur wandelte. Zusammen mit den Problemen des Bergbaus trug dies womöglich zum Anschwellen der Fürsorgeempfängerzahlen bei. Mitte der 1950er Jahre betreute das Fürsorgeamt in der offenen Fürsorge etwa 600 bis 700 Fälle, nach dem ersten Höhepunkt der Bergbaukrise 1958 kurzzeitig rund 800 und danach bis zur Rezession 1966/7 um die 500 Fälle. Seither stiegen die Fallzahlen, bis sie Mitte der 1970er bei rund 1300 Parteien und damit dem Doppelten bis fast Dreifachen früherer Jahre angekommen waren. Dies entsprach einem Anstieg von über 1000 Personen zwischen 1955 und 1975, von rund 900 auf mehr als 1900 – ein weiterer Faktor, der den Etat der Stadt belastete.[40]

---

[36] *WAZ*, 13.4.1957, 11.6.1959, 27.9.1963; vgl. Wagner-Kyora, in: Schulz 2005: 870f.

[37] *WAZ*, 26.5.1965, 20.1.1973, 8.10.1974; Handbuch Castrop-Rauxel 1963-71, S. 16, StadA Castrop-Rauxel.

[38] *WAZ*, 27.9.1963.

[39] Tätigkeitsbericht der Stadt Castrop-Rauxel 1963, S. 20, AZ 4526; Aktenvermerk des Sozialamts, 13.5.1970, AZ 12411; Handbuch Castrop-Rauxel 1963-71, S. 22; Handbuch Castrop-Rauxel 1972-74, S. 25; alle StadA Castrop-Rauxel; *WAZ*, 12.10.1974; vgl. Wehler 2010: 38f.

[40] Verwaltungsberichte des Sozialamts, 1955 bis 1961 (AZ 11558, 18354 bis 18358), sowie Handbücher Castrop-Rauxel 1963-71, S. 84, 1972-1974, S. 59, 1975-78, S. 49, alle StadA Castrop-Rauxel.

Diese kurze Skizze der wirtschaftlichen, finanziellen und demografischen Aspekte der Entwicklung Castrop-Rauxels zeichnet ein deutliches Bild vom Abgleiten in immer größere Probleme. Mitte der 1950er Jahre hatte sich die Stadt noch in einer relativ günstigen Konstellation befunden, aufbauend auf einer wachsenden, jungen Bevölkerung und einer niedrigen Verschuldung. Allerdings erkannten Verwaltung und Politik der Stadt schon damals das Risiko, das von der hohen Abhängigkeit vom Bergbau ausging. In den Folgejahren wurden sie in diesem Urteil zunehmend bestätigt, konnten jedoch den Abstieg ihrer Stadt nicht aufhalten. Ihren Anwerbeversuchen zum Trotz schaffte es die Stadt nicht, die Wirtschaftsstruktur durch Ansiedlung anders gelagerter Betriebe ausreichend aufzulockern, um die Krise im Bergbau zu meistern. Dies hatte auch finanzielle Folgen. Denn der traditionell ohnehin schon geringen Steuerkraft stand ein stetig wachsender Haushaltsumfang gegenüber. Die zunehmenden Ausgaben ließen sich nur dadurch ausgleichen, dass Land und Bund der Stadt mit immer höheren Zuweisungen unter die Arme griffen. Zudem musste die Stadt für Bauprojekte mehr und mehr Kredite aufnehmen, was die Verschuldung enorm anschwellen ließ. Verschärft wurde diese Lage durch die negative Bevölkerungsentwicklung. Seit den frühen 1960er Jahren wanderten vor allem junge Arbeitnehmer ab, die Geschlechterverhältnisse und Altersstruktur wandelten sich, und die Zahl der Fürsorgeempfänger verdoppelte sich binnen 20 Jahren. Am Ende des Untersuchungszeitraums befand sich Castrop-Rauxel daher in einer schwierigen Lage, die geprägt war von einer schrumpfenden Bevölkerung und Erwerbstätigenquote, einer krisengeschüttelten Wirtschaftsstruktur und dem drohenden finanziellen Ruin.

1.1.2. Freiburg

Im Gegensatz zu Castrop-Rauxel dominierte in Freiburg der Dienstleistungssektor, und das schon lange bevor die allgemeine westdeutsche Wirtschaftsentwicklung diese Richtung einschlug. Nimmt man überdies allein die Bevölkerungsentwicklung zur Hand, so schien sich die südwestdeutsche Stadt durchgehend im Aufwind zu befinden. Allerdings teilten Politik und Verwaltung in Freiburg in gewisser Weise die finanziellen und wirtschaftlichen Sorgen ihrer Castrop-Rauxeler Kollegen, da Wirtschafts- und Bevölkerungsstruktur den städtischen Haushalt belasteten.

Geprägt war die Stadt Freiburg nämlich vor allem durch ihre Eigenschaft als administratives, kulturelles und akademisches Herzstück des Breisgaus. Hier saß der Regierungspräsident des Bezirks Südbaden mit seiner Verwaltung, ebenso der Landrat für den angrenzenden Landkreis. Dazu kamen die Universität, verschiedene

Hochschulen und zahlreiche weiterführende Schulen. Als einzige größere Stadt in weitem Umfeld hatte Freiburg überdies die Rolle eines Handelszentrums inne. Nicht zuletzt bildete der Tourismus einen beachtlichen Wirtschaftsfaktor. Dementsprechend verteilten sich auch die Erwerbstätigen auf die verschiedenen Wirtschaftssektoren. Schon 1925 spielte sich mehr als die Hälfte der Freiburger Erwerbstätigkeit im dritten Sektor ab. In den 1960er Jahren näherte sich dieser Wert einer Zweidrittelmehrheit an, die er in den 1970ern sogar überstieg. Parallel dazu sank der Anteil des produzierenden Sektors an der Erwerbstätigkeit, der von kleineren und mittleren Handwerksbetrieben getragen wurde, vom Nachkriegshöchststand 1950 mit über 45 Prozent auf unter ein Drittel in den 1970ern.[41]

Angesichts dieser Entwicklung blieb der Anteil der Arbeiter in Freiburg klein, ganz anders als in Castrop-Rauxel. Der Anteil der anderen Berufsgruppen war umso größer, und der Abstand zwischen den Gruppen weitete sich auch noch im Zeitverlauf. Von 1956 bis 1970 sank der Anteil der Arbeiter von 35 auf 30,1 Prozent, während der Anteil der Angestellten von 40,2 auf 46,2 Prozent und jener der Beamten von 10,5 auf 12,8 Prozent anwuchs. Damit hob sich Freiburg 1970 auch vom Landesdurchschnitt ab, wonach 48,1 Prozent der baden-württembergischen Erwerbstätigen Arbeiter waren, 29,5 Prozent Angestellte und lediglich 9,3 Prozent Beamte. Bundesweit lag der Anteil der Arbeiter mit 40 Prozent sogar 1990 noch höher als im Untersuchungszeitraum in Freiburg.[42]

Dabei hatte die Stadt Freiburg ähnlich wie Castrop-Rauxel seit den frühen 1950er Jahren verstärkt versucht, ihre Wirtschaftsstruktur zu ändern. Neue Gewerbegebiete wurden vor allem im Norden und Westen der Stadt ausgewiesen, um auswärtige Industriebetriebe anzulocken bzw. um ab Mitte der 1960er Jahre ansässige Unternehmen in deren Expansionsdrang zu unterstützen. Ebenso wie Castrop-Rauxel setzte Freiburg auf regionale Netzwerke wie die Planungsgemeinschaft Breisgau.[43]

Hinter diesem Engagement steckte in beiden Städten dieselbe Motivation, denn Freiburg hatte ebenso mit Finanznöten zu kämpfen. Das Volumen des Haushaltes schwoll dort ähnlich wie in Castrop-Rauxel an. 1955 umfassten der ordentliche und außerordentliche Haushalt zusammen 71,5 Mio. DM (darin enthalten ein Defizit von 4,4 Mio. DM, was eigentlich gegen das Haushaltsrecht verstieß). 20 Jahre später lag das

---

[41] Vortragsentwurf „Fünf Jahre Ratsarbeit", 26.9.1953, C5/649, StadA Freiburg; vgl. Evers 1972: 154; vgl. Heinrichsmeier 1987: 102f.; vgl. Blinkert/ Haumann/ Köser, in: Haumann/ Schadek ^{2}2001: 432f.

[42] Vgl. Heinrichsmeier 1987: 105; vgl. Wehler 2010: 58; vgl. Recker ^{3}2009: 47f.

[43] S. bspw. *BZ*, 4.4.1957, 11./12.7.1959, 11.1.1962, 5.2.1965, 7./8.7.1973, 12.3.1975; vgl. Evers 1972: 160.

Gesamtvolumen des Freiburger Haushalts bei 415 Millionen DM, rein numerisch also beim Sechsfachen und inflationsbereinigt immer noch beim Dreifachen des Betrags von 1955. Auch hier waren die Verwaltungskosten für Personal und Sachmittel der größte Posten, während die Sozialausgaben an zweiter oder dritter Stelle standen.[44]

Die Einnahmeseite des Haushaltes war demgegenüber wie schon in Castrop-Rauxel oft prekär. Die Stadt lag zwar im bundesdeutschen Vergleich beim Bruttosozialprodukt je Einwohner zumeist im Mittelfeld, im Landesvergleich aber in den 1960er Jahren an zweitletzter Stelle. Vor der Finanzreform von 1970 ließ es der steuerrechtliche Rahmen zudem nicht zu, dass die Städte dieses Vermögen aus ihrer Sicht ausreichend abschöpfen konnten, wie der Deutsche Städtetag (DST) in den 1960er Jahren immer wieder beklagte. Auch Freiburgs Lokalpolitiker und Verwaltungsvertreter fühlten sich benachteiligt, da die Einnahmen aus Gewerbe- und Grundsteuer ihrer Meinung nach wegen des niedrigen Industrialisierungsgrades zu gering ausfielen. In den frühen 1960ern, als bundesweit Vollbeschäftigung herrschte und die jährliche Wachstumsrate des westdeutschen Bruttosozialproduktes trotz sinkender Tendenz immer noch rund 5 Prozent betrug, schien es der Stadt zwischenzeitlich besser zu gehen, wie verschiedene Journalisten angesichts steigender Steuereinnahmen bemerkten. Ansonsten blieb die Stadt in punkto Steuerkraft je Einwohner immer hinter den übrigen Städten in Baden-Württemberg und dem Bundesschnitt zurück. Dabei erging es ihr aber nicht so schlecht wie dem industriell geprägten Castrop-Rauxel mit seiner Abhängigkeit vom krisengeschüttelten Bergbau. Sowohl Mitte der 1950er Jahre als auch Mitte der 1970er Jahre hatte Freiburg eine rund 100 DM höhere Steuerkraft je Einwohner als Castrop-Rauxel, 1975 beispielsweise 455 DM pro Kopf.[45]

Um das Problem der geringen Steuereinnahmen bei wachsenden Haushaltsvolumina in den Griff zu bekommen, musste auch Freiburg nach anderen Einnahmequellen suchen. In erster Linie konnte die Stadt dabei, wie Castrop-Rauxel, auf die gesetzlich verankerten Zuweisungen von Bund und Land zugreifen, sie musste aber auch Kredite aufnehmen. 1955 etwa bezog Freiburg mehr als ein Viertel der Einkünfte aus Zuweisungen, die 1957 sogar die Einnahmen aus der Gewerbesteuer überstiegen, welche wiederum bis 1969 etwa 80 Prozent der gesamten eigenen Steuereinnahmen ausmachten. In den späten 1950er und frühen 1960er Jahren erhöhten sich die

---

[44] *BZ*, 26./27.3.1955, 2./3.4.1960, 19.12.1973, 5.2.1975.

[45] S. bspw. *Der Städtetag* 8/1966, S. 423f.; *BZ*, 4.6.1957, 17.4.1958, 3.8.1960, 31.8.1960, 8.12.1961, 13.12.1961, 31.10./1.11.1962, 21.3.1973, 19.12.1973, vgl. Evers 1972: 151f., 154f.; vgl. Heinrichsmeier 1987: 106; vgl. Blinkert/ Haumann/ Köser, in: Haumann/ Schadek ²2001: 432; vgl. Wehler 2010: 54.

Zuweisungen zunächst, doch schon 1968 und nach der Finanzreform ab den frühen 1970er Jahren gingen sie wieder zurück.[46]

Die Entwicklung bei Zuweisungen und Steuereinnahmen spiegelte sich im Verschuldungsgrad Freiburgs wider. Ging es der Stadt finanziell gut (wie Anfang der 1960er Jahre), rutschte Freiburg im Städtevergleich bei der Verschuldung ins Mittelfeld. War die Finanzlage dagegen schlechter, wurden von Seiten der Verwaltung und der Politik Warnungen vor dem baldigen Erreichen der so genannten „Schuldengrenze" laut, der landesrechtlich geregelten Maximalverschuldung. Da letzterer Haushaltszustand im Zeitverlauf häufiger der Fall war, erlebte die Verschuldung pro Kopf, von zeitweiligen Rückgängen abgesehen, einen beachtlichen Anstieg. So lag der Wert 1955 noch bei 363 DM, was bei Einbezug der Inflation Mitte der 1970er rund 700 DM entsprochen hätte, wogegen zu diesem Zeitpunkt der tatsächliche Wert fast 1000 DM betrug. Ende 1975 befürchtete die Stadt sogar einen Pro-Kopf-Wert von 1400 DM. Auch die in den ‚guten' Jahren Anfang der 1960er gebildeten Rücklagen, die die letzte größere Finanzspritze für den Haushaltsausgleich darstellten, waren am Ende des Untersuchungszeitraums erschöpft. Selbst die Erhöhung zahlreicher Gebühren und Entgelte Mitte der 1970er Jahre vermochte nicht zu verhindern, dass die gesetzlich vorgeschriebene Balance zwischen Einnahmen und Ausgaben für das Jahr 1975 nicht zu erreichen war, nahezu exakt zwei Jahrzehnte, nachdem Freiburg dies zuletzt erlebt hatte.[47]

Blickt man nun allein auf die Bevölkerungszahlen, so verwundert es zunächst, dass die Stadt ihre Einnahmen nicht mehren konnte. Aus rund 130.000 Einwohnern 1955 wurden im Verlauf zweier Jahrzehnte schließlich fast 180.000, wobei die Entwicklung nach 1975 abflachte. Dies geschah nicht nur durch Eingemeindungen von acht umliegenden Ortschaften in den frühen 1970ern im Rahmen der Gebietsreform. Ebenso wenig hatte der Anteil von Vertriebenen und Flüchtlingen einen vergleichbar großen Einfluss wie in Castrop-Rauxel. Die französische Besatzungsmacht hatte anfangs die Aufnahme von Flüchtlingen abgelehnt, so dass erst ab Ende 1940er Jahre größere Zahlen dieser Personengruppen in Freiburg ankamen. Die 24.000 Personen mit diesem Hintergrund, die 1963 in Freiburg lebten, stellten daher weniger als ein Sechstel der Bevölkerung und nicht über ein Viertel wie in Castrop-Rauxel.[48]

---

[46] *BZ*, 6.5.1955, 4.6.1957, 19.3.1958, 14./15.3.1959, 13.12.1961, 21.11.1968, 16./17.11.1971 und 6.11.1974; vgl. Evers 1972: 155.

[47] *BZ*, 9.3.1955, 26./27.3.1955, 31.10.1956, 14.4.1958, 8.4.1959, 30.8.1960, 8.3.1961, 14.2.1963, 31.10./1.11.1962, 28.10.1970, 8.11.1972, 24.1.1973, 27.11.1974, 12.11.1975 und 5.12.1975; vgl. Gemeindeordnung für Baden-Württemberg [2]1964: 654.

[48] *BZ*, 28.8.1963; vgl. Neisen 2004: 192f., 196-8; vgl. Blinkert/ Haumann/ Köser, in: Haumann/ Schadek [2]2001: 428f.; vgl. Echternkamp 2013: 35f.

Stattdessen lag es offenbar an der Attraktivität Freiburgs, dass die Stadt einen der höchsten Wanderungsgewinne in der Bundesrepublik verzeichnete. Landschaft, Klima und Kulturangebot übten einen starken Reiz auf Auswärtige aus. Daneben bildete augenscheinlich ausgerechnet die von den Verwaltungsvertretern und Politikern bedauerte Abwesenheit größerer Industrieansammlungen einen weiteren Faktor, der Freiburg als begehrenswerten Wohnort erscheinen ließ. Traditionell hatte das schmalere Angebot an Arbeitsplätzen ohnehin für viele Zuziehende keine negativen Folgen gehabt. Denn bereits um 1900 hatte sich die Stadt vor allem um den Zuzug von finanzkräftigen Rentnern und Pensionären bemüht, etwa durch den Neubau gehobener Wohnviertel. Dazu kamen die Studierenden der verschiedenen Hochschulen.[49]

Für die Stadt war daher das rapide Wachstum der Bevölkerung über lange Zeit hinweg eher von Nachteil. Bis Ende der 1960er Jahre lebten in Freiburg mehr über 65-Jährige als im Bundesschnitt. Erst in den 1970ern konnten sich Politik und Verwaltung über eine überdurchschnittlich ‚junge' Stadtbevölkerung freuen. Allerdings lag auch in diesen Jahren die Erwerbstätigenquote stets weit unter dem Landesdurchschnitt, und das feststellbar seit den 1960ern mit sinkender Tendenz. 1964 betrug der Anteil derer, die ihren Lebensunterhalt durch eigene Arbeit bestritten, gerade einmal 43 Prozent in Freiburg, womit die Stadt an letzter Stelle in Baden-Württemberg stand (Landesschnitt: 51,8 Prozent). Sechs Jahre später waren es sogar nur noch 40,3 Prozent in Freiburg gegenüber 47 Prozent im Bundesland.[50]

Die Bevölkerungszunahme bei einer gleichzeitig hohen Zahl von Personen, die dem Arbeitsmarkt nicht zur Verfügung standen, wirkte sich in gleich mehrfacher Hinsicht ungünstig auf den Stadthaushalt aus. Zum einen stieg zwar die Steuerkraft durch die Ansiedlung einiger Industrieunternehmen, doch hielt diese Steigerungsrate nicht mit dem Wachstum der Bevölkerung Schritt, was die Erfolge der wirtschaftlichen Maßnahmen neutralisierte. Entgegen den Hoffnungen der Stadtverwaltung brachte auch die Finanzreform hier keine Besserung. Zwar wurden die Gemeinden dadurch an Einkommens- und Lohnsteuern beteiligt, doch verhinderte dies nicht die Verschärfung der Haushaltsprobleme Mitte der 1970er Jahre.[51]

Zum anderen verlangten mehr Einwohner auch mehr soziale Leistungen. So bildeten diejenigen, die von Fürsorge- oder Sozialhilfemitteln lebten, zwar stets nur einen relativ kleinen Anteil der Bevölkerung, der zwischen 1955 und 1975 einen u-förmigen

---

[49] *BZ*, 28.2./1.3.1959 und 7.7.1964; vgl. Evers 1972: 150f.; vgl. Heinrichsmeier 1987: 103f., 106; vgl. Haumann/ Kühl et al., in: Haumann/ Schadek [2]2001: 171, 190f., 201, 239.
[50] *BZ*, 9.7.1963, 31.1.1964, 5.8.1965, 10.8.1971; vgl. Heinrichsmeier 1987: 104; vgl. Evers 1972: 151.
[51] Vgl. Evers 1972: 155, 157, 160f.

Verlauf nahm. Von 2,9 Prozent (c. 3800 Personen) der Freiburger Bürger, die Ende 1955 von der allgemeinen Fürsorge laufend betreut wurden, ging es über den Tiefststand Ende 1967 mit 1,0 Prozent (1644 Bürger mit Hilfe zum Lebensunterhalt in und außerhalb von Anstalten) hin zu rund 2,4 Prozent Ende 1975 (4202 Personen). Allerdings stiegen die Richt- und Regelsätze auch in Baden-Württemberg an, was zur Ausweitung des Sozialetats und damit des Zuschussbedarfs aus dem städtischen Haushalt beitrug. Überdies belasteten die hohen Zuwachsraten der Bevölkerung den Wohnungsmarkt – Freiburg war bundesweit jahrelang eine der Städte mit dem größten Fehlbestand an Wohnraum. Erst 1967/8 konnte dank umfangreicher städtischer Wohnbauprogramme, die vor allem den Westen der Stadt betrafen und wiederum hohe Kosten verursachten, das Wohnungsdefizit unter drei Prozent gedrückt werden, wodurch sich die bisherige Wohnraumzwangsbewirtschaftung erübrigte.[52]

Im Vergleich mit Castrop-Rauxel ergibt sich damit insgesamt ein eher gespaltenes Bild der Entwicklung Freiburgs zwischen 1955 und 1975. Freiburg schien mit dem traditionellen Fokus auf den Dienstleistungssektor wie geschaffen für die neue Form der Dienstleistungsgesellschaft, die sich ab den frühen 1970er Jahren zu formieren begann. Allerdings brachte diese Art der wirtschaftlichen Einseitigkeit der Stadt Probleme, die an jene Castrop-Rauxels erinnerten. Beide Städte erlebten finanziell eine kurze, optimistische Phase Anfang der 1960er Jahre. In Freiburg fehlten aber ebenfalls große Industriebetriebe, die hohe Gewerbesteuern hätten zahlen können. Daher hatte auch die Breisgaustadt nahezu durchgängig Probleme, so viele Einnahmen für den Stadthaushalt zu erzielen, dass die nötigen Ausgaben bestritten werden konnten. Städtische Versuche, ansiedlungswillige Betriebe anzulocken, brachten nicht den gewünschten Erfolg, und eine zunehmende Verschuldung führte dazu, dass Freiburg ähnlich wie Castrop-Rauxel 1975 um die Rechtmäßigkeit des städtischen Haushaltsplanes bangen musste.

Erschwerend kam bei Freiburg der hohe Bevölkerungszuwachs hinzu. Dieser ließ zwar allmählich die Altenquote sinken, vermochte aber nicht, die Erwerbstätigenquote zu erhöhen. Im Gegenteil, letztere Quote sank sogar noch, was Freiburg in die ungünstige Lage brachte, einerseits für eine immer größere Zahl von Bürgern soziale Angebote bieten zu müssen, ohne aber andererseits aus der anschwellenden Einwohnerschaft finanziellen Nutzen ziehen zu können. Zumindest bis 1975 überwogen für Freiburg damit die negativen sozioökonomischen Faktoren.

---

[52] Anm. d. Verf.: S. hierzu die Monatsstatistiken von Fürsorge und Sozialamt in den Akten C5/2502 bis -2504 im StadA Freiburg sowie in der Akte AZ 411-522 im SozA Freiburg; *BZ*, 3.1.1968; vgl. Evers 1972: 147; vgl. Heinrichsmeier 1987: 110; vgl. Blinkert/ Haumann/ Köser, in: Haumann/ Schadek ²2001: 429-31, 434, 445f.; vgl. Neisen 2004: 236f.

1.1.3. Schwerin

In Schwerin schließlich waren in manchen Bereichen gewisse Parallelen zu Freiburg und Castrop-Rauxel zu erkennen, etwa beim Bevölkerungswachstum und der Altersstruktur der Einwohner. Allerdings unterschied sich die nordostdeutsche Stadt systembedingt von den beiden westdeutschen Vergleichsstädten, vor allem bei den Finanzen, aber auch bei der Entwicklung der Wirtschaft.

Schwerin war traditionell eine Stadt kleiner Handwerksbetriebe gewesen, inmitten eines landwirtschaftlich geprägten Gebietes gelegen und dank ihres Status' als Residenz- bzw. Landeshauptstadt mit einem relativ umfangreichen Verwaltungsapparat ausgestattet, der ihr schon um 1900 den Ruf einer ‚Beamtenmetropole' eingebracht hatte. Diese Konstellation wirkte weit nach 1945 fort. Einerseits behielt Schwerin den Charakter einer Verwaltungsstadt in gewissem Umfang, da es 1952 zur Bezirkshauptstadt erhoben und wie Freiburg Sitz der Kreisverwaltung für den angrenzenden Kreis Schwerin-Land wurde.[53]

Andererseits setzte sich die Politik der forcierten Industrialisierung, welche die DDR-Führung kurz nach der Staatsgründung eingeleitet hatte, in Schwerin nur langsam durch. Unmittelbar nach Kriegsende bestanden dort lediglich sieben Betriebe mit über 100 Beschäftigten, während die große Mehrzahl der ansässigen Firmen weniger als 10 Personen Arbeit gab. Die meisten der größeren Betriebe wurden schon bald nach Kriegsende ‚Volkseigentum', einige wurden auch zusammengelegt. Doch selbst 1954 gab es noch über 2000 selbstständige Gewerbetreibende in der Stadt. Die Inbetriebnahme eines Plastverarbeitungs- und eines Kabelwerks 1960 änderte ebenfalls nichts Grundlegendes am wirtschaftlichen Charakter Schwerins.[54]

In der Folge hinkte der Anteil der Industriebeschäftigten in Schwerin jenem der übrigen DDR bis weit in die 1960er Jahre hinterher. Zwischen 1958 und 1965 stieg dieser Anteil in der Bezirkshauptstadt um gerade einmal 1,7 Prozentpunkte von 16,3 Prozent auf 18 Prozent. Überdies gab es in Schwerin 1965 lediglich 37 Industriebetriebe – vergleichbar mit Weimar und Stralsund, die allerdings rund ein Drittel weniger Einwohner zählten. Damit bildete Schwerin in punkto Industrialisierungsgrad das Schlusslicht unter den DDR-Städten, und das oft mit großem Abstand. Erst ab den frühen 1970er Jahren wandelte sich das Bild. Quasi zeitgleich mit Erreichen der 100.000-Einwohner-Grenze legte die Stadt 1972 den Grundstein für den Industriekomplex Schwerin-Süd. In den Folgejahren entstanden dort sechs neue Großbetriebe

---

[53] Vgl. Krieck 1990: 32, 84; vgl. Findeisen 2009: 89, 108-11, 137f.
[54] Vgl. Krieck 1990: 76, 84; vgl. Findeisen 2009: 140.

im Bau-, Energie- und Konsumgütersektor sowie in der Nähe ein groß angelegtes Wohngebiet.[55] Im Gegensatz zu den beiden westdeutschen Städten beruhten diese Industrialisierungsanstrengungen jedoch nicht auf städtischen Initiativen, sondern waren dank des zentralistischen Systems der DDR ‚von oben' vorgegeben.

Ebenso ergaben sich bei der Bevölkerungsentwicklung Unterschiede zu den Vergleichsstädten. Bis Mitte der 1960er Jahre, also in einem Zeitraum, in dem Castrop-Rauxel und Freiburg Bevölkerungszuwächse erlebten, gingen die Einwohnerzahlen Schwerins sogar zurück, anfangs wahrscheinlich auch durch die Abwanderung zahlreicher DDR-Bürger in den Westen. Just zu dem Zeitpunkt, da der Rückgang in Castrop-Rauxel begann, setzte in Schwerin ein Aufwärtstrend ein. Ab 1964 wuchs die Schweriner Bevölkerung allmählich und dann immer schneller auf schließlich 107.000 Menschen im Jahr 1975, und das sogar prozentual stärker als in Freiburg, wobei die Breisgaustadt in absoluten Zahlen weit vor Schwerin lag. Da jedoch in der DDR keine Freizügigkeit herrschte, steht zu vermuten, dass der vermehrte Zuzug Auswärtiger politisch gewollt war, um ein ausreichendes Arbeitskraftpotenzial für den Industrialisierungsschub ab 1972 bereitzustellen.[56]

Betrachtet man die Altersstruktur der Bevölkerung, so scheinen diese staatlichen Eingriffe durchaus einflussreich gewesen zu sein. Denn entgegen früherer Prognosen war eine Verjüngung der Bevölkerung zu beobachten. Schwerins Einwohnerschaft war zwar schon 1962 eine der jüngsten in der DDR gewesen. 23,8 Prozent der Einwohner war in diesem Jahr unter 15 Jahre alt. Unter 16 DDR-Städten waren nur zwei, nämlich Frankfurt/ Oder und Rostock, die einen höheren Anteil von Kindern und Jugendlichen verzeichneten. Umgekehrt gab es mit Rostock nur eine Stadt, deren Bevölkerungsanteil von Personen im Rentenalter kleiner war als in Schwerin, wo diese Quote 15,6 Prozent betrug.[57]

In den Folgejahren stieg der Altenanteil jedoch bis 1967 auf 16,8 Prozent, der Anteil der Bevölkerung im Kindesalter auf rund 25 Prozent, wodurch sich die Zahl der erwerbsfähigen Einwohner verringerte. Die Bezirksverwaltung ging 1969 sogar für die 1970er Jahre von einem Anstieg der Altersrate auf 17,1 Prozent aus. Dank ‚Schwerin-Süd' trat diese Entwicklung jedoch so nicht ein; stattdessen lag dieser Wert

---

[55] Statistisches Taschenbuch, Kreis Schwerin-Stadt, 1966, S. 102-4; vgl. Krieck 1990: 87.
[56] Vgl. Wehler 2010: 44f.
[57] Statistisches Taschenbuch, Kreis Schwerin-Stadt, 1962, S. 109. Anm. d. Verf.: Ein deutsch-deutscher Vergleich der Altersquoten ist dadurch erschwert, dass hierfür in der BRD Personen ab 65 Jahren gezählt wurden, während in der DDR Frauen bereits ab 60 Jahren rentenfähig waren und daher in diesen Wert einbezogen wurden.

1975 sogar unter jenem von 1962, nämlich bei etwa 14,7 Prozent.[58] Allerdings fehlen Angaben darüber, ob der Industrialisierungsschub neben der Bevölkerungs- auch Schwerins Wirtschaftsstruktur nachhaltig wandelte oder ob diese Anstrengungen ähnlich wie in Freiburg und Castrop-Rauxel das bestehende ökonomische Gefüge nicht entscheidend zu ändern vermochten.

Wegen des zentral gesteuerten Systems wirkte sich die Ansiedlung großer Industriebetriebe überdies nicht (direkt) auf die Haushaltsbücher der Stadt aus. Denn schon 1950/1 hatte die DDR-Führung die Haushalte der Länder und Kommunen zum Teil des Staatshaushaltes erklärt und damit die Finanzhoheit zentralisiert. Auch die ‚volkseigenen' Betriebe waren in dieses System eingebunden, indem sie in den ‚großen Topf' des Staates wirtschafteten, statt direkt Steuern an die Kommunen abzugeben. In der Folge waren staatliche Zuweisungen die Haupteinnahmequellen der unteren politischen Einheiten, die damit quasi am ‚(Ost)Berliner Tropf' hingen. In Schwerin etwa gingen drei Viertel des über 100 Mio. Mark umfassenden Haushaltsplanes von 1969 auf diese Finanzquelle zurück.[59]

Eine solche Unterstützung war auch nötig angesichts der geringen Eigeneinnahmen der örtlichen Verwaltung aus Gewinnabführungen von Betrieben und Einrichtungen oder aus Gemeindesteuern von Selbstständigen. Der Bereich Gesundheits- und Sozialwesen, der vor allem dank der Kliniken mit über einem Drittel den größten Anteil am Haushalt innehatte, brachte Ausgaben von knapp 32,25 Mio. Mark mit sich, denen Einnahmen von nur 4,3 Mio. Mark gegenüberstanden. Letztere Einkünfte, unter anderem von Apotheken, Heimen und Kliniken erwirtschaftet, bildeten allerdings nahezu die Hälfte der Gesamteinnahmen (c. 10,98 Mio. Mark) im Schweriner Haushaltsplan dieses Jahres, die wiederum nur ein Zehntel der Gesamtausgaben abdeckten. Die Beteiligung an Steuern (ohne Gemeindesteuern) in Höhe von 18,6 Mio. Mark sowie ein eher kleiner Betrag von 4,3 Mio. Mark aus einem ‚eigenen Fonds' der Stadtverordnetenversammlung, der aus einem Teil von Mehreinnahmen bzw. Einsparungen stammte, finanzierten die übrigen Ausgaben.[60]

---

[58] Struktur- und Netzplanung der stationären medizinischen Betreuung im Bezirk Schwerin, 14.8.1969, S. 35, AZ (7.11-1-Z 45/1996)-183; Stellungnahme der Abt. Gesundheits- und Sozialwesen, Rat der Stadt Schwerin, 25.9.1975, AZ (7.11-1-Z 132/1991)-24220; beide LHA Schwerin.

[59] Vgl. Hoffmann/ Schwartz, in: dies. 2004: 95; vgl. Buck, in: Eppelmann et al. 1996: 58f., 590; vgl. Püttner/ Rösler 1997: 34.

[60] Haushaltsplan der Stadt Schwerin für 1969, Beschluss-Nr. 164/69 der Sitzung der Stadtverordnetenversammlung, 20.1.1969, R19/571, StadA Schwerin; vgl. Ordnung über die Aufgaben und die Arbeitsweise der Stadtverordnetenversammlung von Groß-Berlin und ihrer Organe vom 7.9.1961, in: *GBlDDR* 1961, Sonderdruck Nr. 341.

In den Folgejahren wuchs das Haushaltsvolumen in Schwerin weiter an, aber mit einer hohen und vermutlich steigenden Abhängigkeit von staatlichen Zuweisungen. Schließlich erhöhten sich zwar allein im Bereich des Gesundheits- und Sozialwesens die Einnahmen, etwa von 5,4 Mio. Mark 1972 auf knapp 7,1 Mio. Mark 1975. Zugleich stiegen aber auch die Ausgaben von 43,1 Mio. Mark auf über 61,6 Mio. Mark (und das nicht etwa wegen der Sozialfürsorge, deren Empfängerzahlen von Jahr zu Jahr zurückgingen). Der Anteil der örtlichen Einnahmen an den Ausgaben sank damit auf zuletzt 11,5 Prozent 1975, unter anderem wohl auch, weil es auf staatlichen Druck hin immer weniger Selbstständige gab, die Gemeindesteuern hätten zahlen können.[61]

Ein sich daraus ergebendes Defizit oder gar eine Verschuldungsspirale mussten die Schweriner Behörden dank der staatlichen Unterstützung jedoch nicht fürchten, anders als ihre Kollegen in den beiden westdeutschen Städten. Im Gegenzug hatte diese Form der finanziellen Absicherung allerdings den Nachteil, dass die Schweriner nicht gleichberechtigt bei der Erstellung der Haushaltspläne mitsprechen konnten. Zudem gab es durchaus Defizite und Verschuldung, sie waren nur auf die zentrale Ebene verschoben. Vor allem die Wirtschaftspolitik Honeckers ab 1972, die ihre ‚Hauptaufgabe' in einer Art ‚Konsumsozialismus' sah, ging mit ihrer Konzentration auf die Bedürfnisbefriedigung zu Lasten der ökonomischen Substanz. Bereits in den frühen 1970er Jahren warnte daher die Staatliche Plankommission die SED-Spitze vor einer drohenden Selbstüberforderung durch ihr Haushaltsverhalten. Spätestens 1975 stand erstmals eine Zahlungsunfähigkeit der DDR zu befürchten. Ob dies auch auf die Kommunen zurückwirkte, lässt sich aus den verfügbaren Quellen nicht ablesen. Ermahnungen zu ‚äußerster Sparsamkeit' jedenfalls hatte es auch in Schwerin lange vorher schon gegeben.[62]

Die dritte Stadt, die in dieser Studie untersucht wird, war somit sozioökonomisch sehr stark durch den politischen Rahmen der DDR beeinflusst, d.h. durch nationale Weichenstellungen. Schwerin stand dabei bis Anfang der 1970er Jahre abseits der

---

[61] Perspektivische Konzeption der Abt. Gesundheits- und Sozialwesen, Rat der Stadt Schwerin, bis 1970, S. 11, R01/584; Haushaltsplan 1972, Einzelplan 19 (Gesundheits- und Sozialwesen), 2.2.1972, R19/666; Schreiben der Abt. Finanzen, Rat der Stadt Schwerin, 31.1.1975, R19/668, alle StadA Schwerin; vgl. Wehler 2010: 227.

[62] S. bspw. Arbeitsplan der Ständigen Kommission des Bezirkstags für Gesundheits- und Sozialwesen, 23.4.1955, AZ (7.11-1)-4923, LHA Schwerin; Haushaltsplan der Stadt Schwerin für 1969, Beschluss-Nr. 164/69 der Sitzung der Stadtverordnetenversammlung, 20.1.1969, S. 11, R19/571, StadA Schwerin; vgl. Skyba, Peter, „Sozialpolitik als Herrschaftssicherung: Entscheidungsprozesse und Folgen in der DDR der siebziger Jahre", in: Vollnhals, Clemens und Weber, Jürgen (Hrsg.), Der Schein der Normalität: Alltag und Herrschaft in der SED-Diktatur, München 2002, S. 40, 53-5, 57; vgl. Steiner, in: Jarausch/ Sabrow 1999: 156, 164f.; vgl. Hübner, in: Schönhoven/ Mühlhausen 2012: 153f.

allgemeinen Bestrebungen, die DDR zu industrialisieren, und geriet so sozioökonomisch ins Hintertreffen. Bis Mitte der 1960er Jahre verlor die Stadt Bürger, und die Altersstruktur wandelte sich zunehmend zugunsten der älteren Generationen.

Als dann aber 1972 der erste Spatenstich für ‚Schwerin-Süd' erfolgte, setzte dies zumindest mit Blick auf die Einwohnerschaft der Stadt einen beachtlichen Aufwärtstrend in Gang, der auch die Altersquote entgegen ursprünglicher Befürchtungen absenkte. In welcher Weise ‚Schwerin-Süd' die Wirtschaftsstruktur der Stadt umformte, lässt sich dagegen nicht feststellen. In einem System, das sämtliche Finanzen zentral regelte, konnten die neuen Industriebetriebe überdies nichts daran ändern, dass Schwerins Haushalt systemisch bedingt finanziell abhängig von Staatszuweisungen blieb. Defizite und Schulden blieben Schwerin dadurch zwar erspart. Die staatlich vorgegebenen Haushaltspläne ließen Politik und Verwaltung in Schwerin aber sehr geringe Gestaltungsmöglichkeiten: nicht nur aus anderen Gründen als in Freiburg und Castrop-Rauxel, nämlich unter anderem wegen des starken Zentralismus in der DDR, sondern auch den ganzen Untersuchungszeitraum hindurch.

Zwischenfazit

Vergleicht man Castrop-Rauxel, Freiburg und Schwerin miteinander, fällt es schwer, ein klares Bild zu zeichnen. So sind in allen drei Städten Anstrengungen nachweisbar, die als nachteilig empfundenen Wirtschaftsstrukturen aufzulockern. In Castrop-Rauxel und Freiburg geschah dies jedoch früher sowie auf städtische Initiative und in Kooperation mit regionalen Partnern. Schwerin dagegen war eng in die Planwirtschaft der DDR eingebunden und musste bis in die frühen 1970er Jahre warten, bis der Staat auch hier ein Großprojekt zwecks Industrialisierung in die Wege leitete.

Ebenso lässt sich in punkto Finanzen erkennen, dass sich die drei Städte in ungünstigen Konstellationen befanden, die von steigenden Ausgaben bestimmt waren, im Schweriner Fall zudem von wenig Entscheidungsfreiheit über den Haushalt. Im Westen waren diese Konstellationen Ergebnis der jeweils geringen Steuerkraft. Sie führte dazu, dass Castrop-Rauxel und Freiburg neben den üblichen Zuweisungen höherer Ebenen auch auf Kredite zurückgreifen mussten, um überhaupt Investitionen tätigen zu können. In beiden Städten ließen derartige Maßnahmen die Schulden so sehr ansteigen, dass 1975 weder in Castrop-Rauxel noch in Freiburg der vorgeschriebene Ausgleich von Einnahmen und Ausgaben gelang. Schwerin dagegen war weitaus stärker abhängig von staatlichen Zuweisungen. Systembedingt waren dort zwar

Defizite und Verschuldung kein Thema, Schwerins Politiker und Verwaltungsvertreter konnten dafür jedoch nicht über ihre Haushaltspläne bestimmen, da diese auf zentralen Vorgaben beruhten.

Mit Blick auf die Bevölkerungszahlen schließlich erscheint Schwerin in der ersten Hälfte des Untersuchungszeitraumes als größter Verlierer, in der zweiten Hälfte dagegen dank der Industrialisierungsmaßnahmen zumindest prozentual als größter Gewinner unter den drei Städten. Ebenso konnten sich die Schweriner Verwaltungsvertreter darüber freuen, dass ab den frühen 1970er Jahren die Altersquote wieder sank. Letzteres Phänomen war auch für Freiburg zu beobachten, dort sogar verbunden mit einem generellen Ansteigen der Einwohnerzahlen. Dies brachte der Breisgaustadt aber eher Probleme ein, da sie die allgemeine Daseinsvorsorge für mehr Bürger bereitstellen musste, jedoch mangels entsprechender Erwerbsquote und Steuerkraft vom Anwachsen ihrer Bevölkerung finanziell nicht profitierte. Die Einwohnerschaft in Castrop-Rauxel schließlich schrumpfte und alterte ab den frühen 1960er Jahren, wie es im ganzen Ruhrgebiet geschah, und avancierte somit zuletzt zur kleinsten der drei Städte. Diese Faktoren waren aber nicht die einzigen, die die Handlungsspielräume der Städte in ihrem Umgang mit den Bedürftigen vor Ort beeinflussten. Denn auch der rechtliche Rahmen und das lokale Institutionengefüge dürfen nicht außer Acht gelassen werden.

1.2. Verwaltung, Vertretung und Vereine: der institutionelle Rahmen

Wie sich im vorangegangenen Abschnitt bereits angedeutet hat, waren Castrop-Rauxel, Freiburg und Schwerin nicht nur durch ihr Wirtschaftsgefüge, ihre Haushalte und ihre Bevölkerungsstrukturen geprägt. Vielmehr spielte auch das politische System, in das die drei Städte eingebettet waren, eine gewichtige Rolle, was sich etwa im Falle Schwerins durch die finanzielle Unmündigkeit äußerte. Letzteres weist auf die großen Unterschiede zwischen Ost und West bei der Stellung von Kommunen hin.

In Westdeutschland lebte nach 1945 die Tradition der kommunalen Selbstverwaltung wieder auf. Dank Artikel 28 des Grundgesetzes (GG) waren die Kommunen nicht allein Vollzugsorgane von Bund und Ländern, sondern besaßen eine ‚Allzuständigkeit' für alle sie betreffenden Sachverhalte. Allerdings standen sie auch nicht gleichberechtigt neben höheren Ebenen, da Bund und Länder ihnen beispielsweise im Bereich des Sozialwesens zahlreiche Pflichtaufgaben auferlegten. Insofern handelten die Kommunen innerhalb eines Rahmens, der von Land und Bund per Gesetz vordefiniert war.

Wie sie diesen Rahmen jedoch konkret ausfüllten, d.h. wie sie etwa Wohnraum, Versorgungseinrichtungen oder sonstige Infrastrukturen für ihre Bürger schufen und wer dabei welche Rolle einnahm, das war den Kommunen bis zu den besagten gesetzlichen Grenzen selbst überlassen.[63]

Anders gestaltete sich die Lage in der DDR. Dort war zwar ebenfalls das Recht zur Selbstverwaltung der Kommunen in die Verfassung aufgenommen worden, 1949 in Artikel 139, in der späteren Version von 1968 in Artikel 81. Allerdings gab es keine „verfassungsrechtliche Kernbestandsgarantie der Zuständigkeit örtlicher Organe", und dank Artikel 41 der Verfassung von 1968 durften höhere Ebenen jederzeit per Gesetz in die Rechte der örtlichen Volksvertretungen eingreifen und deren Beschlüsse aufheben.[64] Derartige Gesetze brachten 1950/1 die Finanzhoheit von Ländern und Kommunen zu Fall. Zudem machte das ‚Gesetz über die örtlichen Organe der Staatsmacht' vom 17.1.1957 eine stetige Abstimmung mit höheren Ebenen erforderlich, was der Idee der Selbstverwaltung zuwiderlief. In späteren Jahren gab es zwar zeitweilig Ansätze, den Kommunen mehr Eigenverantwortung einzuräumen, doch in der Tendenz blieben die Kommunen in der DDR an zentrale Weisungen gebunden. Laut Bernet waren die scheinbaren rechtsstaatlichen Elemente in den DDR-Verfassungen damit „in der Realität pure Makulatur".[65]

Andere Wissenschaftler haben dem jedoch entgegengehalten, dass eine solche Betrachtungsweise zu einseitig sei. Die DDR-Kommunen hätten trotz ihres engen politischen Korsetts durchaus noch Spielräume besessen, vor allem mittels persönlicher, informeller Kanäle und Netzwerke, durch die sie kommunale Interessen an höhere Ebenen hätten vermitteln können. Zudem seien wichtige Bereiche der kommunalen Daseinsvorsorge, etwa die Schul- und Gesundheitseinrichtungen, in der Verantwortung der (Stadt-)Kreise geblieben. Nicht zuletzt müsse man hier unterscheiden zwischen den verschiedenen lokalen Trägern.[66] Genau dies soll im steten Vergleich zwischen Castrop-Rauxel, Freiburg und Schwerin im Folgenden geschehen.

---

[63] Vgl. Grunow, in: Schulz 2005: 806, 817f., 834; vgl. Flamm [3]1980: 52f., 87.

[64] Püttner/ Rösler 1997: 31; vgl. ebd.: 29f., 34.; vgl. Benke, in: Bernhardt/ Reif 2009: 30.

[65] Bernet 1990: 24; vgl. Benke, in: Bernhardt/ Reif 2009: 29; vgl. Hoffmann/ Schwartz, in: dies. 2004: 95; vgl. Olk, in: Kleßmann 2006: 666-8; vgl. Hockerts, in: *ZSR* 1/2009: 45.

[66] Vgl. Huinink, in: ders. et al. 1995: 38; vgl. Rudloff, in: Leibfried/ Voges 1998: 191; vgl. Raphael 2000: 99; vgl. Boldorf, in: Kleßmann 2006: 479; vgl. Bernhardt/ Reif, in: dies. 2009: 13; vgl. Benke, in: Bernhardt/ Reif 2009: 30, 33f.

1.2.1. Die lokalen Verwaltungen

Die nationalen Fürsorgegesetze knüpften an jahrhundertealte Traditionen an und bestimmten beiderseits der innerdeutschen Grenze die Städte zu den Hauptträgern der Fürsorge, genauer gesagt in der Bundesrepublik die Landkreise und kreisfreien Städte, in der DDR die Räte der Städte und Kreise.[67] In der Praxis befassten sich aber nur Teile der Stadt- und Kreisverwaltungen mit der Fürsorge, darunter an erster Stelle die Sozialämter, die im Zeitverlauf verschiedene Bezeichnungen erhielten, der Einfachheit halber aber im Folgenden zumeist ‚Sozialbehörden' oder ‚Sozialverwaltung' genannt werden. So gab es in der Bundesrepublik erst Wohlfahrtsämter, die zumeist in der Weimarer Republik entstanden waren. Im Zuge der Reform des Fürsorgerechts gingen viele Städte in den frühen 1960er Jahren zum Begriff ‚Sozialamt' über. In der DDR dagegen gab es nur unselbstständige Referate bzw. Sachgebiete, nachdem die ebenso aus Weimarer Zeit stammenden Wohlfahrtsämter aufgelöst worden waren. Diese Referate gehörten zunächst (parallel zur Organisation auf nationaler Ebene) zu den Abteilungen für Arbeit und Berufsbildung, ab den späten 1950er Jahren dann zu den Abteilungen für Gesundheits- und Sozialwesen.

Abseits der Änderungen bei Bezeichnungen und Zuordnungen unterlagen die Ämter dynamischen Entwicklungen, etwa bei der Rechtslage, beim Aufbau, bei der Zahl und Qualifikation der Beschäftigten oder bei der Aufgabenstellung. Zu beobachten ist dabei in Castrop-Rauxel und Freiburg ein Prozess hin zur stetigen Ausweitung und Ausdifferenzierung dieser Bereiche unter dem Einfluss sozioökonomischer Entwicklungen, was zu allgemeinen Beobachtungen über die Wandlungen moderner Bürokratien passt. Demgegenüber änderte sich das Sachgebiet Soziales in Schwerin im Zeitverlauf kaum, es blieb aber ebenfalls nicht von sozialen Entwicklungen unberührt.[68]

<u>Rechtliche Lage</u>

Einen Faktor dafür, dass sich die Sozialverwaltungen in Ost und West unterschiedlich entfalteten, bildeten die gesetzlichen Vorschriften, die ihre Arbeit bestimmten. Nachdem die beiden Staaten ihre gemeinsame Ausgangsbasis – das Fürsorgerecht der Weimarer Republik – verlassen hatten, stand auch hier die Tendenz zur immer stärkeren Aufgliederung in der Bundesrepublik einer eher statischen Situation in der DDR gegenüber.

---

[67] §§ 24f. VAS vom 23.2.1956; § 96 (1) BSHG vom 30.6.1961; vgl. Balzer 1997: 416; vgl. Geiger, in: *iso-Mitteilungen* 3/2004: 12.

[68] Vgl. Raphael 2000: 12, 37, 76, 94-6, 147; vgl. Boldorf, in: Jarausch 2008: 151f.

Dabei war es die ostdeutsche Staatsführung, die sich als erste der Reform des Fürsorgerechtes annahm. Schon 1947 hatte die Sowjetische Militäradministration in Deutschland (SMAD) Vorschriften erlassen, die in wichtigen Punkten mit den Weimarer Traditionen brachen. Das Weimarer Recht zielte nämlich unter anderem auf die Bürokratisierung und Professionalisierung der Fürsorge ab und ermöglichte je nach Ursache der Bedürftigkeit für bestimmte Gruppen verschiedene Leistungen, über deren Höhe die Städte selbst entschieden. Dagegen ordnete die SMAD an, dass die Unterstützungssätze für alle Hilfsbedürftigen künftig einheitlich und zentral festgesetzt sein sollten, eine Neuheit in der deutschen Fürsorgegeschichte. Zudem führte sie, diesmal aber im Rückgriff auf Traditionen des 19. Jahrhunderts, das ehrenamtliche Element wieder ein. ‚Aktivs' bzw. ‚Sozialkommissionen' sollten anstelle von ausgebildeten Fürsorgekräften die Hilfsbedürftigen betreuen. Die DDR-Regierung übernahm diese Vorgaben in ihrer Fürsorgeverordnung von 1956 und behielt sie seither als Leitlinien der Sozialfürsorge bei.[69]

Die Bundesrepublik führte demgegenüber erst 1961/2 ein neues, eigenes Fürsorgerecht in Form des BSHG ein, nachdem Regierung und Bundestag in den frühen 1950er Jahren zunächst mehrere Gesetze zur Bewältigung der Kriegsfolgen erlassen hatten. Außerdem knüpften sie im BSHG an die Vorgaben aus Weimar an, die sie sogar noch ausweiteten. Die höheren Leistungen für bestimmte Gruppen (etwa Klein- oder Sozialrentner) entfielen, doch sah das BSHG als Kernleistung zahlreiche ‚Hilfen in besonderen Lebenslagen' (HbL) vor. Sie sollten neben den Regelsätzen, die von den Länderregierungen festzulegen waren, zusätzliche Hilfen bereitstellen, etwa für Kranke, Schüler und Auszubildende, Schwangere und ältere Menschen. Diese Hilfen wiederum waren je nach Einzelfall zu berechnen und konnten auch immaterieller Art sein, zum Beispiel in Form einer Beratung. Im Unterschied zur DDR verfolgte der bundesdeutsche Gesetzgeber somit weiterhin das Ziel einer Individualisierung, die sich aber an formalen Kriterien anhand des BSHG orientieren musste. Zudem erlebte das BSHG im Laufe der Zeit – im Unterschied zur Fürsorgeverordnung der DDR – wesentliche Überarbeitungen. Die Novellen von 1969 und 1974 erweiterten zum Beispiel den Berechtigtenkreis durch neue Angebote für Menschen mit Behinderung

[69] Vgl. Boldorf 1998: 127, 149f., 153, 162f., 236f., 239; vgl. Rudloff, in: Hockerts 1998: 197; vgl. Bauerkämper 2005: 7, 9; vgl. Hammerschmidt/ Sagebiel, in: dies. 2010: 11; vgl. Kruse, in: Hammerschmidt/ Sagebiel 2010: 46, 51; vgl. Willing 2011: 7f., 11f., 16, 47/51.

und für ‚Gefährdete' sowie durch höhere Einkommensgrenzen. Das Sozialrecht in der Bundesrepublik erschien dadurch dynamischer als sein Gegenstück in der DDR.[70]

Organisation

Die rechtlichen Vorschriften wirkten sich auch auf die Organisation der örtlichen Behörden aus. Zwei Aspekte fallen dabei besonders ins Auge. Der eine berührte die interne Struktur dieser Behörden. In Freiburg und Castrop-Rauxel versuchten die Stadtverwaltungen immer wieder, die Abteilungen der Sozialämter den Anforderungen des Sozialhilferechts anzupassen. Mangels solcher rechtlicher Wandlungen blieb das Schweriner Sachgebiet Sozialwesen dagegen offenbar unverändert. Ähnliches galt für den zweiten Aspekt, nämlich die Art und Weise, wie die Ämter den Kontakt zur Außenwelt gestalteten.

Die westdeutschen Wohlfahrts- bzw. Sozialämter waren oft in verschiedene Abteilungen gegliedert, darunter vor allem Jugend- und Fürsorgeämter. Diese wiederum unterlagen angesichts der rechtlichen Vorgaben, aber auch wegen der sozioökonomischen Merkmale der Städte, stetigen Veränderungen. Immer wieder gründeten die Stadtverwaltungen neue Abteilungen und Sachgebiete in den Sozialbehörden oder lösten überflüssig gewordene Bereiche auf. In Castrop-Rauxel beispielsweise reagierte die Verwaltung auf den Zustrom von Flüchtlingen und Vertriebenen mit der Einrichtung eines Vertriebenenamtes in der unmittelbaren Nachkriegszeit, das aber ein Jahrzehnt später schon als Abteilung im Fürsorgeamt aufging. Dahinter stand offenbar die allmähliche Integration der Neubürger in die Stadtbevölkerung. Demgegenüber ergab sich Anfang der 1970er Jahre aus der steigenden Alterung der Castrop-Rauxeler Einwohnerschaft infolge von Wanderungsverlusten und Geburtenrückgang der Bedarf nach einem neuen Sachgebiet Altenhilfe. Darüber hinaus trugen die bundesweiten ‚Randgruppen'-Diskussionen seit Ende der 1960er Jahre offenbar dazu bei, dass die Stadt 1972 einen Sozialarbeiter für die Resozialisierung von Obdachlosen einstellte. In ähnlicher Weise schwankte die Zahl der Sachgebiete für die allgemeine Fürsorge beim Freiburger Fürsorgeamt mehrfach zwischen fünf und sieben, angesichts der Veränderungen der Fallzahlen und Hilfsbedarfe. In Schwerin lassen sich derartige Wandlungen nicht belegen.[71]

---

[70] Vgl. Flamm [3]1980: 50, 101, 168, 174, 181f.; vgl. Willing, in: Schulz 2005: 562-5, 582, 594f.; vgl. Trenk-Hinterberger, in: Hockerts 2006: 610, 622; vgl. Boldorf, in: Jarausch 2008: 142; vgl. Spindler, in: *SozF* 6/2013: 154f.; vgl. Schoch, in: *SozF* 6/2013: 163f.

[71] Schreiben des Oberstadtdirektors, 22.1.1955, AZ 9983; Niederschrift über eine Dienstbesprechung, 4.3.1958, AZ 11560; Tätigkeitsbericht der Stadt Castrop-Rauxel 1972, AZ 4535; Niederschrift über eine Arbeitsbesprechung der Sozialamtsleiter des Umlandes, 21.6.1971, AZ 12362,

Starke Unterschiede zwischen Ost und West, aber auch zwischen Castrop-Rauxel und Freiburg, waren ebenso im Bereich der Einteilung in Innen- und Außendienst festzustellen. Vereinfacht gesagt sollte der Innendienst die interne Verwaltung der Einzelfälle übernehmen, während der unmittelbare Kontakt mit den Bedürftigen über den Außendienst ablief, wozu insbesondere die Prüfung von Einzelfällen durch Hausbesuche gehörte. Dieser Außendienst war in Deutschland traditionell in zwei konkurrierenden Systemen organisiert gewesen. Im 19. Jahrhundert war das ‚Elberfelder System' aufgekommen, das auf ehrenamtlichen Kräften aufbaute. Das 1907 eingeführte ‚Straßburger System' dagegen verlegte sich auf eine Kooperation zwischen hauptamtlichen und ehrenamtlichen Fürsorgern, um die Anträge von Hilfsbedürftigen auf Unterstützung zu prüfen.[72] Diese beiden Systeme fanden in den drei Städten unterschiedlich Anwendung.

So orientierte sich Schwerin aufgrund der rechtlichen Vorgaben am ‚Elberfelder System', auch wenn dessen Kernelement der individuellen Bemessung der Hilfsleistungen entfiel. Die Fallprüfung übernahmen hier nach Kriegsende ehrenamtliche Kräfte, die seit 1947 in ‚Aktivs' bzw. ‚Sozialkommissionen' zusammengeschlossen waren. Als solche tagten sie mehrmals im Monat, um über die Anträge von Hilfsbedürftigen zu befinden. Allerdings legt eine Rüge des Rates des Bezirkes von 1961 den Schluss nahe, dass dieses System in der Praxis hinter den Erwartungen zurückblieb. Schließlich beklagte der Rat des Bezirkes, dass die örtliche Verwaltung oftmals eigenständig entschied, ohne vorher die Ehrenamtlichen hinzuziehen.[73]

Die Castrop-Rauxeler Verwaltung führte im Gegensatz dazu zunächst das ‚Straßburger System' wieder ein, indem sie die in den 1920er Jahren eingerichteten Bezirksfürsorgeausschüsse (BFA) mit ihren ehrenamtlichen Bezirkspflegern wiederbelebte und sogar im Laufe der Zeit noch zahlenmäßig erweiterte. Daneben gab es hauptamtliche Fürsorgerinnen, anfangs fünf und zuletzt in den 1970er Jahren zwischen 12 und 13. Die Stadt löste die BFA aber 1963 auf, da sie das neue BSHG für zu komplex hielt,

---

alle StadA Castrop-Rauxel; vgl. Hockerts, in: *ZSR* 1/2009: 47f.; vgl. Ruck, in: Schönhoven/ Mühlhausen 2012: 117.

[72] Vgl. Sachße/ Tennstedt 1988: 23, 25f.; vgl. Geiger, in: *iso-Mitteilungen* 3/2004: 15; vgl. Grohs 2010: 21.

[73] Bericht des Sachgebietsleiters Brockmann über die Arbeit im Sachgebiet Sozialfürsorge undatiert [vor 1956?], R01/1518; Rechenschaftsbericht des Sachgebiets Sozialfürsorge, Rat des Stadtbezirks III, undatiert; Tätigkeitsbericht des Sachgebiets Sozialfürsorge, Hauptabt., 2.5.1955; Schreiben des stv. Abteilungsleiters Völter, Abt. Gesundheits- und Sozialwesen, Referat Sozialwesen, Rat des Bezirks Schwerin, 6.3.1961; alle drei R19/586; alle StadA Schwerin; vgl. Sachße/ Tennstedt 1988: 23; vgl. Boldorf 1998: 149f., 153, 162f., 236; vgl. Hockerts, in: *ZSR* 1/2009: 46; vgl. Willing 2011: 16.

als dass es von Ehrenamtlichen ohne spezielle Ausbildung durchschaut werden könne. Seither waren nur noch hauptamtliche Fürsorgerinnen im Einsatz.[74]

Castrop-Rauxel vollzog damit einen Schritt nach, den die Freiburger Stadtverwaltung schon lange vorher gegangen war: den Abschied vom ‚Straßburger System'. In Freiburg war die Stadt schon 1945 in 13 Bezirke eingeteilt worden, die jeweils allein von hauptamtlichen Kräften betreut wurden und die bis 1975 dank des Bevölkerungswachstums und neuer Aufgabengebiete auf 23 Bezirke erweitert wurden. Darüber hinaus ging die Freiburger Stadtverwaltung (anders als ihr Castrop-Rauxeler Gegenstück) über die traditionelle Form der Trennung in Innen- und Außendienst hinweg. Vor allem ältere Fürsorgerinnen, denen man keine Hausbesuche mehr zumuten wollte, übernahmen bereits 1949 auch Verwaltungsaufgaben des Innendienstes. Sie sollten zwar nicht die Fallakten führen, aber doch immerhin Pflege- und Adoptionsvermittlungen oder die Städtische Mütterschule bzw. Mütterberatungsstellen betreuen. Die Stadt Freiburg trennte also bereits seit den späten 1940er Jahren die Aufgabenbereiche des Innen- und Außendienstes nicht mehr personell, sondern funktional. Damit war Freiburg der generellen Entwicklung weit voraus: Erst in den 1970ern geriet die klassische Einteilung des Personals in Innen- und Außendienst deutschlandweit durch Modellprojekte ins Wanken.[75]

In Castrop-Rauxel und Freiburg reagierten also die Verwaltungen flexibel auf die Erfordernisse des Sozialrechts und der aktuellen Lage im Fürsorgebereich. Zudem verwirklichten sie eine zunehmende Professionalisierung durch die Beschäftigung hauptamtlicher Fürsorgekräfte, die im akademisch geprägten Freiburg bereits rund zwei Jahrzehnte früher einsetzte als in Castrop-Rauxel. Das Schweriner Sachgebiet Sozialwesen erschien dagegen eher unbeweglich, was wahrscheinlich mit der fehlenden Dynamik im Fürsorgerecht zusammenhängt. Zudem blieb hier der Trend zur Professionalisierung des Außendienstes aus: Statt auf hauptamtliche, speziell ausgebildete Kräfte setzte die dortige Verwaltung allein auf Ehrenamtliche.

---

[74] Geschäftsordnung über die Durchführung der Fürsorgepflichtverordnung vom 13.2.1924 im Stadtbezirk Castrop-Rauxel, 5.8.1926, AZ 9983; Schreiben des Sozialamts, Sept. 1962, AZ 10873; Niederschrift über eine Arbeitsbesprechung der Sozialamtsleiter des Umlandes, 11.2.1966, AZ 12364; alle StadA Castrop-Rauxel; vgl. Sachße/ Tennstedt 1988: 25f.

[75] Umfrageantwort des Wohlfahrtsamts Freiburg zur Organisation der Familienfürsorge, 9.6.1949; Organisationsübersicht des Wohlfahrts- und Jugendwohlfahrtswesens Freiburg, 1.12.1952; beide D.So.Gen. 12; Antwortschreiben des Sozialamts, 18.4.1974; Stellungnahme des Hauptamts, 3.3.1975; beide D.So.Gen. 345; alle StadA Freiburg; vgl. Kühn 1985: 97; vgl. Grohs 2010: 29f.

Personal

Die skizzierten organisatorischen Umstände machten sich beim Personal bemerkbar. In beiden westdeutschen Städten bemühten sich die Amtsleiter immer wieder (und teils vergeblich) um zusätzliche Kräfte, an deren Aus- und Weiterbildung sie zunehmend höhere Maßstäbe legten. Das Schweriner Sachgebiet Soziales verfügte dagegen zumindest offiziell nur über einen sehr kleinen Personalstamm. Allerdings ließen sich auch hier Qualifizierungsmaßnahmen für die Mitarbeiter und ehrenamtlichen Helfer des Sachgebiets beobachten.

Das Freiburger Fürsorgeamt war beispielsweise 1950 mit 34 Angestellten und 16 Beamten die größte Behörde ihrer Art in Baden. Zwölf Jahre später beschäftigte es sogar 52 Beamte und 16 Angestellte, 1974 aber nur noch 37 Bedienstete. Ähnlich erging es seinem Castrop-Rauxeler Pendant. Nach Kürzungen in der unmittelbaren Nachkriegszeit hatten dort 1950 elf hauptamtliche Kräfte gearbeitet, zu denen sich im Laufe der Zeit immer wieder neue Kräfte gesellten. Zuletzt beschäftigte das Castrop-Rauxeler Sozialamt Mitte der 1970er Jahre 29 Beamte und 11 Angestellte. Dies bedeutete aber gegenüber den frühen 1970er Jahren einen Rückgang von fünf Stellen, als dem Amt noch mehr als ein Zehntel der gesamten Beamtenschaft der Castrop-Rauxeler Stadtverwaltung zur Verfügung stand.[76]

Zurückzuführen war diese Entwicklung nicht nur auf die Ausweitung der rechtlichen Pflichten und Aufgaben, sondern auch auf ständige Bitten der Amtsleiter, mehr Personal einstellen zu dürfen. Zur Begründung dafür, dass sie den Personalbestand ihrer Ämter für nicht ausreichend hielten, zogen sie dabei unter anderem die Überlastung der Mitarbeiter heran, die ihrer Ansicht nach zu hohen Krankheitsausfällen und Verzögerungen des Arbeitsablaufes führten. Mit diesen Argumenten erreichten sie aber nicht immer ihre Ziele. Im Gefolge der Rezession 1966/7 etwa führte die sich verschlechternde Haushaltslage beider Städte dazu, dass die Verwaltungen zum Abbau von Stellen angehalten waren. Trotzdem hatten die Sozialämter beider Städte immer noch weit mehr Mitarbeiter als das Schweriner Sachgebiet Soziales. Dieses Sachgebiet verfügte nämlich ab 1960 offiziell nur noch über vier hauptamtliche Bedienstete, neben 21 ehrenamtlichen Helfern (1945 waren es noch 70 gewesen). Für die spätere Entwicklung fehlen entsprechende Angaben.[77]

---

[76] Rundschreiben des Bad. Innenministeriums, 22.6.1951, F 30/5-234, StA Freiburg; Schreiben des Wohlfahrtsamts, 6.2.1962, D.So.Gen. 29; Erhebung über soziale Beratungsdienste in Baden-Württemberg, Stichtag 1.10.1974, D.So.Gen. 345; beide StadA Freiburg; Pressenotiz des Fürsorgeamts, 28.3.1956, AZ 11850; Stellenplan 1974, AZ 11321; beide StadA Castrop-Rauxel.

[77] S. bspw. Schreiben des Wohlfahrtsamts, 27.5.1955, D.So.Gen. 34; Rundschreiben des Bürgermeisteramts, Abt. I, 17.5.1968, D.So.Gen. 29; beide StadA Freiburg; Stellungnahme des

Diese Zahlen verraten jedoch noch nicht viel über die Fähigkeiten der Mitarbeiter. Trotz Lücken lässt das verfügbare Material einige Aussagen darüber zu, welche Erfahrungen und Qualifikationen die Mitarbeiter mitbrachten und wie sie diese nach Arbeitsaufnahme weiter entwickelten. In wichtigen Punkten ließen sich dabei Unterschiede zwischen Ost und West feststellen, allerdings gab es auch Parallelen über die Systemgrenzen hinweg zwischen den drei Städten.

Im Freiburger Fall lässt sich beispielsweise nachweisen, dass es erst in den frühen 1960er Jahren zu einem Generationswechsel im Wohlfahrtsamt kam, wie es laut Ruck auch in zahlreichen anderen bundesdeutschen Verwaltungen geschah. (In der DDR dagegen ersetzte die Staatsführung im Zuge der Entnazifizierung zahlreiche frühere Verwaltungsmitarbeiter.) Der Großteil derer, die bis zu dieser Zeit im Freiburger Amt tätig waren, hatte vor 1945, teils schon vor 1933 die Arbeit aufgenommen. Zwei Fürsorgerinnen, die 1945 im Dienst der Stadt standen, gingen sogar erst 1974 in den Ruhestand. Zwischenzeitlich gab es aber auch häufig Versetzungen zwischen Ämtern oder in den Ruhestand, was durchaus auf Kritik stieß. Schließlich, so bedauerte Amtsleiter Franz Flamm 1959, verlor das Amt auf diese Weise erfahrene und gut eingearbeitete Kräfte. An Flamm selbst und seinem Nachfolger Hans Peter Mehl, der von 1969 bis 1992 im Amt blieb, lassen sich im Übrigen die Auswirkungen dieses Generationswechsels nachvollziehen. Denn Mehl war ein Kind seiner Zeit. Zum einen verschaffte Mehl der Planungseuphorie der 1960er Aufschwung, indem er unter anderem das später näher erläuterte Pilotprojekt zur Eingliederung der Freiburger ‚Zigeuner' anstieß. Zum anderen wandelte sich unter Mehl auch der Führungsstil im Amt, weg von autoritären Weisungen hin zu einem „partnerschaftlichen, sozialintegrativen", weniger hierarchischen Verhältnis zwischen Amtsleitung und Mitarbeitern im Sinne eines ‚kollegialen Amtes'.[78]

Mit ihren langjährigen Tätigkeiten an der Spitze des Freiburger Wohlfahrts- bzw. Sozialamtes sowie dem Wechsel in den 1960er Jahren standen Flamm und Mehl indessen nicht allein da, auch wenn die Konsequenzen des Personalaustausches in den Vergleichsstädten weniger ins Auge fallen. Das Castrop-Rauxeler Sozialamt

---

Rechnungsprüfungsamts, 8.12.1954, AZ 9983; Niederschrift über die Sitzung des Fürsorge- und Vertriebenenausschusses, 20.11.1958, AZ 11718; Schreiben des Beigeordneten Koch, 23.4.1974, AZ 12023; alle drei StadA Castrop-Rauxel; Antwortschreiben des Sachgebietsleiters Hardt, Abt. Gesundheits-/ Sozialwesen, Rat der Stadt Schwerin, 21.4.1961, R19/586; Harland, Kurt. Vorwort zum Bestand R19 (Abt. Gesundheits- und Sozialwesen), undatiert; beide StadA Schwerin.

[78] Beschäftigtenverzeichnis des Wohlfahrtsamts, 1.7.1950, F 30/5-234, StA Freiburg; Niederschrift über die Sitzung des Wohlfahrtsausschusses, 19.11.1959, C5/2493; Antwortschreiben des Sozialamts, 18.1.1974, D.So.Gen. 345; beide StadA Freiburg; Ruck, in: Frese et al. 2003: 496; vgl. Herbert, in: ders. 2002: 12, 44f.; vgl. Recker [3]2009: 44; vgl. Wehler 2010: 24.

führten im Laufe der zwei Jahrzehnte zwischen 1955 und 1975 drei Amtsleiter (Müller, Lüders und Freytag), das Schweriner Sachgebiet Sozialfürsorge offenbar wie in Freiburg nur zwei Leiter (Hardt, Schnoor). Kontinuitäten an der Spitze der Sozialbehörden waren somit in allen drei Städten eher die Regel.

In anderer Hinsicht heben sich die beiden Freiburger Amtsleiter allerdings auffällig von ihren Kollegen in Castrop-Rauxel und Schwerin ab. Beide hatten promoviert, worin sich die Einbettung der Freiburger Verwaltung in das akademische Umfeld der Universitätsstadt bemerkbar machte. Zudem zeigten sich darin Traditionslinien zum 19. Jahrhundert, als die europäischen Verwaltungen auf Staats- und Länderebene dazu übergingen, von Anwärtern für höhere Positionen eine juristische, universitäre Ausbildung zu verlangen. Damals ging diese Ausbildung jedoch kaum auf die Verwaltungspraxis ein. Leitende Verwaltungsmitarbeiter mussten diese Kenntnisse daher im Berufsalltag erwerben. Überdies erfasste die Ausbildung im 19. Jahrhundert noch nicht unbedingt die Verwaltungen der kommunalen Ebene – eine Beobachtung, die auch auf die Castrop-Rauxeler und Schweriner Sozialbehörden des mittleren 20. Jahrhunderts zutraf.[79]

Eine neuere Entwicklung, die gleichermaßen die Castrop-Rauxeler und Freiburger Sozialämter der Nachkriegszeit betraf, war der Übergang zu universitären Ausbildungswegen auch außerhalb der Verwaltungsspitzen. Hier machten sich offenbar die bundesdeutsche Bildungsreform sowie zeitgleich stattfindende Professionalisierungstendenzen in der Sozialen Arbeit in den 1960er Jahren bemerkbar. Bis dahin hatten die Mitarbeiter ihre Ausbildung entweder an Verwaltungsfachschulen erhalten, wo sie zu universal einsetzbaren Generalisten ausgebildet wurden, oder (im Fall der Fürsorgekräfte) an kirchlichen Sozialschulen. Gegen Ende der 1960er Jahre führte die Freiburger Verwaltung die bis dahin getrennten Ausbildungswege des Verwaltungs- und Fürsorgenachwuchses allmählich zusammen. Darüber hinaus drängten nun zunehmend akademisch gebildete Mitarbeiter in die Ämter beider Städte. Im Freiburger Amt für Sozialhilfe hatten 1974 von 34 Mitarbeitern acht einen Hochschulabschluss als Sozialarbeiter oder Sozialpädagoge vorzuweisen, im Amt für Familienhilfe und Soziale Dienste, das den Außendienst übernahm, sogar 26 von 35 Bediensteten. Ebenso wich in Castrop-Rauxel ab Beginn der 1970er Jahre allmählich das Kürzel ‚Fürs.' dem Kürzel ‚Soz.Arb. (grad.)'. Dahinter stand die Etablierung einer universitären Fachwissenschaft für den Sozialbereich, als in der Bundesrepublik um 1970 herum im Gefolge der allgemeinen Bildungsreformen Fachhochschulen mit entsprechenden Studiengängen entstanden (oft in Umwandlung früherer Sozialschulen). Die Bundes-

[79] Vgl. Raphael 2000: 79-81, 87-9, 169, 171, 181.

republik beschritt damit einen anderen Weg als die DDR. Dort erfassten die Reformen des Bildungswesens nicht den Sozialbereich. Fürsorgekräfte waren in der Regel nicht sozialpädagogisch ausgebildet. Mehr noch: „Das Berufsbild des Sozialarbeiters oder Sozialpädagogen im modernen Sinne war nicht existent", so Zeng.[80]

Das Ausbleiben einer solchen Akademisierung des Personals bedeutete aber nicht, dass die Schweriner Behörde auf Qualifizierungsmaßnahmen verzichtete, etwa in Form von Schulungen, Informationsvorträgen und Arbeitsbesprechungen über Sozialpolitik und die rechtliche Lage. Es kam also durchaus zu Versuchen, sich neuen Erfordernissen der Zeit zu stellen. Allerdings wecken die verfügbaren Akten eher den Eindruck, dass diese Maßnahmen vor allem die ehrenamtlichen Helfer betrafen. Mit Blick auf die hauptamtlichen Mitarbeiter gibt es dagegen nur wenige, vage formulierte Hinweise auf Angebote der beruflichen Fortbildung.[81]

Damit ähnelte die Lage in Schwerin jener in Castrop-Rauxel, wo die ehrenamtlichen Bezirkspfleger erste Zielgruppe von Informationsvorträgen über Gesetzesänderungen und Verfahrensweisen waren. Erst 1967 erließ Stadtdirektor Theodor Elting eine Verordnung, wonach die hauptamtlichen Mitarbeiter mittels Schulungen für die „Vielseitigkeit der Arbeit im Sozialamt" gewappnet werden sollten. In den seither regelmäßig durchgeführten Dienstbesprechungen fanden im Übrigen auch Referate von Mitarbeitern Platz, die an überregionalen Lehrgängen und Tagungen teilgenommen hatten. Castrop-Rauxel holte damit Entwicklungen nach, die in Freiburg spätestens zu Beginn der 1960er Jahre eingesetzt hatten. Hier lässt sich also vermuten, dass die akademische Prägung den Freiburger Amtsleiter Flamm veranlasste, frühzeitig seine Mitarbeiter ausreichend zu schulen, um sie mit der immer komplexer werdenden Materie des Sozialrechts vertraut zu machen.[82]

---

[80] Schreiben des Personalamts, 26.3.1949 und 11.7.1950; beide AZ 9983, StadA Castrop-Rauxel; Dienstanweisung des Sozialamts, 17.10.1969, D.So.Gen. 40; Erhebung über soziale Beratungsdienste in Baden-Württemberg, Stichtag 1.10.1974, D.So.Gen. 345; beide StadA Freiburg; Zeng 2000: 123; vgl. Vogel 1966: 14, 106, 108; vgl. Widmann 2001: 12; vgl. Neisen 2004: 17; vgl. Kaufmann, in: *ZSR* 1/2009: 20; vgl. Gräser 2009: 417; vgl. Grohs 2010: 28; vgl. Hammerschmidt/Sagebiel, in: dies. 2010: 11; vgl. Mühlum, in: *SozArb* 9-10/2012: 328; vgl. Echternkamp 2013: 213f.

[81] S. bspw. Arbeitsplan der Ständigen Kommission für Gesundheits- und Sozialwesen, für das 4. Quartal 1956, R24/50; Aussprache über die neue Struktur der Abt. Gesundheitswesen, Rat der Stadt Schwerin, 17.11.1958, R19/711; Antwortschreiben des Sachgebietsleiters Hardt, Abt. Gesundheits- und Sozialwesen, Rat der Stadt Schwerin, 21.4.1961, R19/586; alle StadA Schwerin.

[82] Aktennotiz des Stadtdirektors, 13.1.1967; Einladungen zu Dienstbesprechungen für den 12.1.1971, 2.8.1972 und 6.2.1974; alle AZ 11919, StadA Castrop-Rauxel; Niederschrift über die Sitzung des Wohlfahrtsausschusses, 26.6.1962, C5/2493, StadA Freiburg.

Insgesamt gesehen ist also in Castrop-Rauxel und Freiburg eine Tendenz hin zur Akademisierung der Mitarbeiter feststellbar. Diese Tendenz blieb in der DDR aus, allerdings konnte sie sich in den westdeutschen Städten offenbar auch erst nach Generationswechseln in den Sozialämtern durchsetzen. Generell bemühten sich indessen die Leiter der Sozialbehörden aller drei Städte darum, ihr Personal berufsbegleitend fortzubilden. Freiburg nahm dabei eine Vorreiterrolle ein, während sich die Sozialämter der beiden anderen Städte zunächst vor allem auf ihre ehrenamtlichen Helfer zu konzentrieren schienen.

Aufgaben

Die sich ausfächernden rechtlichen Vorgaben und die zunehmende Qualifizierung der Mitarbeiter der Sozialämter hingen mit der Entwicklung der Aufgaben zusammen, wie Kühn betont: „Je genauer eine Aufgabe gesetzlich fixiert ist, desto weitgehender ist die organisatorische Aufgliederung der Abteilungen, Sachgebiete und Stellen." Im Umkehrschluss bedeutet dies, dass allgemein gehaltene Gesetze dazu beitrugen, dass eine solche Aufgliederung unterblieb. Dies war in Schwerin zu beobachten, wo aber gewisse Neuerungen nicht ausblieben. In Castrop-Rauxel und Freiburg wurden demgegenüber die Tätigkeitsprofile der Sozialbehörden weit stärker begrifflich geschärft und ausdifferenziert, zudem kamen neue Aufgaben hinzu. Unter dem Einfluss überregionaler Empfehlungen unterlagen beide westdeutschen Städte einem Prozess der bundesweiten Vereinheitlichung kommunaler Sozialaufgaben, der an Traditionen früherer Jahrhunderte anknüpfte, aber auch Raum für örtliche Besonderheiten ließ.[83]

So war ein in den Freiburger Akten erhaltener Aufgabengliederungsplan des Deutschen Städtetages von 1952 offensichtlich Vorlage für ein entsprechendes Dokument in Castrop-Rauxel aus den späten 1950er Jahren. Sämtliche 17 Punkte des DST-Vorschlags waren darin übernommen worden, oft war sogar die Formulierung identisch, etwa bei den generellen Aufgaben der offenen, halboffenen und geschlossenen Fürsorge oder bei der Förderung der freien Wohlfahrtspflege. Zusätzlich kamen lokale Besonderheiten und die historische Entwicklung zum Tragen. Zum einen hatte man der Verabschiedung von Gesetzen nach 1952 Rechnung getragen, so in der Kriegsfolgenhilfe oder dem Wohnungsrecht. Auch dass vor dem Mauerbau immer mehr Menschen die DDR verließen, um sich im Westen niederzulassen oder zumindest Verwandte zu besuchen, machte sich im Castrop-Rauxeler Plan in Form von Beihilfen für die ostdeutschen Besucher bemerkbar. Zum anderen konnte man aus dem 23 Punkte

[83] Kühn 1985: 94; vgl. Raphael 2000: 147.

umfassenden Plan ablesen, dass das Vertriebenenamt ins Sozialamt integriert worden war und dass als städtische Fürsorgeeinrichtung nur das Pflegehaus existierte.[84]

In ähnlicher Weise lassen Zeitungsartikel aus den 1950er Jahren den Schluss zu, dass sich auch in Freiburg dank lokaler Gegebenheiten sowie gesetzlicher und historischer Entwicklungen das Aufgabenspektrum auffächerte. 1955 präsentierte die *Südwestrundschau* einen detaillierten Ausschnitt des breiten Panoramas unterschiedlicher Angelegenheiten, die in die Zuständigkeit des Wohlfahrtsamtes fielen, und zwar im eigentlichen Fürsorgebereich ebenso wie im Gesundheitswesen und der Jugendhilfe. Verschiedene Beihilfen (etwa bei besonderen Anlässen oder für Produkte wie Kohlen und Kartoffeln) zählten wie in Castrop-Rauxel ebenfalls dazu. Zeitweise zahlte die Sozialverwaltung Castrop-Rauxel in den 1950er Jahren außerdem Beihilfen an kinderreiche Familien und Heimkehrer.[85]

Dieser Trend zur Vereinheitlichung kommunaler Aufgaben hatte sich, wie Raphael belegt, in verschiedenen europäischen Staaten bereits im 19. Jahrhundert herausgebildet. Nach Einführung des BSHG setzte er sich anhand von Empfehlungen höherer Ebenen weiter durch. Mitte der 1960er Jahre wurden in beiden westdeutschen Städten neue Aufgabenpläne erstellt, die erneut weitgehend übereinstimmten.[86] Zumindest der Entwurf des Freiburger Aktenplans war dabei ausführlicher, indem er bei Nennung der jeweils anzuwendenden Gesetze auch die daraus resultierenden Aufgaben einzeln auflistete. Weitere Unterschiede ergaben sich durch die Anwendung von Landesgesetzen, die im jeweils anderen Bundesland offenbar nicht existierten, etwa Sonderbeihilfen für Kriegsgeschädigte und -hinterbliebene in Baden-Württemberg.

Darüber hinaus fanden wiederum lokale Besonderheiten Berücksichtigung. Die jeweiligen Sozialbehörden hatten somit offenbar zumindest in dieser Hinsicht freie Hand bei der Gestaltung ihrer Aufgabenpläne. Dies galt vor allem für Einrichtungen und freiwillige örtliche Leistungen der Sozialhilfe, wo in Freiburg jeweils mehr Angebote aufgeführt wurden. Ebenso lokalspezifisch war die Auswahl einiger Hilfsbedürftigengruppen. In Freiburg gehörte zum Beispiel die wohnraummäßige Unterbringung von

---

[84] Übersicht der Aufgaben des Sozialamts, undatiert (zwischen 1958 und 1960), AZ 6613, StadA Castrop-Rauxel; Aufgabengliederungsplan gemäß DST-Rundschreiben, 22.11.1952, C5/574, StadA Freiburg; Schreiben des Oberstadtdirektors, 22.1.1955, AZ 9983, StadA Castrop-Rauxel.

[85] Verwaltungsbericht der Stadt Castrop-Rauxel 1955; Verwaltungsbericht des Sozialamts 1959, AZ 18355, beide StadA Castrop-Rauxel; *Südwestrundschau*, 29.1.1955.

[86] Übersicht zur Aufgabengruppe 50: Sozialhilfe (Juli 1965?), C5/575, StadA Freiburg; Aufgabengliederungsplan der Stadtverwaltung Freiburg, Stand 1.1.1967, C5/574, StadA Freiburg; Übersicht der Aufgaben des Sozialamts, 13.5.1966, AZ 6613, StadA Castrop-Rauxel; Raphael 2000: 147.

Obdachlosen und Räumungsschuldnern in den Zuständigkeitsbereich des Sozialamtes, während dies in Castrop-Rauxel Aufgabe des Amtes für öffentliche Ordnung war. Generell erschienen die beiden Pläne fast wie gegenseitige Kopien, von den örtlichen Eigenheiten abgesehen.

Doch die Städte legten nicht nur die Aufgaben selbst genau fest, sondern auch die Zuständigkeiten für deren Erfüllung. Spätestens seit den späten 1950er Jahren bestimmten hierzu umfangreiche Geschäftsverteilungspläne, wer welche Aufgaben auszuführen hatte. Ebenso präzisierten diese Pläne die Aufgaben teilweise bis ins Detail. In Castrop-Rauxel wurde zudem das Vergabeverfahren bei Beihilfen geregelt. So durfte das Fürsorgeamt in Castrop-Rauxel in den 1950er Jahren über kleinere Beträge bis 100 DM allein entscheiden, Beträge bis 150 bzw. ab 1957 bis 200 DM mussten die Bezirksfürsorgeausschüsse bewilligen, und alles darüber hinaus oblag dem Fürsorge- und Vertriebenenausschuss bzw. dem Gemeinderat. Basis für diese Entscheidungen waren Fallprüfungen, die bis zur Auflösung der Bezirksfürsorgeausschüsse in den frühen 1960er Jahren von Bezirkspflegern und zunehmend häufiger und regelmäßiger von Fürsorgerinnen durchgeführt wurden. Eine Ausnahme, in der keine gesonderten Prüfungen nötig waren, bildeten Kohlen-, Kommunion- und Konfirmationsbeihilfen für laufende Unterstützungsempfänger.[87]

Auch die weiteren Aufgaben der Bezirkspfleger (in Castrop-Rauxel) und Fürsorgerinnen gehen aus den Quellen beider westdeutschen Städte hervor. Generell waren sie ‚Zuarbeiter' der Sozialbehörden, indem sie als Bindeglieder zwischen Verwaltung und Hilfsbedürftigen auftraten. Sie sollten soziale Missstände aufdecken, indem sie ‚verschämte Arme' meldeten, die von sich aus den Gang zum Amt scheuten. Weiterhin überprüften Pfleger und Fürsorgerinnen Hilfsbedürftige, die Anträge auf Beihilfen oder generelle Unterstützung gestellt hatten. Ein abschließendes Urteil fällten sie dabei aber nicht. Denn wer bereits Leistungen bezog, wurde ebenfalls regelmäßig kontrolliert, um das Weiterbestehen der Hilfsberechtigung zu bestätigen. Darüber hinaus halfen die Castrop-Rauxeler Bezirkspfleger dem Amt bisweilen bei organisatorischen Aufgaben, etwa beim Erstellen von Hilfsbedürftigen-Listen oder beim Verteilen von Freikarten für Kulturveranstaltungen.[88]

---

[87] Niederschrift über die Sitzung des BFA VI, 10.5.1957, AZ 11646; Geschäftsverteilungsplan des Sozialamts, 10.3.1958, AZ 6613; Niederschrift über die Sitzung des BFA V, 12.6.1959, AZ 11646; alle StadA Castrop-Rauxel; Geschäftsverteilungsplan des Wohlfahrtsamts ab 21.3.1956; Organisations- und Geschäftsverteilungsplan des Wohlfahrtsamts, 1.4.1962; beide D.So.Gen. 12, StadA Freiburg.

[88] Abschrift der Grundsätze für die Durchführung des Fürsorge-Außendienstes, undatiert, AZ 10464; Niederschrift über die Sitzung des BFA VIII, 2.4.1954, AZ 11560; Auszug der Niederschrift

Nicht immer lief diese ‚Zuarbeit' reibungslos ab. Mehrfach klagten in Castrop-Rauxel Bezirksfürsorgeausschüsse über untragbare Wohnverhältnisse in Barackenunterkünften oder widersprachen in einigen Fällen Entscheidungen des Fürsorge- bzw. Sozialamts über Beihilfen, zumeist zugunsten der Betroffenen. Noch 1963, als die Zeit für die BFA bereits abgelaufen war und sich ihre Tätigkeit fast nur noch auf Kenntnisnahmen und Nachbewilligungen von Entscheidungen des Sozialamtes beschränkte, forderten die Pfleger, weiterhin Einfluss auf die Beihilfevergabe nehmen zu dürfen.[89]

Ein solcher Einfluss blieb den Bezirkspflegern jedoch versagt. Stattdessen lag der Außendienst des Castrop-Rauxeler Sozialamtes ab 1963 allein in den Händen der Fürsorgerinnen, wie es in Freiburg seit längerem der Fall gewesen war. Ohnehin hatten die Castrop-Rauxeler Fürsorgerinnen, ebenso wie ihre Freiburger Kolleginnen, vor 1963 bereits ein weiteres Betätigungsfeld als die Bezirkspfleger gehabt. Denn gemäß eines Rundschreibens der ‚Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung' (KGSt), das bei der Eingliederung des Außendienstes ins Castrop-Rauxeler Sozialamt 1961 Grundlage für die nahezu identische Dienstanweisung wurde, sollte jede Fürsorgerin für die gesamte „fürsorgerische Betreuung der Einwohner eines Bezirks auf den Gebieten des Jugend-, Sozial- und Gesundheitswesens" zuständig sein. Im Bereich des Sozialwesens umfasste diese Betreuung nach den Vorstellungen der KGSt neben der Antragsprüfung unter anderem auch die Arbeitsplatzbeschaffung für Tuberkulosekranke und Strafgefangene, die Sorge für alte und gebrechliche Personen sowie die Einleitung der Heimunterbringung. Dazu waren nicht nur Hausbesuche gefordert, sondern auch Sprechstunden sowie Gespräche mit Behörden, Schulen, Polizei, Wohlfahrtspflegern und Verbänden. Bestanden Zweifel, dass Hilfsempfänger ihre Beihilfen nicht ordnungsgemäß verwenden würden, erhielten die Fürsorgerinnen zudem den Auftrag, die Hilfsempfänger bei ihren Einkäufen zu begleiten.[90]

Darüber hinaus entwickelte sich ab Anfang der 1960er die Sorge um ältere Hilfsbedürftige zum Arbeitsschwerpunkt in Castrop-Rauxel und Freiburg. Zunehmend

---

über die Sitzung des Gemeinderats, 6.12.1956, AZ 11839; Niederschrift über eine Dienstbesprechung, 9.10.1959, AZ 11560; Niederschriften über die Sitzungen der BFA V und VI, 16.4.1946, AZ 11646; Niederschrift über die Sitzung des Fürsorge- und Vertriebenenausschusses, 13.3.1956, AZ 11718; alle StadA Castrop-Rauxel.

[89] S. bspw. Niederschriften über die Sitzung der BFA VIII (27.3.1953, AZ 11560), VII (14.12.1959 und 5.7.1963, beide AZ 11560) und VI (10.3.1961, AZ 11646); alle StadA Castrop-Rauxel.

[90] Verwaltungsbericht der Stadt Castrop-Rauxel 1955; Verwaltungsbericht des Sozialamts 1959, AZ 18355; KGSt-Rundschreiben zur Familienfürsorge, 17.10.1960; Entwurf einer Dienstanweisung über die Durchführung der Familienfürsorge, Feb. 1961; beide AZ 10464; Niederschrift über die Sitzung des Sozialausschusses, 27.6.1963, AZ 18116; alle StadA Castrop-Rauxel; vgl. Vogel 1966: 76.

wurden die Fürsorgerinnen in die städtische Altenhilfe eingebunden: im Bereich der Altenerholungen, bei der Fortschrittsprüfung bei Baumaßnahmen der freien Wohlfahrtspflege oder ab Ende der 1960er Jahre bei der Belegung von Altenwohnungen. Ansonsten übernahmen die Fürsorgerinnen in beiden Städten alle Aufgaben der Jugend-, Gesundheits- und Sozialfürsorge, im Gegensatz zu anderen Städten, in denen diese Bereiche personell aufgeteilt waren. Insofern scheinen die Außendienste in Castrop-Rauxel und Freiburg sich dem von Kühn konstatierten Trend zur weiteren organisatorischen Aufteilung angesichts zunehmend präziserer Aufgaben widersetzt zu haben.[91]

Die Außendienste beider Städte blieben zudem auch in anderer Hinsicht traditionell geprägt: bei der Aufteilung der Aufgaben nach Geschlecht. Sowohl in Freiburg als auch in Castrop-Rauxel herrschte im gesamten Untersuchungszeitraum die Vorstellung, dass nur Frauen gute Fürsorgerinnen für Familien- und Jugendangelegenheiten sein könnten. Am deutlichsten wurde dies in einer Stellungnahme der Castrop-Rauxeler Oberfürsorgerin von 1968. Sie erklärte: „Ich kann mir nicht vorstellen, daß ein Sozialarbeiter mit Begeisterung die Säuglings- und Kleinkinderfürsorge bearbeiten würde." Männlichen Fürsorgekräften waren dagegen Spezialaufgaben vorbehalten, etwa der Umgang mit Einzelfällen, die als schwierig bewertet wurden, darunter Trinker, ‚Arbeitsscheue' oder Körperbehinderte. Die Stadtverwaltung Castrop-Rauxel stellte den ersten männlichen Sozialarbeiter sogar erst 1972 ein, als sie zur Resozialisierung der Obdachlosen eine Sachbearbeiterstelle schuf.[92]

Insgesamt zeichnete sich der Untersuchungszeitraum in Castrop-Rauxel und Freiburg also dadurch aus, dass neue Gruppen von Hilfsbedürftigen hinzukamen, dazu genau umschriebene Aufgabenfelder, deren Bearbeitung die Verwaltungen konkreten Mitarbeitern zuordneten. Zudem waren die Aufgaben an örtliche Umstände angepasst, was auf gewisse Freiheiten der Sozialämter bei der Gestaltung ihres Betätigungsfeldes verweist. Manche Traditionen blieben aber bestehen, was vor allem an der Aufteilung der Außendienstaufgaben nach Geschlecht offensichtlich wurde.

---

[91] Schreiben des Gesundheitsamts, 24.1.1961, AZ 11454; Antwortschreiben der Fürsorgerin, 10.5.1963, AZ 12700; Aktenvermerk des Sozialamts, 12.2.1968, AZ 12385; Umfrageergebnis zum fürsorgerischen Außendienst, 2.8.1971, AZ 10776; alle StadA Castrop-Rauxel; Antwortschreiben des Sozialamts, 11.9.1968, C5/2496, StadA Freiburg; Schreiben Nr. IX 906/29 des Innenministeriums Baden-Württemberg, 14.10.1966, F 30/5-234, StA Freiburg; *BZ*, 11.3.1958.

[92] Abschrift einer Diensteinteilung des Außendienstes, 21.6.1951, C5/2490, StadA Freiburg; Stellungnahme des Gesundheitsamts, 10.9.1968, des Hauptamts, 13.11.1968, und der Oberfürsorgerin, 19.11.1968; alle drei AZ 10384, StadA Castrop-Rauxel.

Anders in Schwerin: Hier durchlief die Sozialverwaltung offenbar generell auch bei den Aufgaben geringere Entwicklungen. Die Tätigkeiten wurden weniger stark aufgefächert und blieben im Zeitverlauf eher statisch, auch wenn sich der Fokus bei den Hilfsbedürftigengruppen verschob.

So hatte das Schweriner Sachgebiet Sozialfürsorge in den frühen 1950er Jahren entsprechend der anfänglichen organisatorischen Zuordnung sowie passend zur generellen Leitlinie der DDR-Fürsorgepolitik vor allem eine Aufgabe: Arbeitsfähige Hilfsempfänger sollten wieder in Arbeit vermittelt werden, um dadurch den Arbeitskräftemangel, etwa in der Landwirtschaft, wenigstens zu mildern. Andere Leistungen des Sachgebiets waren dagegen auch im Westen bekannt, so die Verwaltung der generellen Fürsorge sowie die Heimunterbringung Hilfsbedürftiger. Darüber hinaus zeigen die Arbeitspläne des Sachgebiets wie auch des zugeordneten ehrenamtlichen Aktivs in dieser frühen Zeit insbesondere zwei Aktivitäten: die Überprüfung von Hilfsbedürftigen sowie die Kontrolle von Einrichtungen. Ansonsten blieb die Aufgabenzuteilung vage, ohne konkrete Rechte und Pflichten zu benennen, wie es Püttner und Rösler auch in anderen Bereichen der Kommunalpolitik in der DDR beobachten.[93]

Ebenso wenig änderte sich durch den Übergang des Sachgebiets in die Abteilung Gesundheits- und Sozialwesen. Die Vermittlung von Arbeitsfähigen war offenbar zuvor so erfolgreich gewesen, dass sie im neuen Aufgabenplan nicht mehr erschien. Die übrigen Aufgaben wurden hingegen nur geringfügig präzisiert. Beispielsweise wurde bei der Anstaltsunterbringung nach Krippen und Heimen sowie nach staatlichen und nichtstaatlichen Einrichtungen unterschieden.[94]

Das so umfasste Aufgabenfeld blieb in den Folgejahren in dieser Form bestehen. Allerdings rückten nach dem Wegfall der arbeitsfähigen Hilfsempfänger allmählich die älteren Hilfsbedürftigen in den Fokus von Sachgebiet und Sozialkommissionen. Die Belange dieses Personenkreises beschäftigten die Sozialverwaltung den zentralen Vorgaben entsprechend vor allem ab den späten 1960er Jahren. Anders als in Castrop-Rauxel und auch anders als nach Kühns These zu erwarten, schlug sich diese Neufokussierung aber nicht organisatorisch nieder, d.h. durch die Schaffung spezieller

---

[93] Bericht des Sachgebietsleiters Brockmann über die Arbeit im Sachgebiet Sozialfürsorge (undatiert, vor 1956); Arbeitspläne des Sachgebiets Sozialfürsorge für das II. Quartal 1954, für das III. Quartal 1955 und für das I. Quartal 1956; alle R01/1518; Rechenschaftsbericht des Sachgebiets Sozialfürsorge, Rat des Stadtbezirks III (undatiert), R19/586; alle StadA Schwerin; Püttner/Rösler 1997: 22; vgl. Boldorf, in: Jarausch 2008: 150, vgl. Willing 2011: 19/21, 41.

[94] Niederschrift über die Aussprache über die neue Struktur der Abt. Gesundheitswesen, Rat der Stadt Schwerin, 17.11.1958, R19/711, StadA Schwerin; Arbeitsverteilungsplan des Sachgebiets Sozialfürsorge, Rat der Stadt Schwerin, undatiert, R01/1518, StadA Schwerin.

Sachbearbeiterstellen für die Altenhilfe. Stattdessen setzte die Schweriner Sozialverwaltung in dieser Hinsicht erneut auf das ehrenamtliche Element. Im Mittelpunkt stand dabei die Volkssolidarität, mit der die Sozialverwaltung bereits ab den frühen 1960ern durch die Unterstützung von Veteranenklubs und Hauswirtschaftspflege kooperiert hatte.[95]

Dass Verwaltung und Außendienst bestimmte Aufgaben abgaben, war allerdings bei weitem kein Schweriner Unikum. Auch in den beiden westdeutschen Städten gestalteten im lokalen Kontext etliche weitere Einrichtungen und Organisationen die Sozialpolitik mit. Darüber hinaus war allen drei Städten gemeinsam, dass es sich bei den beschriebenen Aufgaben um Konzepte handelte, die auf Basis überregionaler oder zentraler Vorgaben entstanden. Inwiefern diese Konzepte in der Praxis verwirklicht wurden, vermochten Geschäftsverteilungspläne und Arbeitspläne nicht zu belegen. Die Proteste der Castrop-Rauxeler Bezirksfürsorgeausschüsse weisen aber darauf hin, ebenso wie die Klagen über die Überlastung und Überforderung der Mitarbeiter, dass diese Aufgaben in der Praxis nicht immer den Wünschen der Amtsleiter entsprechend umgesetzt wurden.

Weitere Ämter

Die städtischen Sozialbehörden bildeten für soziale Belange zwar die wichtigste, aber bei weitem nicht die einzige Anlaufstelle. Mit solchen Fragen, ob im engeren oder weiteren Sinne, beschäftigten sich innerhalb der Verwaltungen der drei Städte noch einige andere Ämter.

Relevant für die vorliegende Studie waren dabei insbesondere jene Ämter, die sich mit den gewählten ‚unwürdigen' Armutsgruppen befassten. Ob Obdachlose, ‚Zigeuner' oder ‚Arbeitsbummelanten': Sie alle einte, dass bei ihnen die Sozialämter nicht (oder erst später) aktiv wurden. Um Obdachlose beispielsweise kümmerte sich in Castrop-Rauxel das Sozialamt erst ab den frühen 1970er Jahren, denn primär stand dieses Aufgabengebiet in der Verantwortung des Amtes für öffentliche Ordnung. Dessen Pendant in Freiburg schaltete sich auch bei den dortigen ‚Zigeunern' ein, anfangs hauptverantwortlich und ab 1963 immer dann, wenn diese eine Ordnungswidrigkeit begangen hatten. Außerdem war in Freiburg bis in die frühen 1960er hinein das Liegenschaftsamt für die ‚Zigeuner' zuständig, indem es ihnen Lagerplätze zuwies. Erst ab 1963 wurde die Verwaltung dieser Plätze an das Sozialamt übertragen, das in den

[95] Perspektivplan über die Entwicklung des Gesundheits- und Sozialwesens im Bezirk Schwerin, R01/1934, StadA Schwerin; Schreiben des Sachgebietsleiters Hardt, Abt. Gesundheits- und Sozialwesen, Rat der Stadt Schwerin, 21.4.1961, R19/586, StadA Schwerin.

Folgejahren zur Erfüllung dieser Aufgabe bisweilen auch Schul- und Gesundheitsämter hinzuzog. Etwa zur selben Zeit erhielt in Schwerin die Abteilung für Innere Angelegenheiten eine neue Aufgabe. Sie bemühte sich ab 1961 zunehmend darum, ‚Arbeitsbummelanten' wieder in die sozialistische Gesellschaft einzugliedern.[96]

Hilfesuchende konnten sich aber auch selbstständig an Behörden außerhalb der unmittelbaren Sozialverwaltungen wenden. Wer nur kleine Mieten zahlen konnte oder unzureichend untergebracht war, hatte die Möglichkeit, zwecks Wohnungsvermittlung bei den Wohnungsämtern vorstellig zu werden. Für Kriegsbetroffene gab es in Westdeutschland die Lastenausgleichsämter sowie spezielle Abteilungen innerhalb der Fürsorge- bzw. Sozialämter. Darüber hinaus stand es den Bürgern frei, die einzelnen Ämter zu umgehen und gleich die Spitzen der Verwaltung oder sogar des Staates zu kontaktieren.

Die Oberbürgermeister der Städte hatten jedoch unterschiedliche Kompetenzen. In Castrop-Rauxel war dieses Amt aufgrund der Norddeutschen Ratsverfassung mit rein repräsentativen Funktionen verbunden. Der Freiburger Amtsinhaber verfügte dagegen dank der dort geltenden Süddeutschen Ratsverfassung als Leiter der Verwaltung und Vorsitzender des Rates über mehr Kompetenzen. Der Oberbürgermeister durfte dort beispielsweise über- und außerplanmäßige Ausgaben bis zu einem gewissen Rahmen (ab 1963 bis 10.000 DM, ab 1968 bis 50.000 DM) bewilligen oder aus seiner Handkasse Beihilfen an Bedürftige vergeben. In Schwerin schließlich füllte der Oberbürgermeister zwar ebenfalls eine Doppelrolle an der Spitze von Gemeindevertretung und Verwaltung aus. Das ‚Gesetz über die örtlichen Organe der Staatsmacht' von 1957 unterhöhlte jedoch seine Kompetenzen wie jene der übrigen lokalen Organe, da es auf Basis des ‚Demokratischen Zentralismus' höhere Ebenen zu umfangreichen Eingriffen ermächtigte.[97]

---

[96] Verweisung des Bürgermeisteramts, Abt. I, 9.4.1963, C5/574, StadA Freiburg; vgl. Olk, in: Kleßmann 2006: 666.

[97] Hauptsatzungen der Stadt Freiburg, 23.4.1963 sowie 23.1.1968, beide F 22/61-1443, StA Freiburg; *BZ*, 10./11.1.1959; Demokratische Gemeinde-Verfassung für die sowjetische Besatzungszone Deutschlands, in Mecklenburg vom 20.9.1946, http://www.verfassungen.de/de/mv/gemeindeverfassung46.htm; zuletzt eingesehen am 19.2.2013; Loschelder 1965: 4f.; vgl. Widmann 2001: 13; vgl. Grunow/ Pamme, in: Frese et al. 2003: 515; vgl. Kapitel 1.2. (Einleitung).

Das Oberbürgermeisteramt mit seiner Doppelrolle zwischen Verwaltung und Politik weist den Weg zu einem weiteren kommunalen Handlungsträger in sozialen Belangen: den Gemeinderäten in der Bundesrepublik bzw. Volksvertretungen der DDR sowie mehr noch den Ausschüssen und Kommissionen, die von diesen übergeordneten Gremien gebildet wurden. Trotz des Titels dieses Abschnitts waren auch sie nicht eindeutig der Politik zuzuordnen, sondern nahmen in der kommunalen Sozialverwaltung eine essentielle Rolle ein.

Rechtsposition(en) und Praxis

Einen einheitlichen Rechtsstatus lokaler politischer Vertretungen gab es nicht. Denn wie bereits bei der Stellung der Oberbürgermeister erwähnt, waren die drei Städte in sehr unterschiedliche Systeme eingebettet. Zudem waren rechtliche Theorie und alltägliche Praxis in beiden deutschen Staaten nicht deckungsgleich.

So vereinheitlichte nur die DDR staatsweit die Verteilung von Kompetenzen zwischen Verwaltungen und Politik nach Kriegsende. Vom Prinzip her sollten die dortigen Räte (die ungefähr der westdeutschen Verwaltung entsprachen) aller Ebenen jeweils doppelt unterstellt sein. Zum einen waren sie der jeweiligen Volksvertretung (das Pendant zu den westdeutschen parlamentarischen Vertretungen) ihrer Ebene rechenschaftspflichtig, zum anderen den Räten auf höherer Ebene bzw. dem Ministerrat. In der Realität waren die Volksvertretungen jedoch politisch an den Rand gedrängt. Ihre Tätigkeit beschränkte sich weitestgehend auf „Akklamation und Durchführung bereits beschlossener Entscheidungen" (Benke).[98]

In der BRD dagegen wurden Traditionen im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung wiederbelebt. Diese unterschieden sich jedoch voneinander teils erheblich und wurden dadurch weiter aufgefächert, dass die britische Besatzungsmacht ein neuartiges Modell der Gemeindeverfassung schuf. Dies hatte auch Folgen für die rechtliche Stellung der gewählten Vertretungen der Bürgerschaft. Die nordrhein-westfälischen Gemeinderäte standen qua Gesetz als einziges entscheidungsbefugtes Organ im Zentrum bzw. an der Spitze politischer Entscheidungsfindungsprozesse. In Baden-Württemberg dagegen mussten die Gemeinderäte zumindest in gewissem Umfang Befugnisse an den (Ober-)Bürgermeister abtreten, der damit ebenfalls den Charakter eines echten politischen Organs trug. Zwar blieben die Räte laut Gemeinde-

[98] Benke, in: Bernhardt/ Reif 2009: 37; vgl. Bernet 1990: 19; vgl. Bretzinger 1994: 35.

ordnung von 1955 auch hier im Zentrum, doch sollte eine Über- oder Unterordnung vermieden werden, indem beide Organe sich gegenseitig kontrollieren sollten.[99]

Beiden Bundesländern gemeinsam war indessen die komplexe Beziehung der lokalen politischen Gremien zu den Verwaltungen. Komplex deshalb, weil diese Beziehung als asymmetrisch erscheint, wobei die Gewichte ähnlich wie in der DDR in Theorie und Praxis stark verschoben waren. Denn die gesetzlich festgelegte zentrale Rolle der Räte wies westdeutschen lokalen Verwaltungen eigenständige Entscheidungen nur in eher geringem Umfang zu, etwa bei einfachen Routinevorgängen. Ansonsten war ein Votum der örtlichen Bürgerschaftsvertretungen erforderlich.[100]

Diese eher schwache Position der Administrationen entsprach allerdings nicht den Erfahrungen im Alltag. Die Verwaltungen nahmen nämlich großen Einfluss auf den Entscheidungsfindungsprozess, indem sie Vorlagen für die gewählten Vertreter ihrer Städte erstellten. Darin enthalten waren sämtliche Informationen, die aus Sicht der Verfasser relevant für eine Frage waren, sowie Beschlussempfehlungen.

In der Folge konnte man teils den Eindruck gewinnen, als wären gerade die Gemeinderäte als Hauptorgan der bürgerschaftlichen Vertretung wie die Volksvertretungen der DDR allein dazu da, Vorlagen ‚abzunicken', also ohne Widerworte den Verwaltungsvorschlägen zu folgen. Richt- und Regelsätze der Fürsorge bzw. Sozialhilfe etwa wurden in Castrop-Rauxel üblicherweise ohne längere Diskussionen entsprechend den administrativen Ratschlägen abgesegnet. Inwiefern sich dieser Eindruck auch für Beschlüsse bei jenen Armutsgruppen bestätigt, die für diese Untersuchung gewählt wurden, wird Thema späterer Kapitel sein. Allerdings muss man dabei berücksichtigen, dass der Ratsentscheidung in der Regel ein längerer Diskussionsprozess vorausging, nämlich in eigens dafür eingerichteten Ausschüssen.

Organisation

Weder in der DDR noch in der BRD gab es im politischen Raum der Gemeinden ein einziges monolithisches Gremium. Stattdessen gingen aus den westdeutschen Gemeinderäten spezielle Ausschüsse für bestimmte Fachgebiete hervor, ebenso wie

---

[99] Vgl. Gemeindeordnung für Baden-Württemberg, 25.7.1955. Textausgabe mit 1. und 2. Durchführungsverordnung und 1. Runderlass des Innenministeriums über die Ausführung der Gemeindeordnung mit Einführung und Sachregister, mit Kommentar von Richard Kunze. Stuttgart 1955 (Kohlhammer Gesetzestexte), S. 15, 75; vgl. Kommentar zur GO Baden-Württemberg [2]1964: 206f., 223, 345-7; vgl. Loschelder 1965: 31-3.

[100] Vgl. Loschelder 1965: 30.

zum selben Zweck aus den ostdeutschen Volksvertretungen heraus Kommissionen gebildet wurden.

Zuständig für den Bereich der Sozialpolitik waren in Castrop-Rauxel der Fürsorge- und Vertriebenenausschuss und in Freiburg der Wohlfahrtsausschuss, die beide später (in Castrop-Rauxel 1957, in Freiburg 1962) in Sozialausschuss umbenannt wurden. Sie hatten bereits in der Weimarer Republik existiert und wurden kurz nach Kriegsende neuerlich eingerichtet. Die Schweriner Volksvertretung wiederum ergänzte ihre Arbeit durch die Einberufung einer Ständigen Kommission für Gesundheits- und Sozialwesen. Während des eher kurzlebigen Experiments einer lokalen Dezentralisierung in den 1950er Jahren standen dieser Kommission auch in den Stadtbezirken gleichnamige Gremien zur Seite.

Rechtliche Grundlage für diese Ausschüsse waren in der Bundesrepublik örtliche Hauptsatzungen und Gemeindeordnungen, zudem anfangs auch die Reichsfürsorgeverordnung (RFV) von 1924. Unterschieden wurde dabei zwischen beschließenden und beratenden Ausschüssen. Die beschließenden Ausschüsse waren gesetzlich vorgeschrieben und konnten eigenständig Entscheidungen treffen, die nicht noch einmal vom Plenum des Gemeinderates abgesegnet werden mussten. Dies galt zum Beispiel für den Jugendwohlfahrtsausschuss. Wohlfahrts- bzw. Sozialausschüsse waren dagegen nicht erforderlich (in Castrop-Rauxel wurde dieses Gremium bald nach der Angliederung an den Kreis Recklinghausen 1974/5 aufgelöst). Daher waren sie beratend tätig, d.h. ihre Entscheidungen hatten nur empfehlenden Charakter für den Gemeinderat. In der DDR hingegen genossen Kommissionen der örtlichen Volksvertretungen ab 1968 sogar Verfassungsrang. Direkte Rechtsfolgen hatten ihre Beschlüsse aber ebenso wenig. Die Adressaten ihrer Empfehlungen waren lediglich verpflichtet, binnen zwei Wochen dazu Stellung zu beziehen.[101]

Die innere Ausdifferenzierung endete weder in Freiburg und Castrop-Rauxel noch in Schwerin bei der Bildung dieser Ausschüsse bzw. Kommissionen. Hier wie dort wurden (zumeist zeitweilig) noch weitere Gremien bestimmt, die sich mit sozialpolitischen Fragen befassten, etwa Widerspruchsausschüsse oder Beiräte für Kriegsopfer, wie es sie in Freiburg gab, oder in Castrop-Rauxel Ausschüsse für die Erholungsfürsorge von Müttern, Kindern und Jugendlichen sowie verschiedene Gremien zur

[101] S. bspw. Schreiben des Sozialamts, 27.1.1972, AZ 411-210, SozAmt Freiburg; Art. 83, Abs. (3), der DDR-Verfassung vom 6.4.1968, http://www.documentarchiv.de/ddr/verfddr1968.html; zuletzt eingesehen am 20.2.2013; vgl. Kommentar zur GO Baden-Württemberg [2]1964: 319; vgl. Püttner/ Rösler 1997: 85, 87.

Organisation des Altenwohnungsbaus und des städtischen Altenheims.[102] Überdies verfügte Castrop-Rauxel anfangs über die Bezirksfürsorgeausschüsse zur Betreuung des fürsorgerischen Außendienstes, deren Mitglieder der Gemeinderat wählte. Ähnliche Gremien gab es in Schwerin. Zum einen in Form der Sozialkommissionen, wobei diese ab 1956 den Ständigen Kommissionen organisatorisch zugeordnet waren und länger als die BFA Bestand hatten. Zum anderen in Form einer Arbeitsgruppe, die von der Ständigen Kommission 1960 eingerichtet worden war, um über die Zuweisung von Pfleglingen für die Feierabend- und Pflegeheime zu entscheiden.[103] Mit Ausnahme der BFA, die selbstständig handelten, waren all diese Komitees dadurch geeint, dass sie erst dann tätig wurden, wenn sie dazu einen Auftrag der ihnen übergeordneten Sozialausschüsse bzw. der Schweriner Ständigen Kommission erhalten hatten. Dadurch leisteten die Komitees die Vorarbeit für diese Ausschüsse, welche wiederum als ‚Vorarbeiter' der Gemeinderäte bzw. Volksvertretungen auftraten.

Mitglieder

Der besseren Übersicht halber soll hier darauf verzichtet werden, die Mitglieder der Gemeinderäte bzw. Volksvertretung oder aller nachgeordneten Komitees zu beschreiben. Stattdessen wird es nur um die Ausschüsse gehen, die sich konkret mit Sozialbelangen befassten, nämlich die jeweiligen Sozial- und Bezirksfürsorgeausschüsse sowie die Ständige Kommission und die Sozialkommissionen. Bei den Bestimmungen zur Mitgliedschaft in diesen Gremien überwogen die Unterschiede zwischen Ost und West. Etwas mehr Ähnlichkeiten, zumindest zwischen Castrop-Rauxel und Schwerin, gab es indessen bei den weiteren Charakteristika der Mitglieder, etwa bei Geschlecht und sozialer Herkunft.

In Castrop-Rauxel beispielsweise bestand der Sozialausschuss im Prinzip nur aus Vertretern der beiden großen Parteien CDU und SPD, und dabei vor allem von der SPD, was deren Dominanz in der vom Arbeitermilieu geprägten Ruhrgebietsstadt widerspiegelte. Dazu kamen bis Mitte der 1960er Jahre stimmberechtigte Bürgervertreter als Repräsentanten der Flüchtlinge, Sozialrentner, Kriegsopfer sowie ‚Unfallbeschädigten'. Organisierte Sozialinteressen in Form freier Wohlfahrtsverbände

[102] Rundschreiben der Hauptfürsorgestelle für Kriegsbeschädigte und Kriegshinterbliebene, Badisches Ministerium des Innern, 3.7.1952, F 30/5-788, StA Freiburg; Niederschrift über die Sitzung des Beirats der Fürsorgestelle für Kriegsbeschädigte und Kriegshinterbliebene, 30.7.1958, C5/2492, StadA Freiburg; Niederschriften über die Sitzungen des Sozialausschusses, 24.7.1961, 31.1.1964 (beide AZ 18116) und 26.2.1970 (AZ 12266); alle StadA Castrop-Rauxel.

[103] Niederschrift über die Sitzung der Ständigen Kommission für Gesundheits- und Sozialwesen, 23.8.1960, R19/68, StadA Schwerin; vgl. Boldorf, in: Hoffmann/ Schwartz 2004: 491.

gehörten dem Castrop-Rauxeler Ausschuss dagegen nicht an, wenn auch nur offiziell nicht. Einige Ratsmitglieder waren nämlich zugleich in diesen Verbänden aktiv, wie es in Westdeutschland durchaus üblich war. Von der Verwaltung schließlich nahmen in der Regel der zuständige Dezernent und der Leiter des Fürsorge- bzw. Sozialamtes an den Ausschusssitzungen teil, dies aber nur beratend, da die Gemeindeordnung die Ratsmitgliedschaft von Bediensteten der örtlichen Verwaltungen verbot. Dasselbe galt für die bis 1963 bestehenden Bezirksfürsorgeausschüsse, in denen die Verwaltung nur einen Schriftführer stellen durfte. Den Vorsitz führte hier jeweils ein Ratsmitglied, ansonsten saßen in diesen Gremien je zwei hauptamtliche Fürsorgerinnen sowie rund sechs bis acht Bezirkspfleger, also Bürger, die auf Anregung der Parteien vom Rat ernannt wurden. Überdies besaßen die freien Wohlfahrtsverbände hier ein Vorschlagsrecht, so dass sie zumindest in diesen Gremien eine direkte Beteiligung erwirken konnten.[104]

In Freiburg dagegen gab es keine Bezirksfürsorgeausschüsse, und auch der Freiburger Wohlfahrts- bzw. Sozialausschuss gestaltete sich anders als sein Castrop-Rauxeler Pendant. Bei diesem Ausschuss gab es allein bei der Verwaltungsbeteiligung und der Mitgliedschaft von Ratsvertretern Parallelen zu Castrop-Rauxel. Ansonsten überwogen die Unterschiede. So war die Parteienlandschaft parallel zum Gemeinderat breiter aufgefächert, dank der Beteiligung der Liberalen und Freien Wähler, und die CDU hatte hier entsprechend der Stimmanteile bei den Kommunalwahlen in der Regel eine Mehrheit. Darüber hinaus gehörten dem Ausschuss keine einzelnen Bürgervertreter an, sondern die größten Verbände der freien Wohlfahrtspflege sowie einige Interessenverbände (etwa der Verband der Kriegsbeschädigten, der VdK), zum Teil seit dessen Neugründung nach Kriegsende, zum Teil nur vorübergehend. Alle Mitglieder genossen dank § 41 der Gemeindeordnung seit 1956 Stimmrecht.[105]

Eine dritte Variante mit Blick auf die Mitglieder dieser sozialpolitischen Gremien fand sich in der DDR. Dort zeichneten sich die Ständigen Kommissionen bis in die 1970er Jahre dadurch aus, dass ihnen – anders als ihren westdeutschen Pendants – nicht

---

[104] Pressenotiz des Fürsorgeamts, 28.3.1956, AZ 11850; Schreiben des Sozialamts, Sept. 1962, AZ 10873; beide StadA Castrop-Rauxel; § 50 (1) der GO NRW vom 21.10.1952, in: *Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Nordrhein-Westfalen* 56/1952 (4.11.1952), http://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/XMMGVB5256.pdf; zuletzt eingesehen am 26.2.2013; *WR*, 6.4.1956; *WAZ*, 10.5.1961 und 24.5.1975; vgl. Holtkamp/ Bogumil, in: Winter/ Willems 2007: 539f.

[105] Niederschrift über die Sitzung des Ausschusses für das Wohlfahrtswesen der Städte-Arbeitsgemeinschaft, 23.1.1951, F 30/5-788, StA Freiburg; Schreiben des Sozialamts, 27.1.1972, AZ 411-210, SozAmt Freiburg; Gutachten des Bürgermeisteramts, Rechtsabt., 14.8.1956, C5/402, StadA Freiburg.

notwendigerweise Mitglieder der Volksvertretungen angehörten, obwohl die Kommissionen ja die Vorarbeit für die Volksvertretungen leisteten. Stattdessen leitete in der Regel ein Verwaltungsvertreter die Ständigen Kommissionen. Dieser Person zur Seite gestellt wurde ein Sekretär, den der Rat aus Kaderkreisen vorschlug, um so die Anbindung an die örtlichen Staatsorgane und die SED zu sichern. Das Gros der Mitglieder stammte aus der Bürgerschaft jenseits der Volksvertretung. Sie galten zwar durch die Kommissionstätigkeit oft als spätere Kandidaten für die Volksvertretung, doch erst durch das ‚Gesetz über die örtlichen Volksvertretungen' von 1973 wurde bestimmt, dass mindestens die Hälfte der Kommissionsmitglieder Abgeordnete der Volksvertretungen bzw. deren Nachfolgekandidaten sein mussten. Dies löste aber nicht das generelle Problem, dass die Kommissionen mangels echter Mitspracherechte oft damit zu kämpfen hatten, dass die Mitglieder Sitzungsterminen fernblieben.[106]

Auch in Schwerin schien dieses Problem bekannt zu sein, wie schwankende Teilnehmerzahlen bei der dortigen Ständigen Kommission für Gesundheits- und Sozialwesen sowie den Sozialkommissionen belegen. Letztere hatten ohnehin mit einem enormen Mitgliederschwund zu kämpfen: Von anfangs 70 Mitgliedern schieden durch Tod, Alter, Krankheit oder Wegzug so viele aus, dass schließlich trotz Anwerbeversuchen nur noch 16 Mitglieder übrig waren, von denen wiederum stets einige bei den Sitzungen fehlten. Ansonsten gab es keine systematischen Vorgaben über die Mitgliedschaft in diesen Gremien. Eine Gewaltenteilung, wie sie die westdeutschen Gemeindeordnungen vorgaben, war in der DDR nicht umgesetzt. Deshalb gehörten stets auch Verwaltungsvertreter als Abgeordnete der Volksvertretung oder als Mitglieder der Massenorganisationen den Kommissionen an.[107]

Generell saßen somit in den drei Städten in nahezu allen Ausschüssen Mitglieder der Gemeinderäte bzw. Volksvertretungen, deren Anzahl zumindest in Freiburg und Castrop-Rauxel die Parteienverteilung in den übergeordneten politischen Gremien widerspiegelte. Ebenso nahmen sowohl in Freiburg und Castrop-Rauxel als auch in Schwerin stets einige Mitarbeiter der Sozialverwaltung an den Ausschusssitzungen teil, dies aber mit unterschiedlichen Kompetenzen. Zudem unterschieden sich die Städte bei der Frage, welche sonstigen Personen oder Gruppierungen in diesen Ausschüssen vertreten sein sollten.

Wie auch schon beim Personal der Verwaltung lassen die reinen Zahlen und Vorschriften zur Mitgliedschaft jedoch noch keine Aussagen zur konkreten Identität

---

[106] Vgl. Püttner/ Rösler 1997: 88-90.

[107] Schreiben des Sachgebietsleiters Sozialwesen, Abt. Gesundheits- und Sozialwesen, Rat der Stadt Schwerin, 21.4.1961, 18.10.1967 und 29.11.1967; alle R19/586, StadA Schwerin.

der Ausschuss- und Kommissionsmitglieder zu. Hierzu gibt es einige Hinweise, die die soziale Herkunft und Dauer der Mitgliedschaft der Vertreter in den Gremien näher beleuchten. Dabei ist feststellbar, dass in allen drei Städten wenigstens einige Mitglieder teils jahrzehntelang in diesen Ausschüssen mitarbeiteten. Sie verfügten somit über umfangreiche Erfahrungen. Bei der sozialen Herkunft traten dagegen Unterschiede zutage, die zumeist zwischen Ost und West geringer waren als zwischen den beiden westdeutschen Städten.

So wiesen die Schweriner Gremien eine relativ große soziale Durchmischung auf. Hier gehörten zumindest der Ständigen Kommission Promovierte und Akademiker an neben Arbeitern und Angestellten, wobei die Sozialkommissionen augenscheinlich mehrheitlich aus Hausfrauen, Arbeitern, Angestellten, Rentnern und Mitarbeitern von ‚Landwirtschaftlichen Produktionsgenossenschaften' (LPG) bestanden. Dagegen besaßen in der Universitätsstadt Freiburg relativ viele Ausschuss- und Ratsmitglieder eine akademische oder anderweitige Ausbildung. Handwerker waren weniger vertreten, Arbeiter offenbar gar nicht. In Castrop-Rauxel schließlich waren akademische Bildungsgrade generell selten, ansonsten waren vor allem in den 1950er Jahren in den Ausschüssen überwiegend Handwerker, Bergleute und nicht berufstätige Frauen vertreten (wie sich dies später änderte, ist nicht nachzuweisen).[108]

Die vorgestellten Unterschiede bei den örtlichen sozioökonomischen Strukturen wirkten sich in den drei untersuchten Städten somit zumindest bis zu einem gewissen Grad darauf aus, wie die sozialpolitischen Gremien zusammengesetzt waren. Zugleich einte die Ausschüsse und Kommissionen in Freiburg, Schwerin und Castrop-Rauxel, dass ihnen einige Mitglieder über viele Jahre, teils sogar über Jahrzehnte hinweg angehörten. Es gab zwar in den westdeutschen Städten nach den Kommunalwahlen stets einige Wechsel, doch die Mehrheit der Mitglieder blieb gleich, und das teils über mehrere Wahlperioden bzw. Jahrzehnte hinweg. Ähnlich waren auch in der Schweriner Ständigen Kommission für Gesundheits- und Sozialwesen Mitgliedschaften über längere Zeiträume hinweg keine Seltenheit. Mindestens eine Frau übte dieses Ehrenamt über zwei Jahrzehnte aus, bei weiteren zehn Personen waren es allein bis 1972 zehn bis zwanzig Jahre.

Insgesamt kann man daher davon ausgehen, dass etliche Mitglieder der Ausschüsse in allen drei Städten im Laufe der Jahre umfangreiche Erfahrungen ansammelten.

---

[108] Schreiben des Sachgebietsleiters Sozialwesen, Abt. Gesundheits-/ Sozialwesen, Rat der Stadt Schwerin, 21.4.1961, R19/586, StadA Schwerin; Antwortschreiben des Bürgermeisteramts, Abt. I, 14.10.1955, C5/247; Verzeichnis der Gemeinderäte, Stand 1.3.1963, C5/351; beide StadA Freiburg; Auszug der Niederschrift über die Sitzung des Gemeinderats, 6.12.1956, AZ 11750; Niederschrift über die Sitzung des BFA III, 10.12.1954, AZ 11586; beide StadA Castrop-Rauxel.

Wahrscheinlich beeinflusste dies auch die dortigen Diskussionen und Entscheidungen, wie in den Kapiteln 3 und 4 nachzuweisen sein wird. Ebenso muss dann danach gefragt werden, wie sich die Unterschiede bei den Bildungsgraden niederschlugen.

Aufgaben

Um den Kapiteln über die Behandlung verschiedener Armengruppen nicht zu viel vorwegzunehmen, soll an dieser Stelle nur skizziert werden, welche generellen Aufgaben den sozialpolitischen Gremien in Freiburg, Castrop-Rauxel und Schwerin zugedacht waren. Hier machten sich Unterschiede in den politischen Systemen relativ stark bemerkbar.

So stand in den beiden westdeutschen Städten an erster Stelle der **Haushalt**. Die Sozialausschüsse sollten im Laufe des Jahres kontrollieren, ob die Verwaltung die Haushaltspläne wie vorgegeben verwirklichte, und bei Bedarf weitere Ausgaben im Rahmen der Nachtragshaushalte empfehlen.[109] Außerdem war es alljährlich Aufgabe der Sozialausschüsse, sich an den Beratungen zur Aufstellung der städtischen Haushaltspläne zu beteiligen. Da diese Gremien aber nur beratende Funktion hatten, sollten sie auf Basis der Verwaltungsvorlagen Vorschläge erarbeiten, wo unter Umständen noch Gelder gebraucht wurden oder wo diese eingespart werden konnten. Ihre Empfehlungen gingen dann an den Gemeinderat als letzte Entscheidungsinstanz. Konkret befassten sich die Ausschüsse dabei mit Beihilfen und Zuschüssen an die freie Wohlfahrtspflege, wobei sie generell den Empfehlungen der Verwaltung folgten. Wenn Änderungsvorschläge kamen, gingen diese im Prinzip stets in Richtung einer Anhebung der Beträge zugunsten von freier Wohlfahrtspflege und Hilfsbedürftigen, und das teils selbst bei angespannter Haushaltslage. Damit standen die Mitglieder dieser Ausschüsse in einer gewissen Traditionslinie bis zum ‚Elberfelder System', dessen Niedergang Historiker unter anderem mit der Ausgabefreudigkeit der Ehrenamtlichen begründen. Eine bemerkenswerte Ausnahme bildeten die Anträge des Paritätischen Wohlfahrtverbands in Freiburg. Dieser Verband scheiterte kurz nach seiner Gründung in der ersten Hälfte der 1960er Jahre mehrfach mit seinen Zuschussanträgen, weil die übrigen Verbände eigene finanzielle Einbußen fürchteten.[110]

---

[109] Niederschrift über die Sitzung des Fürsorge- und Vertriebenenausschusses, 18.7.1957, AZ 11718, StadA Castrop-Rauxel.

[110] S. bspw. Niederschrift über die Sitzung des Fürsorge- und Vertriebenenausschusses, 23.1.1958, AZ 11718; Niederschriften über die Sitzungen des Sozialausschusses, 7.1.1965 (AZ 18116) und 26.11.1973 (AZ 12256); alle StadA Castrop-Rauxel; Niederschriften über die Sitzungen des Wohlfahrtsausschusses, 11.3.1958 (C5/2492) und 6.7.1960 (C5/2493), sowie des

Außerhalb der Haushaltsdebatten kam das Thema Finanzen darüber hinaus bei den **Richt- und Regelsätzen** der Fürsorge bzw. Sozialhilfe zum Tragen. Hier gab es aber Unterschiede zwischen den gewählten westdeutschen Städten. Das nordrhein-westfälische Ausführungsgesetz zum BSHG setzte die bisherige Tradition der Richtsatzfestlegung dahingehend fort, dass es eine Spanne zwischen Mindest- und Höchstsätzen ließ. Der Sozialausschuss in Castrop-Rauxel hatte daher wie vor Inkrafttreten des BSHG die Aufgabe, zu empfehlen, wie hoch der örtliche Sozialhilfesatz sein sollte. Dabei legte er aber stets auf Vorschlag der Verwaltung den Höchstsatz zugrunde, der wiederum mit den gleichlautenden Beschlüssen der umliegenden Städte begründet wurde. Erst durch die Eingliederung in den Kreis Recklinghausen 1974/5 verlor der bald darauf aufgelöste Sozialausschuss dieses Recht. In Freiburg dagegen war der Wohlfahrts- bzw. Sozialausschuss erst gar nicht bei der Festsetzung der Richt- und Regelsätze beteiligt. Das baden-württembergische Landesinnenministerium gab keine Spanne, sondern einen fixen Wert vor. Dadurch blieb dem Wohlfahrtsausschuss in Freiburg nur die Aufgabe, die jeweils erlassenen Sätze zur Kenntnis zu nehmen.[111]

Dafür besaßen die Ausschüsse (und dabei auch jene in Schwerin) mehr Mitspracherechte bei **Einzelfällen**. Einerseits ging es dabei um einmalige Beihilfen. Hier durften die bis 1963 bestehenden Castrop-Rauxeler Bezirksfürsorgeausschüsse selbstständig über Anträge bestimmen, in denen es um Beträge im geringen dreistelligen Bereich ging. Anträge auf höhere Beihilfen behandelte der Fürsorge- und Vertriebenenausschuss. Dieser Ausschuss befasste sich andererseits ebenfalls mit Einsprüchen gegen Hilfsbescheide, wobei hier nur eine ‚beratende Beteiligung' bestand, die 1958 per Landesgesetz aufgehoben wurde. Auch bei den Beihilfen kam es immer häufiger zu Nachbewilligungen in den Fällen, in denen das Sozialamt unter Zeitdruck eigenmächtig gehandelt hatte. Ob dies der Grund dafür war, dass Einzelfälle nach 1967 nicht mehr auf der Tagesordnung des Castrop-Rauxeler Sozialausschusses standen, ist nicht feststellbar. Womöglich hing dies auch mit der nicht erhaltenen Hauptsatzung von 1966 zusammen. In Freiburg wiederum befasste sich der Wohlfahrts- bzw. Sozialausschuss als Ganzes nur vorübergehend mit Einzelfällen, da es zwischenzeitlich mehrfach einen kleineren Arbeitsausschuss gab, der Widersprüche verhandelte und Einzelfälle größerer Tragweite (etwa ‚wichtige' Ausnahmen, größere Darlehen etc.). Auf der anderen Seite der innerdeutschen Grenze schließlich, in Schwerin, lag die

---

Sozialausschusses, 26.4.1963 und 10.6.1964 (beide C5/2493), alle StadA Freiburg; vgl. Grohs 2010: 21.

[111] § 7 Gesetz zur Ausführung des BSHG, 25.6.1962, in: *Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land NRW* 41/1962, S. 345; Aktennotiz des Sozialamts, 6.5.1966, AZ 18116; Niederschriften über die Sitzungen des Sozialausschusses, 5.10.1962 (AZ 18116) und 27.11.1974 (AZ 12256); alle StadA Castrop-Rauxel; vgl. Schellhorn/ Jirasek/ Seipp [6]1970: 74.

Beschlussfassung über sämtliche Fürsorgeanträge in den Händen der Sozialkommissionen. Basis war dafür § 22 der Fürsorgeverordnung von 1956. Mangels Verlaufsprotokollen lässt sich hier aber nicht sagen, welche Diskussionen sich hinter den einzelnen Entscheidungen verbargen, d.h. wie etwa die anwesenden Verwaltungsmitarbeiter ihren Einfluss geltend machten. Nicht zuletzt stand es den Mitgliedern der sozialpolitischen Ausschüsse in allen drei Städten frei, von sich aus auf mögliche Fürsorgefälle aufmerksam zu machen und zu veranlassen, dass die Verhältnisse der Betroffenen geprüft wurden.[112]

Freilich war dies weder in Castrop-Rauxel und Freiburg noch in Schwerin das gesamte Aufgabenspektrum. Hier wie dort kümmerten sich die Sozialgremien um weitere Angelegenheiten, die nicht notwendigerweise direkt mit Finanzen zusammenhingen. Allerdings hatten die westdeutschen Gremien auch bei derartigen **nichtmonetären Fragen** offenbar mehr Gestaltungsmöglichkeiten als ihre ostdeutschen Pendants. Die Arbeitspläne und Protokolle der Ständigen Kommission für Gesundheits- und Sozialwesen sowie der Sozialkommissionen offenbaren nämlich einen recht überschaubaren Aufgabenkatalog. Neben ‚Aussprachen', in denen die Mitglieder über Beschlüsse höherer Ebenen und die Arbeit der Verwaltung informiert wurden, standen bei der Ständigen Kommission vor allem Kontrollen auf der Tagesordnung. Hierzu besichtigte die Kommission immer wieder verschiedene soziale Einrichtungen und Betriebe im Stadtgebiet.[113] Vor allem ab den späten 1960er Jahren wurden die Schweriner Sozialgremien zudem stärker in die Betreuung älterer Bürger eingespannt, wie später noch eingehender erläutert wird. Insgesamt beschränkte sich die Beteiligung der Sozialgremien aber auch hier auf rein ausführende Maßnahmen.

Aussprachen, Besichtigungen und Altenbetreuung waren in den beiden westdeutschen Städten ebenso bekannt. Ausschussmitglieder hörten hier ebenfalls Vorträge über Gesetzesänderungen, Statistiken und Sozialprogramme, und genauso informierten sie sich vor Ort über die Zustände in verschiedenen Sozialeinrichtungen. Allerdings gewinnt man aus den Protokollen der Ausschüsse in Freiburg und Castrop-Rauxel nicht den Eindruck, dass sie wie ihr Pendant in Schwerin reine ‚Befehlsempfänger' gewesen wären. Die Ausschussmitglieder beider westdeutschen Städte

---

[112] Verwaltungsbericht der Stadt Castrop-Rauxel 1955; Niederschriften über die Sitzungen des Fürsorge- und Vertriebenenausschusses, 18.7.1957 und 25.7.1958; beide AZ 11718; alle StadA Castrop-Rauxel; Schreiben des Bürgermeisteramts, Abt. I und IV, 13.3.1954, C5/440, StadA Freiburg; Bericht über die Arbeit des Sachgebiets Sozialfürsorge und Arbeit mit den Blinden, Stadtbezirk III, Rat der Stadt Schwerin, 28.10.1955, R19/586, StadA Schwerin; § 22 VAS vom 23.2.1956.

[113] Bspw. Niederschrift über die Sitzung der Ständigen Kommission für Gesundheitswesen und Sozialfürsorge im Stadtbezirk III, 25.5.1955, R19/586, StadA Schwerin.

segneten zwar oft Verwaltungsvorlagen einstimmig ab, etwa wenn es um Richtlinien für verschiedene Fürsorgeleistungen ging.[114] Gerade wenn aber neue Projekte im Raum standen, für die es im Stadtgebiet oder generell keine Präzedenzfälle gab, gingen den Beschlüssen durchaus kontroverse Debatten voraus, die zu Alternativen und Kompromissvorschlägen an die beschließenden Gremien führten.

Insgesamt ist somit leicht ersichtlich, dass es in den westdeutschen Städten vor allem um eins ging: Geld. In der DDR wurden dagegen finanzielle Aspekte zentral geregelt. Daher standen in Schwerin eher nichtmonetäre Aspekte der Sozialpolitik im Zentrum, etwa ‚Aussprachen' über Anweisungen und Gesetze sowie Kontrollen und Besichtigungen. Solche Aspekte spielten wiederum jenseits der innerdeutschen Grenze ebenfalls eine Rolle. Die westdeutschen Ausschussmitglieder verfügten dabei aber über ein höheres Maß an Mitsprache und Mitgestaltung.

Zwischenfazit

In allen drei Städten brachten sich die Gemeindevertretungen, also Gemeinderäte oder Volksvertretungen, in der örtlichen Sozialpolitik ein. Vor allem rechtlich unterschieden sie sich jedoch bei ihren Kompetenzen. Im Westen standen sie theoretisch über der Verwaltung, hießen aber zumeist nur deren Vorlagen gut. Auch im Osten schienen die Volksvertretungen nur dazu da zu sein, Entscheidungen abzunicken, die aber auf höheren Ebenen und nicht in der örtlichen Verwaltung gefallen waren. Mehr Parallelen ergaben sich bei der weiteren Binnendifferenzierung dieser Gremien. Hier wie dort bildeten die Gemeinderäte bzw. Volksvertretungen spezielle Ausschüsse für Fachfragen. Im Sozialbereich waren dies in Freiburg und Castrop-Rauxel Fürsorge- bzw. Wohlfahrtsausschüsse, die später in Sozialausschüsse umgetauft wurden, in Castrop-Rauxel außerdem noch bis in die 1960er Jahre hinein Bezirksfürsorgeausschüsse, in Schwerin Ständige Kommissionen und Sozialkommissionen. Diese Gremien bildeten wiederum in allen Städten Unterausschüsse, die vorübergehend zur Behandlung weiterer Spezialthemen zusammenkamen.

Die konkrete Zusammensetzung der dauerhaft tagenden Sozialausschüsse unterschied sich von Ort zu Ort. So gab es keine Einheitlichkeit bei der Frage, ob und wie viele Vertreter die örtlichen Verwaltungen, Lokalparlamente sowie Gruppierungen der Bürgerschaft entsenden sollten. Überdies unterschieden sich die Städte durch die

[114] Bspw. Richtlinien zur Erholungsfürsorge für alte Menschen, s. Niederschrift über die Sitzung des Sozialausschusses, 5.6.1961, AZ 18116, StadA Castrop-Rauxel, oder Richtlinien zur generellen Fürsorgepraxis, s. Niederschrift über die Sitzung des Wohlfahrtsausschusses, 23.3.1957, C5/2492, StadA Freiburg.

soziale Herkunft der Ausschussmitglieder. Allen Städten gemeinsam war indessen die oftmals langjährige Zugehörigkeit einiger Mitglieder dieser Gremien, womit die Ausschüsse vermutlich über einen relativ großen Erfahrungsschatz zur Bewältigung der anstehenden Aufgaben verfügten. Diese Aufgaben umfassten im Westen vor allem finanzielle Fragen, wobei die Ausschüsse in Castrop-Rauxel dabei mehr selbstständig bestimmen durften als ihr Pendant in Freiburg. Daneben standen nichtmonetäre Themen auf den Tagesordnungen, etwa Informationsveranstaltungen. Letztere fanden in Schwerin ebenso statt, doch darüber hinaus war die Bandbreite der Funktionen der dortigen Ausschüsse systemisch bedingt geringer.

1.2.3. Freie Wohlfahrtspflege, Vereine, Kirchen, Massenorganisationen

In allen drei Städten gab es neben Politik und Verwaltung zahlreiche weitere Gruppen und Organisationen, darunter in Westdeutschland an erster Stelle die örtlichen Verbände der freien Wohlfahrtspflege, deren hervorgehobene Rolle im sozialen Geschehen sogar gesetzlich festgeschrieben war. Daneben prägten Kirchengemeinden und weitere Vereine das lokale Angebot sozialer Dienstleistungen und Einrichtungen in erheblichem Umfang. Anders verhielt es sich in der DDR: Dort gab es keine vergleichbaren ‚freien' Verbände. Diakonie und Caritas waren den Kirchen direkt angeschlossen und standen in einem spannungsreichen Verhältnis zum Staat, der wiederum die übrigen Massenorganisationen durchdrang.

<u>Rechtliche Basis</u>

Nach Ende des Zweiten Weltkriegs standen in Ost- und Westdeutschland umfangreiche Traditionen der Armenfürsorge jenseits staatlicher Strukturen zur Verfügung. Schon im Mittelalter hatte sich die Kirche um Bedürftige gekümmert, etwa durch die Bereitstellung von Spitälern. Seit dem 18. und 19. Jahrhundert waren daneben private Hilfsinitiativen entstanden, aus denen im späteren 19. und frühen 20. Jahrhundert die großen Wohlfahrtsverbände hervorgingen, wie Caritas, Diakonie und Arbeiterwohlfahrt. Deren Position im Gefüge der deutschen Fürsorgelandschaft war zu Zeiten der Weimarer Republik rechtlich verankert worden. Die Reichsfürsorgeverordnung von 1924 erklärte das Subsidiaritätsprinzip zum Gesetz. Vereinfacht gesagt war dadurch die Selbsthilfe als oberste Maxime vorgeschrieben. War das Individuum dazu nicht fähig, sollten sukzessiv andere Organisationen eingreifen, und zwar angefangen auf der unterstmöglichen Ebene, welche die gewünschte Hilfestellung leisten konnte. In der Praxis bedeutete dies, dass die freie Wohlfahrtspflege Vorrang vor öffentlichen,

d.h. staatlichen Trägern genoss. Ihre Spitzenverbände erhielten in den 1920ern Mitsprache- und Anhörungsrechte sowie staatliche Zuschüsse zu ihrer Arbeit. Damit war nach 1933 vorerst Schluss, als die freien Verbände in das NS-Regime zwangsinkorporiert wurden.[115]

Der Zusammenbruch des NS-Regimes 1945 warf die Frage auf, wie es weitergehen sollte. In ihrer Suche nach einer Antwort auf diese Frage gingen Ost und West bald getrennte Wege. Denn die westlichen Besatzungszonen und später die Bundesrepublik setzten auf Altbewährtes. Die Fürsorgegesetze der Weimarer Zeit galten zunächst weiter, bereinigt von Novellen aus der Zeit des Nationalsozialismus. Damit lebte der frühere Trägerpluralismus wieder auf. Der Vorrang der freien Wohlfahrtspflege wurde auch durch das BSHG von 1961/2 fortgeschrieben, was sich erst in den 1990er Jahren änderte. Außerdem herrschte gemäß Art. 9 des Grundgesetzes in der Bundesrepublik Vereinsfreiheit, was auch im sozialen Bereich genutzt wurde.[116]

In der sowjetischen Besatzungszone dagegen und später in der DDR waren ‚freie' Verbände, noch dazu mit rechtlichen Privilegien gegenüber dem Staat, nicht vorgesehen. Vereine durften zwar laut Verfassung gegründet werden, aber nur, wenn sie anderen Gesetzen nicht widersprachen. Ohnehin entstanden anstelle der alten freien Verbände und Vereine auch im sozialen Bereich Massenorganisationen, die staatlicherseits gesteuert waren und als Transmissionsriemen von der SED zur Bevölkerung dienten. Allerdings blieb eine Enklave früherer nichtstaatlicher Wohlfahrtsträger bestehen: die Kirchen, dabei vor allem die historisch in Ostdeutschland stärkere evangelische Kirche. Auf sie konnte der DDR-Staat zu keiner Zeit unbegrenzten Einfluss ausüben, da sie „außerhalb der allgemeinen Organisationsprinzipien der DDR" (Lepsius) standen. Der Staat ließ den Kirchen aber auch nicht freie Hand. Immerhin widersprach die christliche Heilslehre der Weltanschauung der SED. Vor allem in den 1950er Jahren waren die Kirchen und ihre Gemeindeglieder daher Repressionen wie Verhaftungen und Schulverweisen ausgesetzt. Danach, insbesondere nach Teilung der gesamtdeutschen ‚Evangelischen Kirche in Deutschland' (EKD) infolge des Mauerbaus, näherte sich die evangelische Kirche in der DDR vorsichtig dem Staat an. Das Verhältnis blieb aber weiter spannungsreich, etwa weil Christen bei der Berufswahl benachteiligt waren. Vom Status ihrer Schwestergemeinden in

---

[115] Vgl. Raphael 2000: 99; vgl. Grohs 2010: 11, 21, 24f.; vgl. Bauer, in: *SozM* 10/2012: 34-37; vgl. Mühlum, in: *SozArb* 9-10/2012: 326f.

[116] Vgl. Flamm ³1980: 51, 79, 166, 170; vgl. Willing, in: Schulz 2005: 561; vgl. Ronge, in: Voigt 1993: 348.

Westdeutschland, wo der Staat unter anderem Steuern zugunsten der Kirchen einzog, blieben die ostdeutschen Kirchen bis 1989/90 weit entfernt.[117]

Organisation

Zur Bewältigung der Kriegsfolgen formierten sich in allen drei untersuchten Städten schon bald nach Kriegsende mehrere Hilfsgemeinschaften. Für Schwerin brachte das Kriegsende jedoch weit größere Einschnitte als für Freiburg und Castrop-Rauxel. Ein näherer Blick auf die inneren Strukturen der Hilfsgemeinschaften ist wegen fehlender Quellen erschwert, aber nicht unmöglich – und er verrät einiges über Mitarbeiter und Helfer sowie über die Finanzierung. Dabei gibt es durchaus Parallelen, aber auch erhebliche Unterschiede, und zwar nicht nur zwischen Ost und West.

Sowohl in Freiburg als auch in Castrop-Rauxel knüpften mit Arbeiterwohlfahrt, Caritas, Innerer Mission und Rotem Kreuz traditionsreiche Verbände nach 1945 an ihre Arbeit aus der Zeit der Weimarer Republik an. Dazu kamen in beiden Städten konfessionelle Hilfsvereine, die den Kirchengemeinden vor Ort direkt angegliedert waren. Zieht man die Berichterstattung in den örtlichen Zeitungen heran, so schienen dabei unterschiedliche Verbände jeweils die dominante Stellung in den beiden Städten einzunehmen. In Freiburg war dies die Caritas, die hier ihren Stammsitz hatte, in Castrop-Rauxel die Arbeiterwohlfahrt, die traditionell in Nordrhein-Westfalen besonders stark vertreten war. Zudem war die Bandbreite gemeinnütziger, nichtstaatlicher Organisationen in Freiburg größer als in Castrop-Rauxel. So entstand in Freiburg in den 1960ern eine Kreisgruppe des Paritätischen Wohlfahrtsverbandes (DPWV). Unter dessen Dach agierten unter anderem mehrere Freiburger Stiftungen, die wiederum in der Allgemeinen Stiftungsverwaltung vereinigt waren. Nicht zuletzt gründete sich 1969 das ‚Nachbarschaftswerk' (NBW), ein überwiegend von der Stadt finanzierter Verein Freiburger Bürger, der vor allem bei der Betreuung der Freiburger ‚Zigeuner' eine wichtige Rolle einnahm. Vergleichbare Organisationen gab es in Castrop-Rauxel nicht.[118]

Anders war die Lage in Schwerin. Dort gründete sich 1946 die Volkssolidarität. Sie unterstand als Massenorganisation der SED und vereinigte zumindest gemäß der Satzung ein breites Spektrum von Gruppen und Institutionen. Die früheren freien Wohlfahrtsverbände waren nicht dabei, da sie in der DDR nicht existierten. Stattdessen sollte die Volkssolidarität „aus sämtlichen antifaschistischen Parteien,

---

[117] Lepsius, in: Kaelble et al. 1994: 19; vgl. Huinink, in: ders. et al. 1995: 32; Angerhausen et al. 1998: 39, 41f., 46; vgl. Pilvousek, in: Kösters 2001: 163; vgl. Wehler 2010: 407f.

[118] Vgl. Freese et al. 1980: 201; vgl. Widmann 2001: 136; vgl. Boeßenecker 2005: 104f., 180.

Gewerkschaften, den Frauenausschüssen, der Freien Deutschen Jugend (Arbeit und Sozialamt), Umsiedleramt, Gesundheitsamt, Industrie und Wirtschaft sowie Handwerk, den kulturellen Verbänden, dem Ausschuß Opfer des Faschismus sowie den kirchlichen Einrichtungen des Landes Mecklenburg" bestehen.[119]

Von Dauer war diese Zusammensetzung jedoch nicht. 1951 beendeten beispielsweise die Kirchen ihre Zusammenarbeit mit der Volkssolidarität. Seither setzten die Schweriner Kirchen auf die eigenen, ihnen angeschlossenen Wohlfahrtsvereine. Auf evangelischer Seite war dies die Innere Mission (ab 1958 Diakonisches Werk), vor Ort zunächst vertreten durch Stadtmission und Kreisbüro, die 1966 zusammengingen. Auf katholischer Seite existierte die örtliche Pfarrcaritas der Gemeinde St. Anna.[120]

Nimmt man diese genannten Organisationen genauer unter die Lupe, fallen einige weitere Parallelen und Unterschiede auf. So bildeten ehrenamtliche Kräfte in allen drei Städten das Rückgrat der Vereine und Verbände. Der Umfang dieses Helferstammes variierte, soweit feststellbar, jedoch deutlich. Ebenso unterschiedlich waren die Zahlen der festen Mitarbeiter. Mit Blick auf deren fachliche Qualifizierung gab es in beiden westdeutschen Städten sowie im kirchlichen Bereich in Schwerin eine Tendenz zu höheren Aus- oder Weiterbildungsstandards. Um unter anderem diese Entwicklung finanziell zu ermöglichen, griffen die Organisationen auf verschiedene Geldquellen zurück, aus denen vor allem die Verbände in Castrop-Rauxel und Freiburg immer höhere Beträge schöpften.

Doch zunächst zu Mitgliedern und Personal. Die Schweriner Volkssolidarität bildete auf Basis der verfügbaren Mitgliederzahlen die mit Abstand größte Organisation im Städtevergleich. Ihr gehörten 1960/1 knapp 13.000 Personen und damit fast elf Prozent der Wahlberechtigten an. Damit lagen die Mitgliederzahlen höher als im Bezirksdurchschnitt, der neun Prozent betrug, reichten aber nicht an das Plansoll von 17.000 Mitgliedern heran, sehr zum Missfallen des Bezirkstags. Ansonsten ist unklar, wie viele von diesen Mitgliedern als ehrenamtliche Kräfte tätig wurden, ob auch hier, wie allgemein für die DDR beobachtet, ab den 1960er Jahren hauptamtliches Personal tätig war und in welcher Form Mitarbeiter und Helfer geschult wurden.[121]

Die Schweriner Kirchengemeinden beschäftigten dagegen einige hauptberufliche Kräfte, darunter Fürsorgerinnen und auf evangelischer Seite einen Stadtmissionar.

---

[119] Chronik des Bezirksausschusses der Volkssolidarität Schwerin, 1985, Archiv der Volkssolidarität Schwerin; Jahresbericht des Kreisbüros der Inneren Mission/ Hilfswerk Schwerin 1966, 4.1.1967, [unverzeichnete Akte: Stadtmission, 1959-74], LKA Schwerin.

[120] Vgl. Kösters, in: ders. 2001: 9; vgl. Pilvousek, in: Kösters 2001: 164.

[121] Schreiben zur Jahresanalyse der Volkssolidarität, 28.2.1961, AZ (7.11-1)-11875-177, LHA Schwerin; vgl. Angerhausen et al. 1998: 123.

Unterstützung bekam dieses Personal durch ehrenamtliche Helferkreise, die beispielsweise bei der Caritas in den späten 1960ern etwa 40 bis 45 Mitglieder umfassten. Allerdings klagten Kirchenvertreter immer wieder darüber, dass weder das Personal noch die Helferkreise ausreichten und neue Kräfte nicht zu finden waren. Selbst ein 1971 eigens eingeführtes Altenpflegeseminar von Caritas und Diakonie für Gemeindeglieder brachte nicht den erhofften Zuwachs an nötigen Hilfskräften. Dieses Seminar war im Übrigen nicht die einzige Schulungsmaßnahme der Gemeinden. Für das Personal in Sozialeinrichtungen veranstaltete die Caritas vierteljährliche mehrtägige Weiterbildungskurse. Das Diakonische Werk nannte 1975 Heimleiterdienstbesprechungen, Informationen für Mitarbeiter sowie Arbeitstagungen als Aufgaben seiner Geschäftsstellen. Angesichts dieser Angebote liegt die Vermutung nahe, dass für die Caritas und Stadtmission in Schwerin die Feststellung galt, die Angerhausen et al. für die konfessionellen Hilfsorganisationen der DDR gemacht haben, nämlich dass diese Gruppierungen „sich deutlich von staatlichen und quasi-staatlichen Organisationen ab[hoben], da sie sich an den fachlichen Standards ihrer Parallelorganisationen in Westdeutschland orientierten".[122]

In den westdeutschen Städten gewähren einige Quellen Einblicke in die Organisation der dortigen freien Wohlfahrtsverbände. So schwankten die Zahlen der hauptberuflichen Mitarbeiter bei den Castrop-Rauxeler Verbänden zumindest bis Ende 1960 zwischen 5 und 31, jene der ehrenamtlichen Helfer zwischen 90 und 250, wobei alle Verbände in der Tendenz zulegten. Die Caritas-Gruppen, die sich erst 1969 zu einem Stadtverband zusammenschlossen, verfügten hier sowohl über die meisten Mitarbeiter als auch die meisten Helfer. Die Arbeiterwohlfahrt stand trotz ihrer größeren medialen Präsenz in beiden Punkten hinter der Caritas zurück. Bei den hauptberuflichen Mitarbeitern war überdies eine Tendenz erkennbar, von vornherein speziell ausgebildete Kräfte einzustellen. In Freiburg ist zumindest vom NBW bekannt, dass dort 1972 elf Planstellen für Fachkräfte existierten. Zudem wandelte das NBW in den frühen 1970er Jahren einige Stellen für Erzieherinnen in solche für akademisch gebildete Sozialarbeiter um. Zur selben Zeit klagte die Castrop-Rauxeler Arbeiterwohlfahrt, dass sie mangels ausreichender Zuschüsse bald keine gut qualifizierten Spezialkräfte mehr bezahlen könne, die sie seit den späten 1960er Jahren eingestellt hatte. NBW und Arbeiterwohlfahrt schlossen sich damit dem Trend einer zunehmenden

[122] Jahresbericht der Familienfürsorge 1957, 17.1.1958, [unverzeichnete Akte: Stadtmission, 1946-57]; Jahresbericht des Oberkirchenrats 1961, AZ (03.01.01.01)-0407; Jahresbericht des Oberkirchenrats 1975, AZ (03.01.01.01.)-0411; alle LKA Schwerin; Jahresbericht der Pfarrcaritas Schwerin 1969, 20.4.1970, AZ (NB) 12.001; Niederschrift über die Beratung des Arbeitskreises ‚Caritas', 29.5.1972, AZ (NB) 12.002, beide PA St. Anna; Chronik der Gründung des Caritasverbands Schwerin und Mecklenburg, 26.3.1979, AZ 09-10-00, AEAS; Angerhausen et al. 1998: 56.

Professionalisierung an, der seit den späten 1960er Jahren auch die Sozialämter erfasste. Im Fall der Arbeiterwohlfahrt stellte dies die Abkehr von der Tradition dar, denn als Freiwilligenorganisation hatte sie ursprünglich ihren Schwerpunkt im ehrenamtlichen Bereich gesehen.[123]

Die Klage der Castrop-Rauxeler Arbeiterwohlfahrt verweist auch auf einen weiteren wichtigen Aspekt mit Blick auf die verschiedenen Hilfsgemeinschaften: die finanzielle Lage. Generell waren dabei die westdeutschen Wohlfahrtsverbände und Kirchenvereine von einem breiteren finanziellen Fundament getragen als die ostdeutschen Massenorganisationen und Kirchen. Bei letzteren kam der Großteil der Gelder nämlich zumindest offiziellen Berichten zufolge aus privater Hand. So bezog die Volkssolidarität laut Satzung ihre Hauptmittel aus öffentlichen Sammlungen und Spenden, woraus sie beispielsweise 1961 in Schwerin etwa 102.000 Mark erhielt (rund 20 Prozent weniger als geplant). Dazu kamen Mitgliedsbeiträge. Inoffiziell wurde die Volkssolidarität laut Angerhausen et al. aber größtenteils staatlich finanziert. Keine staatliche Unterstützung erhielten dagegen die Kirchen. Sie durften stattdessen jedes Jahr zwei bis drei größere, staatlich genehmigte Sammlungsaktionen durchführen. Die evangelische Landeskirche erhielt auf diese Weise nach jahrelangen kleineren Steigerungen zuletzt rund 260.000 Mark Mitte der 1970er Jahre, von denen 80 Prozent der Diakonie zuflossen, der Rest den Kirchengemeinden direkt. Die Caritas der Schweriner Pfarrgemeinde St. Anna verfügte dank ‚Caritas-Opfer' (das wegen des fehlenden Verbandscharakters die Mitgliedsbeiträge ersetzte), Kollekten, sonstigen Spenden sowie Sammlungen in den späten 1960er Jahren über 10.000 bis 14.000 Mark, danach fehlen Unterlagen. Ansonsten mussten die Schweriner Kirchengemeinden ihre Kirchensteuern selbst einholen. Nicht zuletzt bildeten Geldtransfers aus dem Westen eine weitere Finanzquelle. Diese wurden in den Jahresberichten der Kirchen nie explizit genannt, waren aber laut Studien zur Caritas essentiell für das finanzielle Überleben der kirchlichen Wohltätigkeitsorganisationen.[124]

---

[123] Tätigkeitsberichte des Caritasverbands, des Deutschen Roten Kreuzes, der Inneren Mission und der Arbeiterwohlfahrt Castrop-Rauxel, 1.4.1954-31.3.1955 (alle AZ 11875) sowie 1.4.-31.12.1960 (alle AZ 11874); Schreiben der Arbeiterwohlfahrt, 2.8.1973, AZ 12665; alle StadA Castrop-Rauxel; *WAZ*, 10.4.1967; 10 Jahre NBW Freiburg 1979: 9f.; vgl. Boeßenecker 2005: 173; vgl. Thuns, in: *SozArb* 9-10/2012: 334.

[124] *Volkssolidarität:* Chronik des Bezirksausschusses der Volkssolidarität Schwerin, 1985, Archiv der Volkssolidarität Schwerin; Schreiben zur Jahresanalyse der Volkssolidarität, 28.2.1961, AZ (7.11-1)-11875-177, LHA Schwerin; *Diakonie:* Jahresberichte des Oberkirchenrats 1960 (AZ (03.01.01.01.)-0407) und 1975 (AZ (03.01.01.01.)-0411); beide LKA Schwerin; *Caritas:* Satzung des Caritasverbands für Mecklenburg, 29.4.1950, AZ 09-11-00; Chronik der Gründung des Caritasverbands Schwerin und Mecklenburg, 26.3.1979, AZ 09-10-00; beide AEAS; Jahres-

Die westdeutschen Wohlfahrtsverbände finanzierten sich demgegenüber ebenfalls über private Geldleistungen in Form von Sammlungen, Spenden und Mitgliedsbeiträgen. Dazu kamen die staatlich eingezogenen Kirchensteuern für die kirchlichen Verbände sowie Zuschüsse von Stadt und Land. Letztere konnten zweckgebunden sein oder die Form von Globalzuschüssen annehmen, über deren Verwendung die Empfänger selbst entscheiden konnten. Diese Zuschüsse schwankten erheblich. Die Freiburger Kreisgruppe des Paritätischen Wohlfahrtsverbandes beklagte sich beispielsweise 1963, dass sie nur 1000 DM Stadtzuschuss erhalte, was weniger als ein Prozent der tatsächlichen Aufwendungen abdecke. Demgegenüber musste das NBW zwischen 1969 und 1978 nur 4,5 Prozent seiner Ausgaben aus eigenen Mitteln bestreiten; den Rest trugen vor allem städtische Zuschüsse. Zwischen diesen Extremen lagen die freien Verbände in Castrop-Rauxel. Die Arbeiterwohlfahrt in Castrop-Rauxel etwa bekam 1955 über 60 Prozent ihrer Aufwendungen aus städtischen Mitteln erstattet. 1960/1 waren es immerhin noch rund 50 Prozent.[125]

Abgesehen von diesen Unterschieden war in beiden Städten im Zeitverlauf eine Erhöhung der städtischen Gesamtzuschüsse für die freien Verbände zu beobachten. Mit Ausnahme einiger Stagnationsphasen stieg der Umfang dieser Zuschüsse in Freiburg bis 1970 inflationsbereinigt um rund ein Zehntel, von 27.000 im Jahr 1955 auf 42.000 DM, in Castrop-Rauxel bis 1975 sogar um ein Achtel von 36.000 auf 75.000 DM. Zudem zahlte die Stadt Freiburg 1970 zweckgebundene Zuschüsse in Höhe von über 90.000 DM aus, wovon fast die Hälfte in Maßnahmen der Altenhilfe floss. Diese Steigerungsraten standen jedoch weit hinter jenen der Gesamthaushalte zurück. Sie beruhten auch nicht auf einem freiwilligen Entgegenkommen der Städte, sondern auf wiederholten (teils erfolglosen) Anträgen der freien Verbände angesichts steigender Kosten bei Löhnen und Preisen. Diese Bruchlinie zwischen Stadt und Verbänden ist einerseits verständlich angesichts der stetigen Klagen von Verwaltungsvertretern und Lokalpolitikern über die schlechte Haushaltslage ihrer Städte. Andererseits überrascht sie aber auch. Schließlich hatten diese Verbände eine relativ starke rechtliche Stellung dank des Subsidiaritätsprinzips. Außerdem führten die Verbände eine ganze Reihe von Aufgaben aus, die sie dank ihrer ehrenamtlichen HelferInnen kostengünstiger ausführen konnten als die Städte selbst.[126]

---

berichte der Pfarrcaritas Schwerin 1966 und 1969; alle AZ (NB) 12.001, PA St. Anna Schwerin; Angerhausen et al. 1998: 124f.; vgl. Wolle ²1999: 247; vgl. Pilvousek, in: Kösters 2001: 161.

[125] Schreiben der DPWV-Kreisgruppe Freiburg, 25.4.1963, C5/2527; 10 Jahre NBW Freiburg 1979: 11.

[126] Auflistung der Wohlfahrtszuschüsse im Rj. 1955, 5.11.1955; Schreiben des Bürgermeisteramts, Abt. IV, 5.11.1970; beide C5/2506, StadA Freiburg; Auszug der Niederschrift über die

Einrichtungen und Aufgaben

Freie Wohlfahrtsverbände, Kirchen, Massenorganisationen und Vereine übernahmen zahlreiche Aufgaben, die sich im Laufe von zwei Jahrzehnten wandelten. Allein die Arbeit mit älteren Personen beschäftigte sämtliche der genannten Gruppen, allerdings zu unterschiedlichen Zeiten, mit unterschiedlichen Angeboten und nicht zuletzt unterschiedlichen Gestaltungsmöglichkeiten, wie im entsprechenden Kapitel dargelegt werden soll. Diese Beobachtung gilt auch für die übrigen Aufgaben.

In der Bundesrepublik ermöglichte das Subsidiaritätsprinzip den freien Wohlfahrtsverbänden ein beachtliches Spektrum an Aktivitäten für verschiedene Bedürftigengruppen. Dabei kam den Verbänden die Aufgabe zu, Dienstleistungen bereitzustellen, die dafür nötigen Kräfte anzuwerben und die Interessen ihrer Klientel zu vertreten. Die erste dieser Funktionen soll hier im Zentrum stehen. Ihre Umsetzung in der Praxis hing damit zusammen, wie weit oder eng das Subsidiaritätsprinzip ausgelegt wurde. Freiburg und Castrop-Rauxel unterschieden sich dabei relativ stark. Denn Verwaltung und Politik in Freiburg setzten auf einen größtmöglichen Transfer von Aufgaben auf die örtlichen Verbände der freien Wohlfahrtspflege. Die Stadt verfügte an eigenen Einrichtungen nur über den heilpädagogischen Hort, das Obdachlosenheim und die Wandererübernachtungsstätte sowie ab Mitte der 1960er Jahre die Siedlung für ‚Zigeuner' und ‚Landfahrer' an der Mundenhofer Straße. Alle übrigen sozialen Angebote sollten die Wohlfahrtsverbände in Eigenregie auf die Beine stellen, die im Gegenzug politischen Einfluss im Sozialausschuss und Gemeinderat ausüben konnten. Dadurch kam den Verbänden in Freiburg ein großes Gewicht im sozialpolitischen Raum zu. Verschiedene Vereine ergänzten diese Angebote, indem sie teils nebenbei, teils aber auch hauptsächlich einige soziale Aufgaben wahrnahmen. Das NBW etwa kümmerte sich um die ‚Problemfamilien' in der ‚Opfinger Siedlung' sowie um die ‚Zigeuner' und ‚Landfahrer'. Etliche andere Vereine, darunter Chöre, Jugendgruppen und Karnevalisten, boten dagegen nur vereinzelt Veranstaltungen für Bedürftige an oder sammelten punktuell Spenden, und das auffällig oft in der Weihnachtszeit.[127]

Letztere Beobachtung zu Vereinsaktivitäten traf auch auf Castrop-Rauxel zu, doch handhabte diese Stadt das Subsidiaritätsprinzip nicht in solcher Strenge. Die Castrop-Rauxeler Stadtverwaltung übernahm im Laufe der Zeit etwa in der Altenhilfe weit

---

Sitzung des Sozialausschusses, 19.3.1975, AZ 12665, StadA Castrop-Rauxel; *WAZ*, 31.3.1956; vgl. Jaedicke et al. 1990: 181; vgl. Ronge, in: Voigt 1993: 334; vgl. Holtkamp/ Bogumil, in: von Winter/ Willems 2007: 552.

[127] Stellungnahme des Wohlfahrtsamts zum Haushaltsplan 1959, 3.11.1958, C5/2492; Tätigkeitsbericht des Sozialamts 1968, C5/2501; beide StadA Freiburg; vgl. Holtkamp/ Bogumil, in: von Winter/ Willems 2007: 551.

mehr Aufgaben als ihr Pendant in Freiburg. Trotzdem blieben in der Ruhrgebietsstadt ebenfalls noch viele Bereiche übrig, in denen die freien Verbände wirken konnten. Der Tätigkeitsbericht des Castrop-Rauxeler Caritasverbandes für das Jahr 1960 etwa nennt eine Vielzahl an Hilfsbedürftigengruppen (Vertriebene, Jugendliche, Durchreisende, Arbeitslose, Besucher aus der DDR, Kranke, Süchtige, Nichtsesshafte et al.) und Aufgaben, darunter Erholungsangebote für Mütter, Kinder und ältere Menschen, die Verteilung von Wäsche, Kleidung, Lebensmitteln und Barbeihilfen, zudem Krankenbesuche und -pflege, Stellenvermittlungen, Beratungen und Maßnahmen der Jugendhilfe wie Vormundschaftsvermittlungen und Heimunterbringungen.[128]

Ein solches Spektrum fand sich in ähnlicher Weise bei den anderen freien Wohlfahrtsverbänden in beiden Städten, und hier wie dort unterlag es im Zeitverlauf einem dynamischen Wandel. Mal nahmen mehr Personen bestehende Angebote in Anspruch, mal fielen alte Aufgaben weg. So führte etwa die Freiburger ‚Nothilfe' als Kooperationsverein der freien Verbände nur bis in die frühen 1960er Jahre jährlich umfangreiche Kleider- und Hausratssammlungen durch. In der Regel aber kamen neue Tätigkeitsfelder hinzu. Bisweilen geschah dies auf Anregung der Stadt, wie etwa in Freiburg Ende der 1960er Jahre, als es um die Trägerschaft des geplanten Kreispflegeheimes ging. Häufiger aber organisierten die Verbände und Vereine aus eigenem Antrieb neue Angebote, um weitere Bedürftigengruppen zu erreichen bzw. um für bestimmte Bedürftigengruppen eine noch umfassendere Betreuung zu gewährleisten. Kritikern zufolge geschah dies nicht allein mit dem hehren Ziel, benachteiligten Bürgern zu helfen, sondern auch aus Eigeninteresse. Schließlich mussten die freien Wohlfahrtsverbände in Zeiten des steigenden Wohlstandes Gründe finden, um ihr für städtische und staatliche Kassen durchaus kostenträchtiges Weiterbestehen zu rechtfertigen. Eine Ausweitung der Aufgaben diente somit der „Domänensicherung", wie sie Holz 1987 im Fall der Arbeiterwohlfahrt auf Bundesebene beobachtete.[129]

Ähnlichen Zwängen unterlagen die Schweriner Sozialorganisationen. Der Volkssolidarität beispielsweise drohte in den frühen 1950er Jahren der Absturz in die Bedeutungslosigkeit, nachdem ihr ursprünglicher Zweck, die Kriegsfolgen zu bewältigen, entfallen war. Verhindern konnte sie dieses Schicksal nur, weil sie sich ab Mitte der

---

[128] Tätigkeitsbericht des Caritasverbands Castrop-Rauxel, 1.4.1959-31.3.1960, AZ 11874, StadA Castrop-Rauxel.

[129] Holz 1987: 47, 202; vgl. Leibfried et al. 1995: 236f.; vgl. Neisen 2004: 217; Anm. d. Verf.: Ein kurzer Überblick zur Arbeiterwohlfahrt im Bezirk Westliches Westfalen beispielsweise, dem auch Castrop-Rauxel angehörte, findet sich in der Zeitschrift *AWO-Pflege-Plus* 03/2009, S. 7 (http://www.awo-ww.de/mastercms1/awofiles/Content/Pflege-Plus/Dateien/awo_ww_pflegeplus_309_web.pdf; zuletzt eingesehen am 18.12.2013); vgl. Thuns, in: *SozArb* 9-10/2012: 336.

1950er Jahre zunehmend der offenen Altenhilfe annahm und schließlich mit Einrichtungen und Veranstaltungen eine „Monopolstellung“ in diesem Bereich innehatte. Obwohl ein Ministerratsbeschluss ihren Aufgabenbereich 1969 kodifizierte, blieb die Volkssolidarität in der DDR aber politisch marginalisiert. Sie entsandte beispielsweise anders als der ‚Freie Deutsche Gewerkschaftsbund' (FDGB) oder die ‚Freie Deutsche Jugend' (FDJ) keine Mitglieder in die Volkskammer.[130]

Noch stärkere Einschränkungen erlebten die Schweriner Kirchengemeinden. In einem Staat, der für sich die alleinige Definitionsmacht in allen Lebensbereichen beanspruchte, blieb ihnen ohnehin politischer Einfluss gleich jenem der westdeutschen Verbände verwehrt. Zudem untersagte es ihnen die Staatsführung, in Konkurrenz zu staatlichen Aufgaben zu treten. Aus diesem Grund wurden schon zum Jahreswechsel 1955/56 die Bahnhofsmissionen von Caritas und Innerer Mission in Schwerin aufgelöst. Zum Verhängnis geworden war ihnen, dass sie alleinreisende oder ‚gefährdete' Kinder und Jugendliche sowie Mütter mit Kindern betreuten. Da die Erziehung der Jugend in der DDR ideologiebedingt hohe Priorität hatte, war der Einfluss der Kirchen unerwünscht. Allerdings zeigt sich auch hier, dass die DDR die Kirchen nie vollends unter ihre Kontrolle bringen konnte. Schließlich kümmerten sich die Schweriner Kirchengemeinden weiterhin zumindest in begrenztem Umfang um Familien und Kinder durch Beratungen, Erholungsfreizeiten oder den Einsatz von Familienfürsorgerinnen. Eine wirklich umfassende Hilfe, etwa für ‚asoziale' Familien, durften sie aber nicht leisten. Dafür überließ der Staat den Kirchen Bereiche, die aus Sicht der SED (lange Zeit) keinen hohen Stellenwert hatten oder in denen der Staat nicht selbst ausreichende Angebote schaffen konnte, etwa die Altenhilfe vor 1969 oder die Arbeit mit Menschen mit Behinderung. Hier eröffneten sich den kirchlichen Organisationen also einige Handlungsräume.[131]

Zwischenfazit

Gerade bei den Wohlfahrtsorganisationen außerhalb von Verwaltung und Politik trennten sich die Entwicklungsstränge in Bundesrepublik und DDR früh. In

---

130 Vgl. Angerhausen et al. 1998: 125; vgl. Springer 1999: 25; vgl. Willing 2011: 57.

131 Zweijahresbericht des Caritasverbands für Mecklenburg 1948/9, AZ 09-10-00, AEAS; Rundschreiben von Weihbischof Bernhard Schräder, Bischöfliches Kommissariat Schwerin, zum Caritasopfer, 4.12.1967, AZ (NB) 12.001, PA St. Anna Schwerin; Bericht über die soziale Arbeit innerhalb des Landesverbands Innere Mission und Hilfswerk, 26.10.1964, [unverzeichnete Akte: Stadtmission, 1959-74]; Arbeitsbericht über Familienfürsorge und Gehörlosenarbeit der Stadtmission 1965, 10.1.1966, [unverzeichnete Akte: Stadtmission, 1965-68]; beide LKA Schwerin; vgl. Wolle ^{2}1999: 248f.; vgl. Pilvousek, in: Kösters 2001: 171, 177; vgl. Olk, in: Kleßmann 2006: 663.

Westdeutschland setzte man Traditionen aus der Weimarer Republik fort, mit denen die ostdeutsche Staatsführung brach. So galt in der BRD zunächst das alte Fürsorgerecht aus der Weimarer Republik weiter, wonach die wiedergegründeten freien Verbände dank des ‚Subsidiaritätsprinzips' eine wichtige Rolle in der örtlichen Sozialpolitik einnahmen. Das BSHG schrieb dies für weitere drei Jahrzehnte fest. In der Folge erlebten in Freiburg und Castrop-Rauxel alle Wohlfahrtsverbände bei Personal, Finanzen und Aufgaben Entwicklungen, die in der generellen Tendenz in Richtung einer Ausweitung liefen: mehr und besser ausgebildete Mitarbeiter, höhere städtische Zuschüsse sowie neue Tätigkeitsfelder, die immer weitere Bedürftigengruppen erfassten. Gerade die hinzukommenden Aufgaben dienten aber auch dem Eigeninteresse der Verbände, die dadurch angesichts des ‚Wirtschaftswunders' ihr Weiterbestehen begründen konnten.

Eine solche Legitimationsfunktion kannten auch die Schweriner Organisationen, gerade weil sie im Vergleich zu den westdeutschen Verbänden einen schweren Stand im System der DDR hatten. Die Volkssolidarität war kein freier Verband, sondern eine staatlich gegründete Massenorganisation. Sie war politisch randständig und zwischenzeitlich von der Bedeutungslosigkeit bedroht, als ihr ursprünglicher Zweck entfiel. Danach entwickelte sie sich zu einer Art staatlich (auch finanziell) gestützter Ein-Themen-Organisation, die sich allein der offenen Altenhilfe widmete und hier eine bedeutende Rolle einnahm. Eine ähnliche Entwicklung durchliefen die kirchlichen Organisationen. Sie besaßen keine Eigenständigkeit, und ihr finanzielles Fundament war nicht so breit gefächert und abgesichert wie im Westen. Zudem grenzte der Staat ihre Aktivitäten auf Bereiche ein, die er als nebensächlich erachtete, in denen die Kirchen dann wichtige Funktionen erfüllten. Im Unterschied zur Volkssolidarität setzten die Kirchen aber auf qualifizierte Mitarbeiter, womit sie den westdeutschen Verbänden glichen.

1.2.4. Sonstige Akteure

Mit Verwaltung, Politik sowie freien Wohlfahrtsverbänden, Vereinen, Kirchen und Massenorganisationen sind die für diese Studie wichtigsten Handlungsträger der lokalen ‚Armenpolitik' bereits eingehend vorgestellt worden. Ihnen zur Seite standen jedoch in allen drei Städten zahlreiche weitere Gruppierungen bzw. Organisationen aus den Bereichen Justiz, Arbeitswelt, Wohnungsbau und Öffentlichkeit. Sie sollen im Folgenden kurz skizziert werden. Dabei waren manchmal die Ähnlichkeiten zwischen Ost und West größer als zwischen den beiden westdeutschen Städten.

So beteiligten sich dies- wie jenseits der innerdeutschen Grenze auch **Gerichte** und **Polizei** am Umgang mit örtlichen sozialen Problemen, was Erinnerungen an jahrhundertealte Traditionen weckt. Vor allem in Schwerin brachten sich Kreisgericht und Volkspolizei bei der Bekämpfung des ‚Arbeitsbummelantentums' ein. Umgekehrt konnten sich Bedürftige in der DDR jedoch nicht an die Gerichte wenden, wenn sie mit ihrer staatlichen Unterstützung unzufrieden waren oder wenn Sozialkommissionen und Verwaltung ihre Hilfsgesuche abgelehnt hatten. In der Bundesrepublik dagegen besaßen Bedürftige seit dem entsprechenden Urteil des Bundesverwaltungsgerichts 1954 faktisch einen Rechtsanspruch auf Unterstützung, den das BSHG später auch gesetzlich verankerte. Unklar ist aber, in welchem Umfang die Sozialämter in Freiburg und Castrop-Rauxel von sich aus die Gerichte bemühten, um Rechtskonflikte mit Hilfsbedürftigen beizulegen. Immerhin ist für Freiburg feststellbar, dass hier nach Kriegsende bis mindestens Ende der 1950er Jahre die Verwaltung die örtlichen Polizeibehörden einschaltete, um die ‚Zigeuner' überwachen zu lassen. Ähnlich kontrollierte die Polizei in Castrop-Rauxel zumindest in Einzelfällen dortige Obdachlose. Dadurch setzte sich in allen Städten ein langlebiger Brauch fort, denn für ‚unwürdig' befundene Arme waren bereits in der Frühen Neuzeit den Gerichten und Polizeibehörden überantwortet worden.[132]

In punkto betrieblicher Sozialpolitik ähneln sich eher Castrop-Rauxel und Schwerin, da in beiden Städten **Betriebe** soziale Dienstleistungen stellten. Die sozialen Aktivitäten der Freiburger Unternehmen erscheinen dagegen nur als punktuell in Form von Spenden und Veranstaltungen. Dies fällt umso stärker ins Auge, wenn man Castrop-Rauxel zum Vergleich heranzieht. Dort bauten die Bergbaugesellschaften schon in der frühen Nachkriegszeit nicht nur ganze Siedlungen für ihre Mitarbeiter (bis 1957 rund 60% der nach 1945 errichteten Normalwohnungen), sondern auch Notunterkünfte, die über Jahrzehnte hinweg der Unterbringung obdachloser Familien dienten. Überdies boten die Bergbaugesellschaften viele Einrichtungen und Dienste im Sozial- und Freizeitbereich an: Gesundheitshäuser und Werksarzt, Haushaltungsschulen und Nähstuben, Kindergärten und Büchereien. Manche Einrichtungen übergaben die Gesellschaften aber offenbar wegen der Bergbaukrise im Laufe der Zeit anderen Trägern, so zum Beispiel eine Nähstube, welche die Arbeiterwohlfahrt 1960 von der ‚Klöckner Bergbau AG' übernahm.[133]

---

[132] Vgl. Werner, in: Timmermann 1996: 462; vgl. Klagge 2005: 50; vgl. Marx-Jaskulski 2008: 25.

[133] Niederschrift über die Sitzung des Fürsorge- und Vertriebenenausschusses, 23.1.1958, AZ 11718; Verwaltungsbericht der Stadt Castrop-Rauxel 1955, S. 7; Tätigkeitsbericht der Arbeiterwohlfahrt Castrop-Rauxel, 1.4.-31.12.1960, AZ 11874; alle StadA Castrop-Rauxel; *WAZ*, 1./2.2.1975; vgl. Boerboom 1957: 39; vgl. Koch, in: Beier [2]1988: 142; vgl. Cramm [2]2001: 291f.

Die Betriebe in der DDR besaßen ebenfalls großen Einfluss auf das soziale Geschehen. Manche WissenschaftlerInnen vertreten sogar die Auffassung, dass die dortigen Betriebe die Kommunen als wichtigste sozialpolitische Träger ersetzten. Andere Forscher haben dies aber zuletzt in Frage gestellt, da die Betriebe „nie das ganze Spektrum kommunaler Daseinsvorsorge" (Benke) abdeckten und ihr Angebot nicht allen Bürgern offenstand. Darüber hinaus besaßen die Betriebe einige Freiheiten bei der konkreten Ausgestaltung ihrer sozialen Angebote. Dies zeigte sich auch in Schwerin. So ist zwar feststellbar, dass die dortigen Betriebe sich mit beiden gewählten Bedürftigengruppen befassten. Dies geschah jedoch teils erst spät und nicht immer entsprechend den Wünschen von Partei und Staat. Beispielsweise finden sich in den Akten durch den gesamten Untersuchungszeitraum hindurch Klagen der zuständigen Ratsabteilungen darüber, dass einige Betriebe die ihnen zugedachten Aufgaben bei der Betreuung von älteren Bürgern und ‚Arbeitsbummelanten' nicht oder nur unzureichend ausführten. Insofern waren sowohl in Castrop-Rauxel als auch in Schwerin die städtischen Verwaltungen in gewissen Bereichen ihrer Sozialpolitik auf das Wohlwollen der örtlichen Betriebe angewiesen.[134]

Ein Bereich, in dem sich auf den ersten Blick ein stärkerer Ost-West-Gegensatz auftat, war jener der örtlichen **Presse**. In der DDR, einem Staat, wo Armut offiziell nicht existierte, fanden Belange der eigenen bedürftigen Bevölkerung keinen Eingang in die staatlich kontrollierten Medien. Die staatlichen Stellen instrumentalisierten die Medien vielmehr. Die *Schweriner Volkszeitung*, das Parteiorgan der SED, bildete beispielsweise durch ihre Berichterstattung über ‚Arbeitsbummelanten' einen weiteren Baustein in der Verfolgung dieser Personen. Die Castrop-Rauxeler und Freiburger Lokalzeitungen waren demgegenüber keine offiziellen Parteiorgane, auch wenn sie durchaus bestimmten Lagern nahe standen, etwa die *Westfälische Rundschau* der SPD, und ihre Journalisten zuweilen politisch aktiv waren, so in Freiburg Friedrich Simon und Hildesuse Gaertner für die Freien Wähler. Außerdem unterlagen die westdeutschen Medien dank der verfassungsrechtlich garantierten Pressefreiheit keiner Zensur und keiner Überwachung durch staatliche Behörden. Trotzdem gab es zunächst gewisse Parallelen. Vor allem in den 1950er und frühen 1960er Jahren druckten die Zeitungen in Castrop-Rauxel unkritisch Pressemitteilungen der Verwaltung zu sozialen Belangen ab, teils weil Sitzungen der Sozialausschüsse nicht öffentlich waren. Laut Echternkamp hing dies mit der bis in die 1960er Jahre herrschenden Auffassung zusammen, „dass die Medien im Interesse des Staates und der sie formulierenden

---

[134] Benke, in: Bernhardt/ Reif 2009: 33f.; vgl. Bretzinger 1994: 44; vgl. Rudloff, in: Hockerts 1998: 216; vgl. Angerhausen et al. 1998: 51; vgl. Bauerkämper 2005: 13; vgl. Hockerts, in: *ZSR* 1/2009: 42; vgl. Hübner, in: Schönhoven/ Mühlhausen 2012: 150.

politischen Führung zu handeln hätten". Ab Mitte der 1960er Jahre gab es aber auch zunehmend Journalisten, die im sozialpolitischen Bereich eigenständig recherchierten und Handlungen von Politik und Verwaltung hinterfragten. Mehr noch: Bisweilen überschritten die Zeitungen in Castrop-Rauxel und Freiburg die Grenze vom Beobachter zum Gestalter, indem sie eigene Aktionen zugunsten von Bedürftigen in die Wege leiteten. Journalisten und Zeitungen in den beiden westdeutschen Städten griffen somit gerade im späteren Verlauf des Untersuchungszeitraums aktiv in die örtliche Sozialpolitik ein, ein Verhalten, das in dieser Form in Schwerin nicht beobachtet werden kann.[135]

Nicht zuletzt gibt es einen Träger, der nur in den beiden westdeutschen Städten bei Projekten im sozialen Bereich eine Rolle spielte, in Schwerin dagegen nicht existierte: die gemeinnützigen oder kommunalen **Wohnungsbaugesellschaften**, so zum Beispiel die nach dem Ersten Weltkrieg gegründete Siedlungsgesellschaft Freiburg oder die 1948 entstandene Castrop-Rauxeler Gesellschaft für Wohnungs- und Städtebau (GeWo). Diese Baugesellschaften errichteten etliche Normal- und Sozialwohnungen, darunter auch solche für ältere Menschen sowie Notunterkünfte für Obdachlose. Grundlage für diese Aktivitäten waren enge Beziehungen mit Politik und Verwaltung auf städtischer Ebene. Die beiden genannten Gesellschaften gingen nämlich auf die Initiative der Stadtverwaltungen zurück, und ihren Aufsichtsräten gehörten der Oberbürgermeister und zahlreiche Stadträte an. Trotzdem folgten die Gesellschaften nicht immer den Wünschen der Sozialämter und Gemeinderäte, da sie bisweilen die Verwirklichung von Bauprojekten verweigerten.[136]

Zum Abschluss fehlt nur noch eine sehr vielfältige Gruppe: die **Betroffenen** selbst. Da es um ihre Probleme ging, liegt es nahe, zu fragen, in welcher Form sie sich in das soziale Geschehen ihrer Heimatstädte einschalteten. Bemühten sie sich um bzw. besaßen sie Mitspracherechte? Wenn ja, in welcher Form? Wenn nicht, worin lag ihre Passivität begründet? Und wie änderte sich ihre Situation und Beteiligung am sozialen Geschehen im Zeitverlauf? Die Antwort auf diese Fragen sollen die folgenden Kapitel geben. Zuvor soll aber noch gezeigt werden, wie diese Beteiligten untereinander vernetzt und in welche überörtlichen Beziehungen sie eingebunden waren.

---

135 Vgl. Tätigkeitsbericht der Stadt Castrop-Rauxel 1975, S. 56, AZ 4537, StadA Castrop-Rauxel; Echternkamp 2013: 206; vgl. Herbert, in: ders. 2002: 28.

136 *WAZ*, 19.8.2008; vgl. Freiburger Stadtbau (Hrsg.). 90 Jahre Freiburger Stadtbau: Eine Dokumentation. Freiburg 2009, S. 2, 4f. (http://www.freiburger-stadtbau.de/fileadmin/pdf/FSB-Doku_90.pdf, zuletzt eingesehen am 18.12.2013).

Schwerin und die beiden westdeutschen Städte unterschieden sich mit Blick auf ihren rechtlichen Stellenwert sehr stark – hier die Abhängigkeit von zentralen Weisungen, dort die Garantie der kommunalen Selbstverwaltung. In ähnlicher Weise wichen Ost und West in einem anderen Punkt voneinander ab, nämlich bei der Frage, welche Beziehungen zwischen den Handlungsträgern bestanden und welches Verhältnis sie zu überörtlichen Stellen hatten. Hier bestanden in Castrop-Rauxel und Freiburg enge Netze der Kooperation, die es in dieser Form in Schwerin nicht gab.

So waren in der Bundesrepublik die Verflechtungen zwischen den erwähnten Organisationen und Institutionen bereits auf der **lokalen Ebene** vielfältiger Art, sowohl in Castrop-Rauxel als auch in Freiburg. Zum einen waren die Beziehungen institutionalisiert, d.h. entweder rechtlich festgeschrieben oder zumindest politisch ausgehandelt. Vereinfacht gesagt: Die Verwaltung durfte nicht oder nur eingeschränkt ohne Entscheidungen der Politik handeln, zudem mussten Zuständigkeiten intern zwischen den einzelnen Ämtern abgesprochen werden. Verwaltung und Politik wiederum mussten wegen des Subsidiaritätsprinzips auf die freien Verbände Rücksicht nehmen. Jene übernahmen schließlich zahlreiche Aufgaben im Sozialbereich und erhielten für diese Arbeit finanzielle Hilfen aus dem Stadthaushalt, auch wenn diese Hilfen oft hinter den Erwartungen der Verbände zurückstanden. Informell gab es daneben noch vielfältige weitere Verbindungen. Die Verwaltung konnte auf die Politik Einfluss nehmen, indem sie Vorlagen für Entscheidungen der Ausschüsse und des Rates fertigte. Außerdem existierten zahlreiche persönliche Überschneidungen zwischen den Institutionen. Vertreter der freien Verbände, Vereine oder Kirchen konnten zugleich Verwaltungsmitarbeiter oder Stadträte sein und umgekehrt. In Castrop-Rauxel etwa führte dies zu der kuriosen Situation, dass ab 1971 drei der vier großen Verbände (Caritas, Arbeiterwohlfahrt und das Deutsche Rote Kreuz [DRK]) von Stadtdirektoren geleitet wurden.[137] Allein die gleichzeitige Mitarbeit in Stadtverwaltung und Gemeinderat war untersagt.

Derartig eng geknüpfte Netzwerke gab es nicht nur vor Ort, sondern sie gingen weit darüber hinaus. Beispielsweise gab es häufig Kontakte der Vertreter der Sozialämter mit ihren Kollegen in der **Umgebung**, die in beiden Städten auch die organisierte Form von Arbeitsgemeinschaften annahmen. In regelmäßigen Zusammenkünften besprachen die Mitglieder dieser Foren ihre örtlichen Maßnahmen im sozialen Bereich, stimmten sich über Leistungen ab und diskutierten die Folgen neuer Gesetze.

---

[137] *WAZ*, 20.4.1971; vgl. Kühn 1985: 76.

Diesen Informationsaustausch befeuerten auch Mitgliedschaften in Verbänden und Vereinen auf **Landes- und Bundesebene** sowie weitere Kontakte auf nationaler Ebene. Sowohl Castrop-Rauxel als auch Freiburg gehörten dem Deutschen Verein für öffentliche und private Fürsorge (DV) an, dem Deutschen Städtetag sowie den Städtetagen ihrer jeweiligen Bundesländer (StBW und StNW). All diese Vereine bildeten im Laufe der Zeit Unterausschüsse und Arbeitsgemeinschaften im Sozialbereich, in denen zum Teil Vertreter der beiden Städte saßen, darunter besonders prominent der langjährige Freiburger Wohlfahrtsamtsleiter Franz Flamm. Über die Mitteilungsblätter dieser Organisationen erhielten die Sozialämter Nachrichten über Rechtslage und -praxis im Bereich der Sozialpolitik. Zudem nutzten zahlreiche Städte und Kreise die Mitteilungsblätter, um eigene Projekte vorzustellen oder Auskünfte zu sozialen Angelegenheiten von anderen Kommunen zu erbitten. Diese Ziele verfolgten die Sozialämter beider Städte überdies durch einen regen Schriftverkehr mit anderen kommunalen Sozialbehörden oder durch Besichtigungsfahrten in andere Städte. Nicht zuletzt bestanden über Schriftverkehr und Gremien enge Kontakte mit den Landschaftsverbänden, die als überörtliche Träger der Sozialhilfe beispielsweise für Einrichtungen für psychisch Kranke oder Menschen mit Behinderung zuständig waren.[138] Ebenso unterhielten die örtlichen freien Wohlfahrtsverbände Verbindungen zu ihren nationalen Spitzenverbänden, die wiederum eigene Zeitschriften herausgaben. Weiterhin bestanden auf Landes- und Bundesebene Gremien, in denen die freien Verbände zusammentraten und sich berieten und die wiederum in stetem Kontakt mit den Verbänden der öffentlichen Träger standen.[139]

Der Brückenschlag zur Außenwelt reichte schließlich in beiden Städten sogar über die Grenzen der Bundesrepublik hinaus ins **Ausland**. Allerdings scheinen diese Verbindungen eher punktuellen Charakter besessen zu haben, durch Besichtigungsfahrten, die Teilnahme an internationalen Konferenzen oder das Hinzuziehen ausländischer Experten, etwa beim Modellprojekt für die Freiburger ‚Zigeuner' Anfang der 1970er Jahre. Die Sozialämter nutzten nämlich nicht immer Möglichkeiten zum direkten

---

[138] S. bspw. Aktennotizen des Sozialamts, 31.8.1961 und 11.9.1961; beide AZ 11447; Niederschrift über die Sitzung des Sozialausschusses, 8.3.1973, AZ 12256; alle StadA Castrop-Rauxel; Niederschrift über die Vorstandssitzung des StBW, 7.12.1959, und Rundschreiben des StBW, 25.4.1962; beide D.So.Gen. 4, StadA Freiburg; Niederschrift über die Sitzung des Ausschusses für das Wohlfahrtswesen des Badischen Städteverbands, 17.1.1955, F 30/5-781; Rundschreiben des Regierungspräsidiums Südbaden, 31.12.1963, F 22/61-994; beide StA Freiburg; *WAZ*, 9.11.1960 und 6.11.1970; *WR*, 9.10.1965; vgl. Neisen 2004: 22f.

[139] S. bspw. Auszug der Niederschrift über die Sitzung des Sitzung des Westf. Wohlfahrtsausschusses, 16.3.1954, AZ 18352; Rundschreiben der Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege, 16.2.1967, AZ 12664; beide StadA Castrop-Rauxel; Rundschreiben des Innenministeriums Baden-Württemberg, 20.12.1956, F 30/5-785, StA Freiburg.

Transfer von Ideen und Informationen über Ländergrenzen hinweg, unter anderem aufgrund der Haushaltslage, die teure Fahrten zu Tagungen nicht zuließ. Nichtsdestotrotz konnten die Sozialämter in beiden Städten die Entwicklungen der Sozialpolitik anderer Länder verfolgen. Zum einen fanden sich Artikel zu diesem Thema in den oben erwähnten Zeitschriften der Vereine und Verbände. Zum anderen erhielten die Städte hierzu von Zeit zu Zeit auch Referatsmanuskripte.[140]

Generell zeichnen die Akten in Castrop-Rauxel und Freiburg somit nicht nur das Bild einer beachtlichen Akteursvielfalt, sondern auch das einer überaus engmaschigen Vernetzung sowohl vor Ort als auch mit Organisationen jenseits der Stadtgrenzen. Innerhalb dieser vielfältigen Netzwerke fand ein reger Austausch von Informationen und Erfahrungen statt, persönlich und über Zeitschriften. In der Folge gingen augenscheinlich jeder neuen Maßnahme, Grundsatzentscheidung oder Umstrukturierung Konsultationen mit einer ganzen Reihe anderer Organisationen und Einrichtungen voraus, und selbst der übliche Geschäftsbetrieb der Verwaltungen war Gegenstand von überörtlichen Umfragen. Laut Ruck war diese Konstellation vor allem ab den frühen 1960er Jahren von großem Nutzen für das örtliche Sozialgeschehen:

> „Ein immer dichter geknüpftes Netz vertikaler und horizontaler ‚Fachbruderschaften' zwischen den verschiedenen Verwaltungsebenen, den sozialen Selbstverwaltungskörperschaften, einschlägig interessierten Verbänden sowie ihren Vertrauensleuten in Parteien und Parlamenten verlieh den steigenden Anforderungen der Sozialadministration – im weit verstandenen Sinne des Wortes – erhebliche Durchschlagskraft im politischen Raum."[141]

Wie die späteren Kapitel zeigen werden, verlief die Zusammenarbeit jedoch nicht immer zum Nutzen der Bedürftigen. Verwaltungen, Wohlfahrtsverbände und andere standen mit- und untereinander durchaus in einem Konkurrenzverhältnis, das zu fehlenden Absprachen und gegenseitigen Blockaden führte.[142]

In Schwerin nahm das Akteursfeld bei weitem nicht den Umfang an wie im Westen, denn neben den staatlichen oder quasi-staatlichen Organisationen standen hier allein die Kirchen als alternativer Anbieter sozialer Leistungen. Zudem waren die

---

[140] S. bspw. Schreiben eines Linzer Stadtrats, 12.5.1958, C5/2591; Aktenvermerke des Wohlfahrtsamts, 8.6.1961 und 14.9.1961; beide D.So.Gen. 38; alle StadA Freiburg; Niederschrift über die Sitzung des Wohlfahrtsausschusses der südbadischen Städte, 6.7.1959, F 30/5-783, StA Freiburg; Einladung des DST zur Internationalen Konferenz für Sozialarbeit, 28.4.1956, AZ 11581; Referatsmanuskript zu einem Kongress in Ponteland, 07/1967, AZ 10873; beide StadA Castrop-Rauxel; *WAZ*, 16.9.1965 und 12.2.1972.

[141] Ruck, in: Frese et al. 2003: 496f.

[142] Vgl. Bauer, in: *SozM* 10/2012: 38f.; vgl. Kapitel 3.5.1., 3.5.2., 4.2.5.3. und 4.3.5.4.

Berührungspunkte zwischen (quasi-)staatlichen und nichtstaatlichen Trägern eher gering. Zwar sprachen beispielsweise die Jahresberichte der Stadtmission in der Regel von einer guten Zusammenarbeit mit staatlichen Stellen, doch erscheint diese Zusammenarbeit vor Ort als relativ beschränkt. Die DDR-Regierung genehmigte Spendensammlungen, und die zuständige Abteilung des Rates der Stadt zahlte die Unterstützungen für hilfebedürftige Bewohner konfessioneller Einrichtungen aus. Ansonsten verweisen die kirchlichen Berichte auf Restriktionen vor allem in den 1950er und frühen 1960er Jahren, etwa bei Krankenbesuchen in staatlichen Einrichtungen. Dabei verzichteten die Verfasser der Berichte auffälligerweise darauf, die Urheber der Restriktionen zu benennen, vermutlich um nicht den Unmut der verantwortlichen Behörden zu erregen.[143]

Ein weitergehendes, konstruktives Verhältnis zwischen Kirche und Staat, ähnlich den vielfältigen Beziehungen zwischen öffentlichen und freien Trägern in Westdeutschland, ist für Schwerin anhand der vorliegenden Quellen kaum nachweisbar. Stattdessen wirkte es, als handelten Kirchengemeinden und Behörden auf lokaler Ebene in getrennten Sphären, bei denen die gegenseitigen Eingriffsbefugnisse und Abhängigkeiten klar asymmetrisch zugunsten des Staates und zu Lasten der Kirchen verteilt waren. Allerdings bedeutet dies nicht, dass Vertreter der Schweriner Kirchen stets den Anweisungen des Staates gefolgt wären. Indem sie sich weiterhin im Bereich der Jugend- und Familienhilfe engagierten, widersetzten sie sich dem staatlichen Anspruch auf ein Monopol in Erziehungsfragen.

Überdies darf man sich auch die staatliche bzw. quasi-staatliche Sphäre in Schwerin nicht als homogene Einheit vorstellen, in der alle Maßnahmen wie von höherer Ebene angeordnet durchgeführt wurden. Stattdessen gibt es zahlreiche Indizien dafür, dass das Zusammenspiel der verschiedenen Organisationen im sozialen Bereich auch im zentralisierten System der DDR, ebenso wie in den beiden westdeutschen Städten, den gesamten Untersuchungszeitraum hindurch immer wieder Störungen unterworfen war. Vor allem die quasi-staatlichen örtlichen Beteiligten konnten die staatlicherseits erwünschten Vorgänge sabotieren. Mitglieder der Kommissionen und Vertreter von Massenorganisationen blieben bisweilen den Sitzungen der verschiedenen Gremien selbst bei Aufforderung fern, und manche Betriebe ignorierten über Jahre hinweg ihre Planaufgaben im sozialen Bereich, offenbar ohne dass die Behörden etwas dagegen hätten ausrichten können. Hier zeigten sich deutlich die Grenzen des

---

[143] S. bspw. Jahresberichte der Stadtmission 1966, [unverzeichnete Akte: Stadtmission, 1965-68] und des Oberkirchenrats 1963 (AZ (03.01.01.01.)-0409); beide LKA Schwerin; Formblatt 200, der Abt. Gesundheits-/ Sozialwesen, Rat der Stadt Schwerin, für Erstattung von Leistungen in nichtstaatl. Einrichtungen im Haushaltsplan 1968, 18.3.1968, R19/558, StadA Schwerin.

staatlichen Gestaltungsanspruchs, wie sie auch von anderen Wissenschaftlern für die DDR als Ganzes festgestellt worden sind.[144]

Darüber hinaus waren den örtlichen Staatsorganen ohnehin dank des ‚demokratischen Zentralismus' die Hände gebunden. Landes- und Bundesgesetze grenzten zwar auch im Westen die Handlungsfreiräume vor Ort ein. Dank ihrer Mitgliedschaft in überörtlichen Gremien konnten die Vertreter der Sozialämter in Castrop-Rauxel und Freiburg aber durchaus einen gewissen Einfluss auf diese Gesetzgebung nehmen. Eine solche Befähigung zur aktiven Gestaltung des sozialgesetzlichen Rahmens war den Angehörigen der Schweriner Sozialverwaltung (und den anderen örtlichen Stellen) nach Aktenlage verwehrt. Des Weiteren erscheinen die Beziehungen der Schweriner Handlungsträger über die Grenzen ihrer Heimatstadt hinaus eher linear als netzwerkförmig. Regionale Akteursgeflechte, wie sie in Freiburg und Castrop-Rauxel mit der näheren Umgebung bestanden, sucht man in Schwerins Akten vergeblich. Nur bei den Kirchen gewinnt man den Eindruck, dass sie immer wieder mit anderen Gemeinden in der DDR in einen Erfahrungsaustausch traten, in den späten 1940er Jahren sogar noch durch Zonen- und Landestagungen mit der Volkssolidarität.[145]

Insgesamt gab es also trotz der unterschiedlichen Akteursfelder in Ost und West durchaus Parallelen. Zwar fanden sich in Castrop-Rauxel und Freiburg vielgestaltigere Verknüpfungen vor Ort, mit der näheren Umgebung, auf Landes- und Bundesebene und sogar bis ins Ausland hinein. Sie ermöglichten auf der örtlichen Ebene eine Aufgabenteilung, während sie auf höheren Ebenen eher dem Erfahrungsaustausch und Wissenstransfer dienten, teils aber auch der Einflussnahme auf die relevante Gesetzgebung. Diese Netzwerke beruhten aber nicht immer auf harmonischen Verhältnissen zwischen den Organisationen und Institutionen, sondern waren auch von Konkurrenzen geprägt. Ähnliches war im zentral organisierten ostdeutschen Staat zu beobachten. In Schwerin teilten die lokalen Maßnahmenträger das sozialpolitische Aufgabenfeld ebenso wie in den beiden westdeutschen Städten untereinander auf, was von Störungen und Spannungen begleitet war. Man gewinnt hier aber den Eindruck, dass überörtliche Kontakte nie den Umfang und den Verflechtungsgrad der Netzwerke im

---

[144] Kocka, Jürgen. „Eine durchherrschte Gesellschaft." In: Kaelble, Hartmut, Kocka, Jürgen und Zwahr, Hartmut (Hrsg.). Sozialgeschichte der DDR. Stuttgart 1994, S. 550f.; vgl. Hockerts, in: *ZSR* 1/2009: 47.

[145] S. bspw. Zweijahresbericht des Caritasverband für Mecklenburg 1948/9, und Chronik der Gründung des Caritasverbands Schwerin und Mecklenburg, 26.3.1979; beide AZ 09-10-00, AEAS; Niederschrift über die Beratung des Arbeitskreises ‚Caritas', 15.5.1973, AZ (NB) 12.002, PA St. Anna Schwerin; Jahresbericht des Oberkirchenrats 1970, S. 33, AZ (03.01.01.01.)-0409, LKA Schwerin.

Westen annahmen. Welche Folgen die verschiedenartige Einbindung der unterschiedlichen Stellen für die Betroffenen hatten, wird in den folgenden Kapiteln beleuchtet.

1.3. Fazit

Am Beginn dieses Kapitels stand die Feststellung, dass lokale Armutspolitik stets in ihrem örtlichen Zusammenhang betrachtet werden muss, da dieser Zusammenhang Möglichkeiten für die Armutspolitik eröffnete, ebenso aber auch Grenzen zog. Von Bedeutung war dafür unter anderem die Haushaltslage der Städte, die mit der Wirtschafts- und Bevölkerungsstruktur sowie kommunalrechtlichen Vorgaben zusammenhing. Einen weiteren Faktor stellte das Geflecht der örtlichen Ämter und Organisationen dar, dabei insbesondere die Kompetenzen, Qualifikationen und Erfahrungen von Mitarbeitern und Helfern sowie die Vernetzungen untereinander.

Möglichkeiten für armutspolitische Maßnahmen ergaben sich beispielsweise daraus, dass in allen drei Städten zahlreiche Organisationen und Einrichtungen vorhanden waren, die verschiedene Aufgaben übernehmen konnten. Neben den Sozialbehörden innerhalb der örtlichen Verwaltungen gab es noch freie Wohlfahrtsverbände und Vereine in Westdeutschland und Massenorganisationen in der DDR, daneben in beiden Staaten die Kirchen. Sie beteiligten sich an der Konzeption und Durchführung von Verfahren, die dem Umgang mit sozialen Problemen dienten. Anteil daran hatten überdies weitere Abteilungen der Verwaltungen, dazu Gerichte und Polizei, Betriebe, Medienvertreter, im Westen auch Wohnungsbaugesellschaften sowie nicht zuletzt die Betroffenen selbst.

Diese vielfältigen Maßnahmenträger waren insbesondere in den beiden westdeutschen Städten stark miteinander vernetzt. Sowohl in Castrop-Rauxel als auch in Freiburg verbanden umfangreiche persönliche wie auch rechtlich vorgeschriebene Verflechtungen die verschiedenen Organisationen. Dies eröffnete den Beteiligten immer wieder die Gelegenheit, sich abzusprechen, ihre Arbeit zu koordinieren und Informationen und Erfahrungen auszutauschen. Hilfreich dafür waren zudem überregionale und nationale Kontakte, ebenso der Erfahrungsschatz langjähriger Mitarbeiter oder Gremienmitglieder und nicht zuletzt Bemühungen, die Arbeit im Sozialbereich professioneller zu gestalten. So passten sich die Sozialämter Veränderungen der rechtlichen und demografischen Erfordernisse an. Die Amtsleitungen ließen ihre Mitarbeiter darüber hinaus berufsbegleitende Fortbildungen absolvieren oder achteten ab den späten 1960er Jahren auf eine akademische Qualifizierung ihres Personals.

Letzteres lässt sich in ähnlicher Weise bei den freien Wohlfahrtsverbänden beobachten. In Schwerin war der Sozialsektor zwar stärker vom Engagement ehrenamtlicher Laien geprägt, doch auch diese erhielten Schulungen und Anleitungen durch die Verwaltung.

Aus den genannten Möglichkeiten ergaben sich teilweise aber auch **Grenzen** für das Handeln der Beteiligten. Der langjährige Erfahrungsschatz von Verwaltungsmitarbeitern und ehrenamtlichen HelferInnen konnte beispielsweise mit dem Beharren auf althergebrachten Traditionen und Ansichten einhergehen. Gerade für jene Bedürftigen, die als ‚unwürdig' galten, ergaben sich daraus Nachteile. Ebenso wirkte die Vielfalt von Organisationen, Gremien und Institutionen bisweilen als Hemmschuh für die Verwirklichung sozialer Maßnahmen, wenn Abstimmungsprobleme, gegenseitige Abhängigkeiten oder Konkurrenzsituationen auftraten. Dies scheint vor allem in Schwerin ein Problem gewesen zu sein, wo die staatlichen Organe die Kirchen ausgrenzten und zudem immer wieder Schwierigkeiten hatten, die staatsnahen ‚gesellschaftlichen' Kräfte in ihre Arbeit einzubinden. Allerdings kannten auch die beteiligten Stellen in Castrop-Rauxel und Freiburg die Sorge, ihre Ziele gegen Widerstände anderer Organisationen und Gremien nicht durchsetzen zu können oder wegen der Notwendigkeit der Absprache langwierige Verzögerungen hinnehmen zu müssen. Nicht zuletzt kämpften die Verantwortlichen in Castrop-Rauxel und Freiburg mit ungünstigen Konstellationen von Wirtschaftsstruktur, Haushalts- und Bevölkerungsentwicklung. Die Schweriner konnten demgegenüber aufgrund der zentralstaatlichen Steuerung kaum eigenständig über ihr Vorgehen entscheiden.

Generell befanden sich die Handlungsträger in den drei Städten daher in einer höchst komplexen Situation, deren Facetten mal förderlich, mal störend für die örtliche Armutspolitik sein konnten. Deshalb mussten sie immer wieder aufs Neue austarieren, wie sie ihre Vorhaben durchsetzen konnten und ob diese überhaupt machbar waren.

2. Armut individuell

Schwerin, 14. September 1950. Eine Frau betritt das Wohlfahrtsamt der Stadt. Blickt sie suchend umher oder kennt sie den Weg? Ist sie abgehetzt, weil sie kurz vor Feierabend kommt? Oder hat sie bereits vor der Tür gewartet, ehe das Amt seine Pforten öffnete? Wie sieht sie aus? Ist ihr Gesicht vom Krieg und Nachkriegselend gezeichnet, verhärmt, vorzeitig gealtert? Lächelt sie, weil sie ihrer Sache sicher ist, oder verrät ihre Miene ihre Sorgen? Trägt sie ihren besten Sonntagsrock, weil sie im Amt zu Besuch ist? Oder hat sie ihre vielleicht abgenutzte Alltagskleidung gewählt, entweder weil sie sonst nichts hat oder weil sie ihr Anliegen damit noch akzentuieren will? Nicht zuletzt: Hat dieser Gang zum Amt überhaupt jemals stattgefunden, oder begann diese Geschichte auf dem Postweg oder über Dritte?

Kurzum: Wer sich auf die Spur bedürftiger Menschen in Castrop-Rauxel, Freiburg und Schwerin begibt, wird immer wieder an Stellen geraten (und das oft sehr früh), wo das Schicksal dieser Menschen Lücken aufweist, die über die verfügbaren Quellen nicht gefüllt werden können. Selbst wenn man eine halbwegs umfangreiche Akte zu ihrem Fall entdeckt, heißt das nicht, dass man daraus ein umfassendes Bild ihres Lebens gewinnen kann. Trotzdem sollen gerade diese Menschen im Folgenden im Mittelpunkt stehen, eben weil ihre Lebenswege selten Eingang in die Geschichtsschreibung gefunden haben.

Dazu wird das Kapitel wie ein Wechselspiel angeordnet. Einer Skizze dreier Einzelbeispiele aus den Städten folgt ein Überblick über Handlungsoptionen und Quellenlage sowie über die Verfahrensweisen der Sozialbehörden. Im Anschluss liegt der Schwerpunkt wieder auf den Bedürftigen – erst, indem die vorliegenden Einzelfallakten statistisch ausgewertet werden, und dann durch Untersuchung der ‚voices of the poor' anhand von Egodokumenten. Den Abschluss bildet die Bewertung der Äußerungen und Handlungen bedürftiger Menschen durch Vertreter der Sozialverwaltungen.

Dabei offenbart dieses Wechselspiel generell das Bemühen beider Staaten, im Zuge der Fürsorgereformen das Vorgehen der örtlichen Behörden zu formalisieren. Ebenso zeigt es aber auch das Fortbestehen traditioneller Vorstellungen. Sofern diese nicht ohnehin im Fürsorgerecht verankert waren, liefen sie der Formalisierung bisweilen zuwider. Dadurch zeigte sich, dass es im Untersuchungszeitraum trotz rechtlicher Vorgaben weiterhin unterschiedliche Ansichten darüber gab, was Hilfsbedürftigkeit bedeutete und wer als ‚hilfswürdig' befunden wurde. Dies erwies sich als folgenreich für den Umgang der Behörden mit den Betroffenen.

2.1. Drei Leben, drei Geschichten, ein Schicksal

Erika K., die Frau aus Schwerin, die im Herbst 1950 das Wohlfahrtsamt um Hilfe ersuchte, kann geradezu als Paradebeispiel für die Potenziale und Grenzen einer Geschichtsschreibung über das Leben bedürftiger Menschen in der Mitte des 20. Jahrhunderts gelten. Doch auch in den anderen beiden Städten bieten sich Fälle für eine detaillierte Betrachtung an. Je eine Person pro Stadt soll daher vorgestellt werden. Alle drei Personen, so unterschiedlich sie auf den ersten Blick sein mögen, teilen dabei grundsätzlich ihre (zeitweilige) Abhängigkeit von staatlicher Unterstützung zur Sicherung ihres Lebensunterhaltes. Zudem offenbaren sich in ihren Akten manche Parallelen bei der Selbstdarstellung dieser Menschen.[146]

Der Schweriner Fall: Erika K.

Die eingangs gestellten Fragen zu den Umständen, unter denen Erika K. ihre Probleme dem Wohlfahrtsamt anvertraute, lassen sich nicht mehr beantworten. Dafür bietet ihre Akte einige Angaben über die generellen Verhältnisse, in denen sie lebte – mal vermittelt durch standardisierte Formulare, dann durch persönliche Briefe oder Protokolle von Vorsprachen beim Amt. All diese Dokumente zeigen das Leben einer Frau, die durch Kriegseinwirkungen und familiäre Umstände in Bedrängnis geriet, sich aber schließlich doch aus der Abhängigkeit von der Sozialfürsorge lösen konnte.

Einen ersten Einblick in Erika K.s Leben gewährt ihr Erstantrag auf laufende Unterstützung. Als sie diesen Antrag im Herbst 1950 stellte, war sie Ende 30 und hatte zwei minderjährige Söhne. Sie lebte getrennt von ihrem Mann, der seiner Familie nur unregelmäßig Unterhalt zahlte. Dies war umso fataler für Erika K., weil sie infolge einer Operation arbeitsunfähig war und nur durch einen Untermieter ein geringes Einkommen besaß. Erika K. befand sich in einer derart desolaten Lage, dass ihr das Wohlfahrtsamt die erwünschte Unterstützung gewährte. Dieser Beschluss erfolgte aber erst rund einen Monat nach Antragstellung, da zuvor noch das Votum der Sozialkommission sowie weitere Stellungnahmen abgewartet werden musste. (Erst sechs Jahre später legte die Fürsorge-Verordnung fest, dass eine Entscheidung binnen 14 Tagen zu fallen habe.) Rückwirkend ab Mitte September sollte Erika K. demnach monatlich 45 Mark für sich selbst sowie 65 Mark für ihre Kinder erhalten, dazu eine Beihilfe zur Miete in Höhe von 16 Mark. Zum Vergleich: Der durchschnittliche Brut-

[146] Vgl. Kapitel 2.5.

tomonatslohn 1950 betrug 241 Mark, mehr als das Fünffache von Erika K.s persönlichem Monatssatz und immerhin fast das Doppelte ihrer Gesamtunterstützung.[147]

Insofern verwundert es nicht, dass Erika K. mit diesem Monatssatz nicht auskam. Zumindest immer dann nicht, wenn sich ihre Lebensumstände änderten oder wenn Sonderausgaben anfielen, vor allem für ihre Kinder. Allein 1951 erschien sie deshalb zehn Mal auf dem Amt mit Beihilfeanträgen oder schickte ausführliche Briefe an verschiedene Adressaten, darunter sogar einmal an Wilhelm Pieck, den Staatspräsidenten der DDR. Mal war ihr Untermieter wegen der Tuberkuloseerkrankung ihres Sohnes ausgezogen, dann wieder benötigte sie Kleidung für ihre Söhne oder Kartoffeln und Kohlen.[148]

Bis 1956 folgten weitere acht Beihilfeanträge mit ähnlichen Anliegen, die jedoch immer kürzer wurden, bis Erika K. ganz verstummte. Dies verwundert zunächst, da ihren Bittgesuchen stets entsprochen worden war. Wenn sie also immer erfolgreich war, weshalb trat sie nach 1956 nicht mehr in Kontakt mit den Behörden? Reichte ihr nun vielleicht die staatliche Unterstützung? Immerhin stieg ihr Monatssatz als alleinstehender Haushaltsvorstand im Jahr der Fürsorgereform 1956 erst auf 55 und wenige Monate später sogar auf 85 Mark. In diesem Jahr lag der Durchschnittsverdienst in der DDR jedoch bei 365 Mark, was noch mehr als das Vierfache dessen war, was Erika K. im Monat zur Verfügung hatte.[149]

Denkbar ist daher, dass es am Alter ihrer Kinder lag, dass Erika K. keine Beihilfeanträge mehr stellte. 1956 waren beide Söhne alt genug, um eine Lehre anzutreten und eigenes Geld zu verdienen. Erika K. selbst dagegen gelang aus anderen Gründen der Sprung aus der Abhängigkeit von Staatsgeldern. Fast 50-jährig heiratete sie 1962 erneut. Dadurch schied sie aus der Fürsorgebetreuung aus. Ebenso verschwand sie aus den Akten – über ihren weiteren Lebensverlauf kann man daher nichts sagen.[150]

Der Castrop-Rauxeler Fall: Else G.

Eine Wiederheirat gab es auch im Fall der Castrop-Rauxeler Bedürftigen, der im Folgenden kurz umrissen werden soll. Else G. war jedoch viel jünger als ihre Schweri-

---

147 § 25 VAS vom 23.2.1956; Antrag von Erika K. auf Zahlung einer Sozialunterstützung, erstmalig 14.9.1950, R19/[unverzeichnete Akte], StadA Schwerin; vgl. Statistisches Jahrbuch der DDR 1956: 94.

148 Aktenvermerk zu Erika K., 19.10.1951, R19/[unverzeichnete Akte], StadA Schwerin.

149 Verfügungen des Sachgebiets Soziales zur Unterstützung von Erika K., 14.5.1956 und 24.11.1956, R19/[unverzeichnete Akte], StadA Schwerin; vgl. Statistisches Jahrbuch der DDR 1958: 210.

150 Aktenvermerk zur Einstellung der Akte von Erika K., 5.7.1962, R19/[unverzeichnete Akte], StadA Schwerin.

ner Schicksalsgenossin Erika K., als sie sich beim Amt vorstellte, und sie blieb weit länger von Fürsorgemitteln abhängig, obwohl sie neu heiratete. Wenn man die Einzelheiten ihres Falls durchgeht, entsprach ihr Lebenswandel überdies keineswegs bürgerlichen Normvorstellungen ihrer Zeit.

So war Else G. erst 24 Jahre alt, als sie im April 1952 ihren ersten Antrag auf Unterstützung stellte. Ein Jahr zuvor war sie als Flüchtling aus den ehemaligen deutschen Ostgebieten nach Castrop-Rauxel gekommen. Selbst alleinerziehende Mutter eines unehelichen Kindes, dessen Erzeuger zunächst unbekannt war, und ohne Berufsausbildung, konnte sie sich nach eigenen Angaben nicht länger von ihrem Vater aushalten lassen, der als Hilfsarbeiter in einer Zeche beschäftigt war. Trotz der positiven Gutachten einer Fürsorgerin und eines Bezirkspflegers lehnte der Bezirksfürsorgeausschuss ihren Antrag aber schließlich rund drei Monate später ab. Zur Begründung hieß es, dass sie mit ihren Eltern in einem Haushalt wohnte, der Verdienst des Vaters knapp über dem Fürsorgerichtsatz lag und ihre eigenen Einkommensverhältnisse undurchsichtig erschienen. Erst als im Herbst 1952 der Vater von Else G. seiner Tochter den Unterhalt verweigerte und sie zudem in eine eigene Wohnung ziehen musste, erhielt sie eine laufende Fürsorgeunterstützung in Höhe von 109 DM pro Monat – etwa ein Drittel des monatlichen Bruttoverdienstes von Arbeitern in NRW zu dieser Zeit.[151]

In den nächsten Jahren blieb das Familienleben der jungen Frau turbulent. Sie bekam ein zweites uneheliches Kind, offenbar vom selben Erzeuger. Spätestens ab Ende 1954 lebte sie aber mit einem anderen Mann zusammen. Als eine Nachbarin dies der Verwaltung mitteilte, stellte das Fürsorgeamt wegen Haushaltsgemeinschaft die Unterstützung für Else G. ein. Nachdem Else G. den Mann geheiratet hatte, erhielt sie wieder Fürsorgegelder, zumindest zeitweilig für ihre Kinder. Ihr neuer Ehemann hatte nämlich weitere Unterhaltsverpflichtungen und Schulden, und der Erzeuger der beiden Kinder war noch nicht ermittelt.[152]

Damit erschien das Grundmuster ihrer weiteren Lebensjahre vorgegeben. Nach zwei weiteren Geburten scheiterte die erste Ehe nur wenige Jahre später, nachdem sie bereits von einem anderen Mann ein nunmehr fünftes Kind erwartete, das Verwandte aufnahmen. 1968 heiratete sie erneut, und zwar wiederum einen anderen Mann, der sie sogar, nach ihren Angaben, Jahre zuvor vergewaltigt hatte. Mit ihm bekam sie weitere Kinder, obwohl der Mann Trinker war und Else G. und ihre Kinder schlug. Die

---

151 Vgl. Statistisches Jahrbuch für die BRD 1954: 509.

152 Stellungnahme des Jugendamts, 24.4.1954; Aktenvermerk des Vertriebenenamts zu Else G., 27.1.1955; Aktenvermerke des Fürsorgeamts, 14.3.1955 und 26.5.1955; alle AZ 4462, StadA Castrop-Rauxel.

Kinder kamen deshalb vorübergehend ins Heim. Dennoch zog Else G. immer wieder ihre Scheidungsanträge zurück.[153]

Zwischenzeitlich stellte die Castrop-Rauxelerin rund 40 Anträge auf verschiedene Beihilfen, in späteren Jahren vor allem für ihre Kinder. Zudem erhielt sie immer wieder für unterschiedlich lange Zeiträume Fürsorge- bzw. Sozialhilfeunterstützung, angepasst an die Kinderzahl und die unterschiedlichen Regelsätze. In der Spitze betrug ihre Unterstützung 1965 für drei Monate jeweils fast 650 DM. Sie lag damit sogar rund 130 DM über dem Betrag, den eine weibliche Industriearbeiterin in NRW zu dieser Zeit im Durchschnitt brutto verdiente. Davon waren aber gut drei Viertel für ihre Kinder bestimmt, denen die Stadt kurz darauf Kindergeld bewilligte, das vom Regelsatz abgezogen wurde. Nach dem zunächst erfolglosen Versuch ihres Ehemannes, beim Gelsenkirchener Verwaltungsgericht mittels Klage gegen den Castrop-Rauxeler Oberstadtdirektor eine Unterstützung für ihre Kinder zu erwirken, bekam Else G. in den 1970er Jahren nur noch rund 120 bis 130 DM für ihre jüngste Tochter, dies aber immerhin trotz eines größeren Lottogewinns 1974. Wann und warum die Stadt die Zahlungen endgültig einstellte, geht aus den Akten nicht hervor.[154]

Der Freiburger Fall: Werner M.

Bedürftigkeit war kein rein weibliches Phänomen, sondern betraf auch Männer, etwa den Freiburger Werner M. Nach fünf Jahren Kriegsgefangenschaft war der ehemalige Soldat als Spätheimkehrer nach Freiburg zurückgekommen und sah sich noch Jahre später nicht in der Lage, seinen Lebensunterhalt zu bestreiten. Daher wandte sich Werner M. ab 1966 mehrfach hilfesuchend an zahlreiche Behörden und Politiker, und das mit teils seitenlangen Schreiben, die vor Polemik nicht zurückschreckten.

So gab schon der erste Brief Ende Mai 1966 an Bundespräsident Lübke den Ton für die kommenden Schriftstücke vor. Zu diesem Zeitpunkt war Werner M. Ende 30. Im Februar desselben Jahres hatte er seine Arbeitsstelle verloren, seitdem erhielt er Sozialhilfe inklusive Mehrbedarf, seit Mai auch eine Diätzulage. Dazu übernahm das Sozialamt seine Mietzahlungen. Insgesamt standen ihm so im Monat 255 DM zur Verfügung – zum Vergleich: Ein männlicher Industriearbeiter in Baden-Württemberg erhielt im April 1966 einen Bruttowochenlohn von 211 DM, also in einer Woche fast

---

153 Aktenvermerke des Sozialamts, 23.7.1959 und 4.9.1959, AZ 4463; Aktenvermerk des Sozialamts, 2.7.1968, Antrag von Else G. auf Gewährung von Sozialhilfe, 2.7.1968; Berichte der Fürsorgerin zu Else G., 22.7.1968 und 20.5.1969; alle vier AZ 4435; alle StadA Castrop-Rauxel.

154 Leistungsbescheid zu Else G., 23.9.1965, AZ 4436; Vorbescheid des Verwaltungsgerichts Gelsenkirchen, 16.6.1969, AZ 4435; beide StadA Castrop-Rauxel; *WAZ*, 22.6.1974; vgl. Statistisches Jahrbuch für die BRD 1967: 505.

so viel wie Werner M. im ganzen Monat. Erschwerend kam hinzu, dass der Freiburger von diesem Betrag 90 DM zur Abzahlung von Schulden zu verwenden hatte; überdies musste er nach eigenen Angaben mangels Krankenversicherung Arztrechnungen selbst zahlen.[155]

In dieser Situation sah sich Werner M. gezwungen, das deutsche Staatsoberhaupt über seinen Fall aufzuklären. Dabei beklagte er nicht nur seine Lage, die ihn zum Selbstmordversuch geführt habe, sondern schimpfte auch über die deutsche Entwicklungspolitik, die angeblich ‚Neger' zu Lasten der eigenen Bürger unterstütze. Mehr noch: Werner M. ließ sich sogar dazu hinreißen, den Bundespräsidenten aufzufordern, Hitlers „Endlösung" für Fälle wie den seinen einzuführen, damit Menschen wie er nicht zum Selbstmord gezwungen seien.[156]

Derartige Vorwürfe und Forderungen in immer schärferem Ton bestimmten fortan Werner M.s Schreiben, die er an immer mehr Stellen verschickte. Neben dem Bundespräsidenten mussten sich bald auch der Freiburger Sozialbürgermeister und Oberbürgermeister mit seinem Fall befassen, dazu der Regierungspräsident Südbadens, das Bundeskanzleramt sowie verschiedene Landes- und Bundesministerien. Damit erreichte der Freiburger zumindest einige Verbesserungen. So bewilligte ihm das Sozialamt bereits kurz nach seinem ersten Schreiben an Freiburgs Oberbürgermeister Keidel Anfang Juni 1966, künftig die Krankenkassenbeiträge für ihn zu übernehmen, bis er wieder arbeitete. Gegen Jahresende erhielt Werner M. sogar eine höhere Diätzulage, obwohl das Gesundheitsamt seine Zuckerkrankheit nicht als besonders schwer einschätzte und ihn für voll arbeitsfähig hielt.[157]

Diesen Maßnahmen zum Trotz setzte Werner M. immer wieder Brieflawinen in Bewegung. Darüber hinaus drohte er sogar mit einer Anzeige gegen das Freiburger Sozialamt wegen Missachtung von Art. 2 GG (Recht auf freie Entfaltung der Persönlichkeit). Nach einem Gespräch mit dem Sachbearbeiter zog er diese zurück, allerdings nur vorerst. Denn nachdem die städtischen Behörden trotz weiterer Beschwerden Werner M.s immer wieder versicherten, dass das Sozialamt alle Möglichkeiten in seinem Fall ausgeschöpft habe, drohte Werner M. schließlich im Februar 1967 erneut mit einer Strafanzeige, diesmal gegen Sozialbürgermeister Kiefer. Mit dem internen

---

[155] Stellungnahme des Fürsorgers zu Werner M., 24.6.1966, sowie Stellungnahme des Sozialamts, 29.6.1966, C5/2557, StadA Freiburg; vgl. Statistisches Jahrbuch für die BRD 1968: 479.
[156] Schreiben Werner M.s an Bundespräsident Lübke, 30.5.1966, C5/2557, StadA Freiburg.
[157] Stellungnahme des Fürsorgers zu Werner M., 24.6.1966, sowie Stellungnahme des Sozialamts zu Werner M. 4.1.1967; beide C5/2557, StadA Freiburg; s. verschiedene Schreiben in der Akte C5/2557, StadA Freiburg.

Vermerk, es handele sich um einen „Geistesgestörten oder Querulanten", wies das Landgericht Freiburg diese Anzeige ab.[158]

Was danach mit Werner M. geschah, lässt sich aus der 1969 geschlossenen Akte nicht ablesen. Beging er Selbstmord? Weigerte sich das Sozialamt, spätere Briefe von Werner M. entgegenzunehmen? Oder meldete er sich erst in den Jahren nach Aktenschluss wieder zu Wort, so dass seine Schreiben nicht mehr erhalten sind? Wie schon bei Erika K. und Else G. stößt die Untersuchung hier mangels Aktenmaterial an ihre Grenzen. Die drei Beispiele deuten aber das Kaleidoskop der Einzelfälle an, mit ihren vielen Unterschieden bei Geschlecht, Alter, Herkunft, Familienstand, Gesundheitszustand usw. Verschiedenartigkeit prägte auch die möglichen Handlungsoptionen bedürftiger Personen.

2.2. Handlungsoptionen und Quellenlage

Prinzipiell konnten bedürftigen Personen in den Jahren des Untersuchungszeitraums auf unterschiedliche Weise Beistand von Außenstehenden erhalten, angefangen beim unmittelbaren Umfeld der Betroffenen bis hin zu den Institutionen höchsten Ranges ihres Heimatlandes. Dabei ist zu beobachten, dass tendenziell mehr Quellenmaterial aufzufinden ist, je höher der Institutionalisierungsgrad der beteiligten Stellen war.

So gibt es kaum Unterlagen zum Rückgriff der Bedürftigen auf die Hilfe von **Verwandten** und Nachbarn oder von **kirchlichen und karitativen Einrichtungen**, wobei andere Quellen durchaus beide Hilfsformen thematisieren. Dabei ist zu vermuten, dass Bedürftige beide Kanäle intensiv nutzten. Schließlich sollte die Fürsorge in beiden deutschen Staaten als ‚letztes Netz' gelten, d.h. erst dann eintreten, wenn alle anderen Möglichkeiten der Hilfestellung ausgeschöpft waren. Studien zu anderen Regionen und Epochen bekräftigen diese These. Zudem wussten maßgebliche Kreise in Freiburg und Castrop-Rauxel, dass auch in ihrer Mitte ‚verschämte' Arme lebten, also solche Bedürftige, die auf kommunale Hilfe verzichteten. Tätigkeitsberichte der freien Wohlfahrtsverbände in Castrop-Rauxel verweisen beispielsweise auf zahlreiche Leistungen für Einzelpersonen. Allein 1955/6 leistete die dortige Arbeiterwohlfahrt 1208 Sachhilfen und 457 Barunterstützungen in der offenen Fürsorge, während die Castrop-Rauxeler Caritas im selben Zeitraum sogar 3776 Einheimische und 2129

[158] Schreiben von Werner M., 28.6.1966, sowie Schreiben des Regierungspräsidiums Südbaden wg. Werner M., 22.7.1966; Schreiben der Staatsanwaltschaft des Landgerichts Freiburg wg. der Anzeige Werner M.s, 30.3.1967; alle C5/2557, StadA Freiburg.

Vertriebene betreute. In Schweriner Archiven wiederum gibt es einige Hilfsgesuche von Kirchenmitarbeitern, wobei denkbar ist, dass die Kirchen unter dem Deckmantel des Begriffs ‚Mitarbeiter' auch andere Personen versorgten.[159]

Überdies konnten Bedürftige in den **Medien** auf ihre Situation aufmerksam machen, wie es Mühlberg auf nationaler Ebene für die DDR festgestellt hat. Doch weder die *Badische Zeitung* (*BZ*) noch die *Westdeutsche Allgemeine Zeitung* (*WAZ*) oder die *Schweriner Volkszeitung* (*SVZ*) wecken den Eindruck, dass die Bedürftigen in den drei Städten oft von diesem Mittel Gebrauch gemacht hätten, etwa durch Leserbriefe. Die *BZ* betonte sogar im Rahmen ihrer Weihnachtsaktion für Bedürftige, die sie ab 1961 jährlich durchführte, dass sie damit nicht in Konkurrenz zu anderen Angeboten der Fürsorge treten wollte. Die Bedürftigen schrieben den örtlichen Zeitungen somit offenbar keine große Rolle zu, wenn es um Unterstützung zur Verbesserung der eigenen Notlage ging.[160]

Eine größere Zahl an Quellen findet sich in den Akten aus **Verwaltungen**, vor allem der örtlichen Behörden. Sowohl in der Bundesrepublik als auch in der DDR konnten Bedürftige bei diesen Stellen Hilfsanträge stellen. Einen Rechtsanspruch auf Fürsorge- oder später Sozialhilfeunterstützung besaßen dabei nur Bundesbürger, nicht aber ihre Nachbarn in Ostdeutschland. Bedürftige in Westdeutschland, die mit den Entscheidungen der Sozialbehörden nicht einverstanden waren, konnten bei Verwaltungsgerichten Klage einreichen. Die Sozialgerichte dagegen befassten sich unter anderem mit Rentenangelegenheiten. Hier trat die traditionelle Trennung zwischen Sozialversicherung und -versorgung einerseits und Sozialfürsorge andererseits zutage.[161]

In der DDR bestand ein Rechtsanspruch zwar ebenfalls, d.h. gemäß der ‚Verordnung über die Allgemeine Sozialfürsorge' von 1956. Da die DDR jedoch auf Verwaltungsgerichte verzichtete, war dieser Anspruch nicht einklagbar. Stattdessen konnten

---

[159] S. bspw. Aktenvermerk des Sozialamts, 15.11.1971, AZ 19329; Tätigkeitsberichte der Arbeiterwohlfahrt und der Caritas Castrop-Rauxel, 1.4.1955-31.3.1956, beide AZ 11875; alle StadA Castrop-Rauxel; *BZ*, 22.4.1960, 25.12.1960, 17.1.1963 und 1./2.3.1969; *WAZ*, 10.2.1961; vgl. Kamensky/ Zenz 2001: 39; vgl. Klagge 2005: 49; vgl. Marx-Jaskulski 2008: 422; vgl. Schoch, in: *SozF* 6/2013: 164f.

[160] S. bspw. *BZ*, Weihnachtsausgabe 1962 und 6.12.1967; Mühlberg, in: Badstübner 2000: 245, 265f. Anm. d. Verf.: Ausnahmen finden sich in: *BZ*, 21.4.1964 (Rentner klagt über zu geringe Rentensteigerung) und 12.11.1964 (SBZ-Flüchtling beklagt angebliche Bevorzugung von Gelegenheitsbesuchern aus dem Osten); *WAZ*, 18.11.1957 (Invalide verlangt Aufenthaltsraum für Rentner im Winter) und 12.6.1969 (Rentner beschwert sich, dass vergünstigte Nahverkehrstickets angeblich nur für wohlhabende Rentner erschwinglich sind).

[161] S. bspw. Repertorium G 575/1, StA Freiburg; vgl. Flamm [3]1980: 49, 167, 169, 186; vgl. Trenk-Hinterberger, in: Ruck/ Boldorf 2007: 509, 544; vgl. Paugam 2008: 192.

Bedürftige im ostdeutschen Staat Beschwerden nur mittels Eingaben an Politiker, Verwaltungsvertreter und Medien kundtun, dies aber beliebig oft und gegenüber beliebigen Adressaten. Letztere waren ab 1953 zur Antwort innerhalb eines bestimmten Zeitraums verpflichtet. Die DDR schuf damit aber nichts grundlegend Neues. Denn schon seit der frühen Neuzeit konnten Untertanen zumindest in einigen deutschen Ländern Beschwerde gegen Gerichtsurteile und Entscheidungen der Obrigkeit erheben. Auch die Bundesbürger mussten nicht die Gerichte bemühen, um gegen Bescheide der Sozialbehörden vorzugehen. Sie konnten ebenso ihrem Ärger durch Briefe an verschiedene Autoritäten Ausdruck verleihen oder auf diesem Wege verschiedene Hilfsgesuche stellen. Eine Garantie, dass die Bedürftigen damit Erfolg hatten, gab es aber in beiden deutschen Staaten nicht.[162]

Soweit die prinzipiellen Möglichkeiten. Doch wie setzten die Bedürftigen dieses Angebot in die Tat um? Galt beispielsweise der Gang zum Amt den Bedürftigen der drei Städte in den 1950er bis 1970er Jahren als Hauptmittel, um die eigene Lage zu verbessern? Zweifel kann man daran durchaus haben, angesichts der erwähnten anderen Möglichkeiten, sich aus einer misslichen Lage zu befreien. Mehr Material gibt es aber eindeutig zu denjenigen, die sich hilfesuchend an die kommunalen und auch übergeordneten Behörden wandten. In den Stadtarchiven von Castrop-Rauxel und Schwerin blieben sogar einige Einzelfallakten erhalten, die jeweils sämtliche Verwaltungsvorgänge dokumentierten, welche eine unterstützte Partei betrafen.

Derartige Funde sind keine Selbstverständlichkeit. In anderen Städten, darunter auch Freiburg, verwahr(t)en die Behörden Einzelfallakten in der Regel nach Aktenschluss nur wenige Jahre und vernichte(te)n sie dann. Dabei sind Einzelfallakten aus wissenschaftlicher Sicht sehr interessant. Sie können einen Eindruck vermitteln, welche Verfahrensweisen zum Einsatz kamen. Darüber hinaus enthalten einige dieser Akten auch Schreiben der Betroffenen an verschiedene Empfänger, darunter nicht nur örtliche, sondern auch nationale Autoritäten. Derartige Dokumente, d.h. Vorsprachenprotokolle, Anträge und Beschwerden, sind im Freiburger Stadtarchiv ebenfalls erhältlich. Sie wurden aber (mit Ausnahme einiger Beihilfeakten) aus ihrem Aktenkontext herausgelöst und in neuen Akten zusammengeführt, so dass weitere Angaben zu den Absendern fehlen.[163] Auch in Landes- und Bundesarchiven finden sich einige schriftliche Hilfsgesuche. Trotz der geringen Zahl und ihres teils unklaren Kontextes

---

[162] S. § 30 VAS vom 23.2.1956; vgl. Tenfelde/ Trischler 1986: 12; vgl. Mühlberg, in: Badstübner 2000: 261; vgl. Heerma van Voss 2001: 1f.; vgl. Boldorf, in: Jarausch 2008: 152; vgl. Saldern, in: Bernhardt/ Reif 2009: 226; vgl. Willing 2011: 38, 51.
[163] Akten C5/2556 sowie C5/2557, StadA Freiburg.

sollen diese Schreiben ebenso wie die genannten Einzelfallakten in diesem Kapitel besonders beleuchtet werden.

2.3. Fürsorge und Standards: Das kommunale Hilfsverfahren

Anhand der erhaltenen Einzelfallakten unterschieden sich Castrop-Rauxel und Schwerin auf den ersten Blick kaum beim Verfahren, das eine bedürftige Person erwartete, wenn sie bei der Verwaltung vorsprach. Stellt man aber das historische Mikroskop schärfer ein, fallen Unterschiede ins Auge, und zwar nicht nur im Vergleich der beiden Städte. So mussten vor allem in den westdeutschen Städten Vertreter der Sozialbehörden stets zwischen der Berücksichtigung individueller Eigenheiten und der Standardisierung abwägen. Die aktuellen Standards unterlagen dabei Veränderungen. Letzteres traf auch auf die DDR zu, wo individuelle Problemlagen aber weit weniger Raum hatten.[164]

Doch zunächst zu den oberflächlichen Parallelen. Sobald Hilfesuchende ihr Anliegen – ob einmalige Beihilfe oder laufende Unterstützung – vorgetragen hatten, trugen Sachbearbeiter die Aussagen zur weiteren Bearbeitung in standardisierte Formulare ein. In einem nächsten Schritt ergänzten die Verwaltungsmitarbeiter die Anträge durch Befragung der Bedürftigen so weit, dass am Ende alle Daten erfasst waren, die aus Behördensicht für die Beurteilung des Falles Relevanz besaßen. Der weitere Prozess verlief ‚hinter den Kulissen'. Die Sachbearbeiter schalteten verschiedene Sachverständige aus den Bereichen der Gesundheitsvorsorge, der Sozialversicherungen, der Verwaltung und des Fürsorgeaußendienstes ein. Diese prüften den Fall und gaben anschließend eine Empfehlung ab, ob die Bedürftigen unterstützt werden sollten. Erst dann fiel eine Entscheidung. Anders als in der Bundesrepublik schrieben die Fürsorgeverordnung und die dazugehörige Durchführungsverordnung dieses Verfahren sogar explizit für die gesamte DDR einheitlich vor.[165]

Das standardisierte Verfahren mit Formblättern und rechtlich festgelegten Beteiligten war historisch gesehen eine neuere Entwicklung. Die deutschen Staaten hatten den Vordruck als „ein wesentliches Hilfsmittel für eine effiziente und damit auch kostengünstige Verwaltung" (Becker) im 19. Jahrhundert eingeführt, um Massenvorgänge zu bewältigen. Auch generell stand das 19. Jahrhundert für die Verwaltungen im Zeichen des Aufbruchs hin zu rechtsstaatlichen Grundsätzen, was Rationali-

[164] Vgl. Willing, in: Wengst 2001: 596, 613.
[165] §§ 24-29 VAS vom 23.2.1956; §§ 16-22 Durchführungsverordnung zur VAS vom 24.2.1956.

sierungsbemühungen nach sich zog, darunter die Forderung, sämtliche Verwaltungsakte schriftlich und einheitlich zu dokumentieren. Wohlfahrtsämter als bürokratische Schaltzentralen der Armenpflege entstanden aber erst um 1900. Es dauerte zudem bis zur Weimarer Republik, bis der Staat mit der Verabschiedung von Reichsfürsorgeverordnung und Reichsgrundsätzen (RGr) versuchte, die Fürsorgepraxis deutschlandweit zu vereinheitlichen, etwa durch normierte Richtsätze.[166]

Zum Zweck der Vereinheitlichung führte die Weimarer Republik unter anderem Formulare ein, die den Sachbearbeitern in den Verwaltungen als Leitfaden für die Befragung hilfsbedürftiger Personen dienen sollten. Nach 1945 setzte sich die Tendenz zur Vereinheitlichung der bürokratischen Handhabung von Einzelfällen in beiden deutschen Staaten fort. Dies- wie jenseits der innerdeutschen Grenze durchliefen Bedürftige das Verfahren – oder doch nicht? Denn die Aktendurchsicht verrät, dass jeder Schritt von Fall zu Fall und im Zeitverlauf verschieden sein konnte.

Schon die erste Kontaktaufnahme zur Sozialverwaltung variierte. Nicht jede(r) Bedürftige ging gleich ‚aufs Amt', sondern wählte einen anderen Weg zur Sozialbehörde. Neben schriftlichen Hilfsgesuchen war es bisweilen wie in Castrop-Rauxel ein Besuch in den Sprechstunden der Fürsorgerinnen in städtischen Außenbezirken. Manchmal traten auch Verwandte oder Nachbarn an das Wohlfahrtsamt heran, etwa im Fall von bettlägerigen älteren Personen. Seltener waren es Mitglieder der verschiedenen Sozial- bzw. Bezirksfürsorgeausschüsse oder Sozialkommissionen, die auf einen Fall aufmerksam machten. Entweder hatten sie diesen selbst entdeckt, oder er war ihnen von den Betroffenen persönlich oder aber von Dritten angetragen worden.[167]

Diese Vielfalt zu Beginn des Fürsorgeverfahrens setzte sich im weiteren Verlauf fort. Vor allem in der Bundesrepublik war dies auch der geltenden Gesetzgebung geschuldet. Letztere berücksichtigte nämlich, dass sich eine umfassende Standardisierung in der Praxis nicht durchsetzen ließ. „Feste und unverrückbare Normen" seien unmöglich, „denn maßgebend für die Leistungen sind die Notwendigkeiten des Einzelfalles, die immer verschieden sind", stellte eine undatierte Castrop-Rauxeler Stellungnahme zu den 1955 erlassenen Landesrichtlinien der öffentlichen Fürsorge fest. Die Folge

---

166 Becker, in: ders. 2011: 237; vgl. Wagner 1970: 109; vgl. Sachße/ Tennstedt 1988: 185; vgl. Raphael 2000: 37-40, 77, 81f., 85, 209f.; vgl. Föcking 2007: 14f.

167 S. bspw. Schreiben von Hermann H. wg. einer Weihnachtsbeihilfe für Maria B., 10.1.1954, C5/2556, StadA Freiburg; Niederschrift über die Sitzung des BFA VIII, 2.4.1954, AZ 11560, StadA Castrop-Rauxel.

waren zahlreiche individuell berechnete Leistungen je nach Lebensumständen der Bedürftigen.[168]

Im Gegensatz dazu stellte die DDR die Weichen schon früh viel stärker in Richtung Standardisierung. Dadurch waren die Sozialbehörden angehalten, auf die teils sehr unterschiedlichen Lebensumstände der Bedürftigen bei der Bedarfsbemessung weniger Rücksicht zu nehmen, als dies in Westdeutschland der Fall war. Gewisse einmalige Beihilfen konnten DDR-Bürger aber beantragen, etwa für Heizmaterial und Kleidung, ebenso längerfristige Beihilfen wie Mietbeihilfen und Pflegegelder. Die Sozialfürsorge-Verordnung von 1974 bezifferte diese Beihilfen exakt, daher besaßen die örtlichen Sachbearbeiter hier keinen Ermessensspielraum.[169]

Die Folge der Rechtslage für die Verwaltungspraxis waren teils umfangreiche Formulare in beiden Staaten, die sich stetig weiterentwickelten, allerdings nicht im selben Ausmaß. Beispielsweise wurden in der Bundesrepublik die Erstantragsformulare im Detail an die Erfordernisse neuer Gesetze angepasst, was die Formulare immer länger werden ließ. Die Kategorien blieben aber ähnlich, auch nachdem das BSHG 1962 in Kraft getreten war. So fragten grundsätzlich alle Erstanträge biografische Daten und Angaben zu den Familienverhältnissen ab. Bei Fällen der laufenden Hilfe ließen die Städte darüber hinaus noch weitere Lebensumstände prüfen, teilweise mit etlichen Unterpunkten, und das schon vor 1962: Wohn- und Arbeitssituation, Einkünfte aus verschiedenen Quellen (die sich im Laufe der Jahre zunehmend auffächerten und schließlich eine ganzseitige Tabelle füllten) sowie Ausgaben für Versicherungen, ebenso die Unterhaltspflicht und -fähigkeit von Angehörigen. Dadurch sollten die Verwaltungskräfte abschätzen können, ob die Antragstellenden ‚hilfsbedürftig' gemäß den gesetzlichen Vorgaben waren. Denn ‚Hilfsbedürftigkeit' galt vor allem als Fehlen anderer Einkommensquellen; die Fürsorge sollte nur als ‚letztes Netz' dienen. Daher fragten die Formulare auch danach, ob die Bedürftigen vom Krieg betroffen gewesen waren. Traf dies zu, konnte das Sozialamt den Fall an die Kriegsfolgenhilfe abgeben –

---

[168] Erläuterungen zu den „Richtlinien für die Leistungen der öffentlichen wirtschaftlichen Fürsorge", undatiert (1955?), S. 1, AZ 11838, StadA Castrop-Rauxel; vgl. Kapitel 1.2.1 (Rechtliche Lage).

[169] §§ 2 und 4, 6-10 sowie 12 der VAS vom 23.2.1956, sowie Durchführungsbestimmungen zu § 10 der VAS vom 24.2.1956; VO über die Leistungen der Sozialfürsorge vom 4.4.1974, in: *GBlDDR*, 17.5.1974, S. 224ff.; vgl. Bauerkämper 2005: 7; vgl. Boldorf, in: Jarausch 2008: 153.

eine Entlastung für die Stadt, da überwiegend Bund und Länder diese Leistungen finanzierten.[170]

Gerade im letzten Punkt, der Kriegsbetroffenheit, unterschieden sich die entsprechenden Formulare der Sozialfürsorge in der DDR erheblich von ihren westdeutschen Pendants. In den Anfangsjahren mussten alle Antragstellenden versichern, dass sie „kein Führer oder aktives Mitglied der früheren NSDAP, oder deren Gliederungen, kein ehemaliger Militarist, Junker, Inhaber von Konzernen, Truste, und anderen Arten von Monopolen" gewesen waren und auch nicht zu den Personen gehörten, „deren Vermögen nach dem 8. Mai 1945 infolge verbrecherischer faschistischer Tätigkeit beschlagnahmt wurde".[171] Die ostdeutschen Behörden gingen also davon aus, dass die Bedürftigen im NS-Regime möglicherweise Täter gewesen waren, was in den bundesdeutschen Formularen unterblieb. Denkbar ist, dass in der BRD das Versorgungsamt, das für Kriegsbetroffene zuständig war, nach Verstrickungen mit dem NS-Regime fragte, so dass die Sozialämter dies unterließen. Die ostdeutschen Formulare wiederum blendeten den Krieg aber spätestens mit der Fürsorgereform 1956 aus. Danach gab es nur noch eine Spalte für den Status als ‚Beschädigter'. Die Formulare enthielten dazu mangels entsprechender Gesetzgebung keine Angaben, was die ‚Beschädigung' verursacht hatte (im Gegensatz zu den westdeutschen Dokumenten).

In ähnlicher Weise gab es auch beim Familienstand Unterschiede zwischen Ost und West. Eine Scheidung nahmen die Formulare der DDR lediglich als Familienstatus zur Kenntnis, da in der DDR bereits seit 1955 das Zerrüttungsprinzip per Gesetz der Schuldfrage Platz gemacht hatte. In der BRD dagegen fanden sich bis mindestens in die 1970er Jahre mehrere Leerfelder zu den Umständen der Scheidung, darunter auch zur Schuldfrage, die erst mit der Scheidungsrechtsreform 1977 entfiel.[172] Überhaupt waren die ostdeutschen Formulare viel weniger detailreich. Andere Einkünfte und Leistungsansprüche fassten sie oft in einer Frage zusammen, statt sie wie in der Bundesrepublik einzeln aufzuführen. Hier kam, abweichend vom Individualisierungsprinzip der westdeutschen Sozialhilfe, die Leitlinie einer größtmöglichen Standardisierung der Sozialfürsorge zur Geltung.

---

[170] S. bspw. Antrag auf Gewährung einer einmaligen Unterstützung für Gustav S., 13.1.1956, D.So.Gen. 99; s. weitere Vordrucke in der Akte D.So.Gen. 12; Anlage zu den Mitteilungen zur Prüfungspraxis des BGPA, 1.10.1959, C5/2490; alle StadA Freiburg.

[171] S. bspw. Antrag von Hildegard G. auf Zahlung einer Sozialunterstützung, 30.5.1950, R19/[unverzeichnete Akte], StadA Schwerin.

[172] S. bspw. Grundantrag von Hildegard H. auf Gewährung einer Sozialhilfe, 2.10.1973, AZ 12023, StadA Castrop-Rauxel; vgl. Wagner 1997: 157-9.

Schon ein kurzer Überblick über die erhaltenen Einzelfallakten zeigt indessen, dass in beiden Staaten Verwaltungsvertreter darauf verzichteten, sämtliche Felder der Antragsformulare auszufüllen. Nur die überall erforderten biografischen Angaben trugen die Sachbearbeiter stets ein. Ansonsten blieben selbst in der DDR, wo wie erwähnt die Formulare nicht ganz so detailliert waren wie in der BRD, teilweise ganze Seiten leer. Dies galt nicht nur für die ausführlichen Erstantragsdokumente, sondern auch für die zahlreichen weiteren Formulare – Bedarfsberechnungen, Übersichtstabellen, Aktenverfügungen usw. Die Leerfelder für Prüfberichte anderer Sachverständiger beispielsweise, welche die ostdeutschen Formulare enthielten, blieben oftmals ungenutzt – bei Erika K. etwa fand sich nur ein Formular bei 18 Beihilfeanträgen mit einer Stellungnahme der Sozialkommission. Ähnlich war es in Castrop-Rauxel, wo das Sozialamt Bewilligungen oft erst nachträglich vom Bezirksfürsorge- oder Sozialausschuss einholte.[173]

Die Nachlässigkeit beim Ausfüllen der Vordrucke hing womöglich damit zusammen, dass Sachbearbeiter unnötige Wiederholungen vermeiden wollten. Schließlich ging beispielsweise den Schweriner Beihilfegesuchen in nahezu allen Fällen ein erfolgreicher Antrag auf generelle Unterstützung voraus. Diese Hilfsbedürftigen hatten also in der Vergangenheit bereits ihre Hilfswürdigkeit bewiesen. Allerdings schrieb die Fürsorgeverordnung von 1956 ohnehin „in gewissen Zeitabständen" Prüfungen der Hilfsbedürftigen durch ehrenamtliche Kräfte vor. Daher liegt der Verdacht nahe, dass die Sachbearbeiter ihren Arbeitsaufwand je Fall beschränken wollten, entweder indem sie Berichte nicht nochmals in den Vordrucken protokollierten oder indem sie von vornherein einige vorgeschriebene Verfahrensschritte unterließen. Schließlich mussten sich Verwaltungsmitarbeiter vor allem in der Bundesrepublik mit zahlreichen Formularen befassen. Dieser Arbeitsaufwand steigerte sich aus Sicht ihrer Vorgesetzten noch dadurch, dass die Sozialämter zu wenig Personal beschäftigten und die Bediensteten oft nicht genug qualifiziert waren, um die umfangreichen gesetzlichen Vorgaben korrekt anzuwenden.[174]

Insgesamt lässt die Praxis in den Amtsstuben erkennen, dass die Sachbearbeiter in Ost und West die verschiedenen Formulare und Verfahrensschritte, die der Gesetzgeber vorgeschrieben hatte, nicht mit der gewünschten Sorgfalt behandelten. Ursache war vermutlich die Arbeitsüberlastung der Sachbearbeiter, womöglich im Fall der Bundesrepublik auch deren sachliche Überforderung angesichts der häufigen

---

[173] S. bspw. Antrag von Karin J. auf Zahlung laufender Sozialfürsorgeunterstützung, 8.11.1963, R19/ [unverzeichnete Akte], StadA Schwerin. Anm. d. Verf.: Die Ausnahme in Schwerin ist: Beihilfegesuch von Erika K., 19.9.1951, R19/[unverzeichnete Akte], StadA Schwerin.
[174] § 28 VAS vom 23.2.1956.

Gesetzesänderungen. Unter anderem in Castrop-Rauxel rügte daher mehrfach das Rechnungsprüfungsamt die Mitarbeiter des Sozialamtes. Zudem bemühten sich die Amtsleitungen in den westdeutschen Städten wiederholt um zusätzliches Personal, und in allen drei Städten versuchten sie, die Mitarbeiter und (in Castrop-Rauxel und Schwerin) ehrenamtlichen Kräfte durch Schulungen auf ihre Aufgaben vorzubereiten. Schließlich konnten die Verfahrensfehler zu Fehlentscheidungen führen. Eine mögliche Folge war (in der Bundesrepublik) der Gang der Bedürftigen vor Gericht. Die in Freiburg erhaltenen Repertorien des dortigen Verwaltungsgerichts wecken aber den Eindruck, dass die Bedürftigen selten von ihrem Klagerecht Gebrauch machten. Nachweislich seit 1959 entfiel stets weit weniger als ein Prozent aller Fälle des Freiburger Verwaltungsgerichtes auf den Bereich der Fürsorge bzw. Sozialhilfe, obwohl dessen Einzugsgebiet den gesamten Regierungsbezirk umfasste.[175]

Warum die meisten Bedürftigen den Gang zum Verwaltungsgericht ausschlugen, geht aus den Repertorien nicht hervor. Vielleicht war es Unkenntnis über die eigenen Rechte, vielleicht die Angst vor Nachteilen, vielleicht aber auch die Sorge, in ein langwieriges Verfahren verwickelt zu werden. Schließlich zeigen die vorliegenden Falllisten, dass die Verfahren am Verwaltungsgericht Freiburg überwiegend zwischen drei und acht Jahren dauerten.[176] Daneben gab es für die Betroffenen immer noch die bereits vorgestellte Möglichkeit, ihren Unmut schriftlich kundzutun. Bedürftige griffen aber nicht nur bei Beschwerden über das Vorgehen der Sozialbehörden zu Zettel und Stift (oder ließen danach greifen), sondern auch aus anderen Gründen, was sich auf die Wahl von Adressaten, Anliegen und Stil auswirkte. Doch ehe diese Schreiben untersucht werden, sollen die vorhandenen Einzelfallakten statistisch ausgewertet werden.

2.4. Eine statistische Erfassung

Die drei Einzelbeispiele zu Beginn dieses Kapitels haben bereits einen Eindruck in die Vielfalt der Lebensumstände gegeben, die eine Person hilfsbedürftig werden ließen und sie zum Hilfsgesuch bei den Sozialbehörden veranlassten. Nun sollen die Fälle von Erika K. und Else G. in ihren zeitgenössischen lokalen und überörtlichen Kontext

---

[175] S. bspw. Niederschrift über die Prüfung der aus Fürsorgemitteln gezahlten Unterstützungen, 18.11.1954, AZ 11703; Prüfungsbericht des Rechnungsprüfungsamts zu den Sachgebieten Vorbeugende Gesundheitshilfe (Kuren) und Altenhilfe (Erholungsaufenthalte), 30.5.1969, AZ 12446; beide StadA Castrop-Rauxel; vgl. Repertorien G 575/1-5 sowie G 575/9 und G 575/11, StA Freiburg; vgl. Trenk-Hinterberger, in: Hockerts 2006: 605-8.

[176] Vgl. Repertorium G 575/6, StA Freiburg.

eingebettet werden. Dazu werden 142 Einzelfallakten aus Schwerin herangezogen, die das Wohlfahrtsamt bzw. Sachgebiet Sozialwesen zwischen 1950 und 1973 anlegte, sowie 65 derartige Akten aus den Beständen des Castrop-Rauxeler Fürsorge- bzw. Sozialamtes aus den Jahren 1955 bis 1975. Diese Zahlen stellen nur einen Bruchteil der tatsächlichen Vorgänge in den Sozialbehörden beider Städte dar. Denn die Schweriner Verwaltung befasste sich vermutlich mit rund 8000 Einzelfällen im genannten Zeitraum. Daher werden auch Fälle aus der Zeit vor 1955 berücksichtigt, um die Auswahl nicht noch weiter zu schmälern. In Castrop-Rauxel wiederum schwankten die jährlichen Fallzahlen zwischen 600 und 1300 Parteien.[177]

Allgemeine Aussagen über die biografischen Angaben der Akten können daher nur getroffen werden, solange weitere Quellen genutzt werden. Zusammen mit letzteren ergibt sich die Möglichkeit, die Schicksale von über 200 Einzelpersonen und Familien in Castrop-Rauxel und Schwerin zu beleuchten. Dies vor allem, weil die Akten Muster abbilden, die in Ost und West zumindest auf den ersten Blick große Ähnlichkeiten aufwiesen, auch wenn ein zweiter Blick Unterschiede in den Details aufzeigte.

Wer also waren die Menschen, die bei den Sozialbehörden Hilfe suchten? Folgt man dem Urteil der Sekundärliteratur, so stammten sie aus allen Lebenslagen. Es gab aber auch einige Gruppen, die traditionell häufiger auf Hilfe von außen angewiesen waren. Besonders betroffen waren demnach ältere Menschen und Frauen, dabei vor allem alleinstehende Mütter. Laut Heiner Geißler bildeten sie gemeinsam mit kinderreichen Familien Mitte der 1970er die ‚neuen Armen' – eine irreführende Bezeichnung: Historikern zufolge hatten Frauen und Senioren schon in den Jahrhunderten vor Geißlers Feststellung ein erhöhtes Risiko getragen, zu verarmen. Ebenso gefährdet waren seit jeher Kranke und Menschen mit Behinderung. Gemeinsam war diesen Gruppen die (zeitweilige) Unfähigkeit, durch Arbeitstätigkeit selbstständig und ausreichend für den eigenen Lebensunterhalt zu sorgen.[178]

Auf diesem Kriterium baute das Fürsorgerecht in beiden Teilen Deutschlands auch nach 1945 auf. Denn nur wer seine Arbeitsunfähigkeit belegen konnte, sollte Anspruch auf eine laufende Unterstützung haben. Entsprechend fanden sich hier wie dort zahlreiche VertreterInnen der genannten Gruppen unter den Hilfeempfängern. Allerdings erkannten beide Staaten auch an, dass in manchen Fällen besondere Umstände Arbeitsfähige davon abhielten, zu arbeiten oder ausreichend zu verdienen, um ihre Familien selbstständig zu ernähren. Arbeitslose etwa konnten in der Bundesrepublik laufende Sozialhilfe beziehen, wenn sie keinen Anspruch (mehr) auf

---

[177] Vgl. Kapitel 1.1.1.

[178] Geißler 1976: 28; vgl. Fischer 1982: 91; vgl. Klagge 2005: 28; vgl. Castel [2]2008: 27.

Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung hatten. Das BSHG ermöglichte zudem neben einmaligen Beihilfen ‚Hilfen in besonderen Lebenslagen'. Diese waren auch denjenigen Personen zugänglich, deren Einkommen bis zu einem bestimmten Betrag über dem Regelsatz der Sozialhilfe lagen. Die HbL symbolisierten überdies die zunehmende Bedeutung, die der Gesetzgeber ‚persönlichen', d.h. auch immateriellen Hilfen zuschrieb.[179]

In ähnlicher Manier kannte die Sozialfürsorge der DDR eine Reihe an Sonderleistungen außerhalb der generellen Unterstützung, etwa Mietbeihilfen oder Pflegegelder. Die Anzahl dieser Leistungen war aber bei weitem nicht so umfangreich wie in der Bundesrepublik, und sie blieben auch auf materielle Angebote beschränkt. Trotzdem sorgten sie dafür, dass ab den 1960er Jahren mehr und mehr Niedriglohnempfänger ihre Einkommen mit zusätzlichen staatlichen Leistungen aufbesserten. Ansichten über Hilfsbedürftigkeit und -würdigkeit wandelten sich somit in beiden Staaten, wenn auch stärker in der Bundesrepublik, wie die Folgen des BSHG nahelegen.[180]

Blickt man zurück auf die Schweriner und Castrop-Rauxeler Akten, so fallen einige Parallelen ins Auge. Bei den Schweriner Einzelfällen zum Beispiel ging nur weniger als ein Fünftel auf den Antrag eines Mannes zurück. Für Castrop-Rauxel kann man hierzu keine Aussagen machen, da für die Studie pro Jahrgang je ein Mann und eine Frau ausgewählt wurden. Die Altersstruktur wiederum könnte die Rechtslage beider Staaten widerspiegeln, ist vielleicht aber auch durch die geringe Zahl der eingesehenen Akten verursacht. Jedenfalls bildeten Personen über 60 Jahre in Castrop-Rauxel wie auch in Schwerin eine Minderheit. Verhältnismäßig oft dagegen suchten Personen unter 40 Jahren den Kontakt zu den städtischen Sozialbehörden, die dann vor allem in Schwerin (gerade im späteren Verlauf des Untersuchungszeitraums) oft die besagten Sonderhilfen erbaten.

Stärker gespalten ist das Bild beim Familienstand im Vergleich zur nationalen Ebene. Soweit feststellbar, überwog in beiden Städten die Zahl der so genannten ‚unvollständigen Familien'. Die Mehrheit der weiblichen Hilfesuchenden in Schwerin lebte allein, vor allem, weil sie geschieden waren, was insgesamt auf ein Viertel aller Fälle zutraf. Ähnliches galt in Castrop-Rauxel. Allerdings waren kinderreiche Familien, die laut Geißlers Studie zur Bundesrepublik ebenfalls verstärkt armutsgefährdet waren, in der Stichprobe eher selten anzutreffen. In Schwerin stellten Kleinfamilien mit maximal zwei Kindern mit fast 50 Prozent das Gros der Fälle, darunter oft alleinerziehende

---

[179] §§ 8, 79ff. BSHG vom 30.6.1961; vgl. Flamm [3]1980: 50, 101, 168, 174, 181f.; vgl. Jaedicke et al. 1990: 15; vgl. Hübner, in: Kleßmann 2006: 126; vgl. Spindler, in: *SozF* 6/2013: 154f.
[180] § 2 VAS vom 23.2.1956; vgl. Hübner, in: Kleßmann 2006: 126.

Mütter mit un- oder außerehelichen Kindern. Die Anzahl größerer Familien hielt sich hier in Grenzen. Sie befand sich jedoch in einer gewissen steigenden Tendenz, bei Familien mit drei bis vier Kindern ab den 1960ern, bei noch größeren Familien ab den 1970ern. Eventuell machten sich hier die verstärkten familienpolitischen Bemühungen der DDR-Regierung bemerkbar, deren Erfolg in Form höherer Geburtenraten jedoch von der Forschung in Frage gestellt wird. Die Schweriner Fälle spiegelten damit eher den allgemeinen Trend zur Kleinfamilie wider als das von der DDR-Führung vorgegebene Idealbild.[181]

Im Vergleich hierzu sprechen die Castrop-Rauxeler Fälle, in denen die Zahl der Kinder feststellbar ist, eine etwas andere Sprache. Nur 15 Familien hatten höchstens zwei Kinder, 20 dagegen drei Kinder und mehr. Geißlers Annahme, dass kinderreiche Familien ein höheres Armutsrisiko trügen, scheint hier eher zuzutreffen. Un- oder außereheliche Kinder waren in Castrop-Rauxel aber seltener vertreten als in Schwerin. Dies passt zu Wagners allgemeinem Befund zur Bundesrepublik und DDR, wonach der Prozentsatz außerehelicher Kinder im ostdeutschen Staat durchweg höher war als in Westdeutschland. Als mögliche Erklärung hierfür vermutet Wagner, dass die Vereinbarkeit von Arbeit und Kindeserziehung in der DDR dank staatlicher Betreuungseinrichtungen und anderer Sozialleistungen erleichtert war, was die Notwendigkeit einer Eheschließung minderte. Dazu kam im Westen insbesondere in den 1950er Jahren der hohe Stellenwert traditioneller Wertvorstellungen von ‚Sittlichkeit', der die dortige Familienpolitik prägte.[182]

Bei der Arbeitssituation der Betroffenen reihen sich die beiden Fallgruppen demgegenüber in allgemeine Studien ein. Eine (durchgehende) Arbeitstätigkeit bildete in den vorliegenden Fällen die Ausnahme. Allerdings galt dieser Befund in den beiden Städten zu unterschiedlichen Zeiten. In Schwerin verteilte sich die Zahl der Betroffenen relativ gleichmäßig auf die untersuchten Jahre. In Castrop-Rauxel dagegen verlief die Fallzahlenentwicklung parallel zu Veränderungen der generellen wirtschaftlichen Lage. Die einsetzende Bergbau-Krise in der zweiten Hälfte der 1950er Jahre, die Rezession 1966/7 sowie die Ölkrise in den 1970er Jahren führten dazu, dass sich die Zahl der Fälle, in denen die Akten Arbeitslosigkeit bezeugen, gegenüber den Jahren dazwischen teils sogar verdoppelte.[183] Geeint waren die beiden Städte jedoch bei den

---

[181] Vgl. Schmidt, in: *ZSR* 2/2006: 155; vgl. Hockerts, in: *ZSR* 1/2009: 53; vgl. Wehler 2010: 43, 45f.; vgl. Hockerts 2011: 242, 245.

[182] Wagner 1997: 179f.; 184, 195, 305; vgl. Herbert, in: ders. 2002: 25-8, 30, 48.

[183] S. hierzu auch den Verwaltungsbericht des Sozialamts 1959 (AZ 18355), sowie die Tätigkeitsberichte der Stadt Castrop-Rauxel 1966 (AZ 4529) und 1974 (AZ 4536; alle StadA Castrop-Rauxel).

Fällen, in denen die Bedürftigen (oder ihre Partner) arbeiteten. Dann nämlich handelte es sich in Castrop-Rauxel wie auch in Schwerin eher um unqualifizierte Tätigkeiten, etwa als Hilfsarbeiter, Reinigungskräfte oder Erntehelfer.

Die fehlende oder gering entlohnte Arbeitstätigkeit wirkte sich auf die finanzielle Lage der Betroffenen aus, die neben der Arbeitsunfähigkeit in beiden deutschen Staaten eine zweite wichtige Bedingung für den Fürsorgebezug darstellte. Schließlich fehlte den Betroffenen dadurch der Arbeitslohn als Einkommensquelle. Bei den älteren Antragstellern machten sich zudem die langfristigen Auswirkungen einer unvollständigen Erwerbsbiografie bemerkbar. In beiden Städten fehlte in diesen Fällen zumeist der Anspruch auf Altersrente, oder die Altersrente lag unter dem Fürsorgerichtsatz. Auch die übrigen Rentenarten neben der Altersrente deckten kaum den Lebensunterhalt. In einem Viertel der vorliegenden Fälle bezogen Castrop-Rauxeler Bürger zwar Witwen-, Invaliden-, Berufs- bzw. Erwerbsunfähigkeitsrenten oder Renten aus der Kriegsfolgenhilfe, fielen aber dennoch in das ‚letzte Netz' der Sozialhilfe. Dies stimmt feststellbar 1960 mit den allgemeinen Statistiken Castrop-Rauxels überein. Von insgesamt rund 1100 Fürsorgeempfängern erhielten in diesem Jahr 452 Personen (308 Parteien) Fürsorge, weil sie zu alt bzw. erwerbsunfähig waren oder ihre Renteneinkommen unter dem Fürsorgerichtsatz lagen. In Schwerin finden sich ebenfalls Hinweise auf derartige Einkommensquellen, zwar seltener, doch gleichermaßen verbunden mit der Feststellung, dass diese Rententypen (etwa Invaliden- oder Waisenrenten) den Betroffenen zum Leben nicht reichten. In immerhin sechs Fällen, davon fünf in den 1970er Jahren, zogen Castrop-Rauxeler Bürger deshalb vor das Sozialgericht, das für Rentenangelegenheiten zuständig war. Auf diese Weise konnten sie zumindest teilweise ihre Abhängigkeit von der Sozialhilfe überwinden. Den Schweriner Bedürftigen blieb dieser Weg verwehrt.[184]

Verschärfend kam in beiden Städten der Umstand hinzu, dass die Betroffenen sich auch nicht privat zu helfen wussten – eine weitere Grundvoraussetzung in beiden Staaten, um Fürsorgemittel zu erhalten. Ein eigenes Vermögen in Form von Ersparnissen oder (in Castrop-Rauxel) Eigenheimen besaßen nur die wenigsten. Generell ließ sich dieses Vermögen entweder nicht zu Geld machen oder war (entsprechend der fürsorgerechtlichen Bestimmungen) bereits aufgebraucht, als die Bedürftigen schließlich Hilfe bei der Stadt suchten. Mehr noch: In mindestens neun Fällen hatten sich in Castrop-Rauxel Bedürftige oder deren engste Familienangehörige vor dem Gang zum Sozialamt verschuldet, ein Umstand, den übrigens die Antragsformulare

[184] Verwaltungsbericht des Sozialamts 1960, AZ 18354, StadA Castrop-Rauxel; vgl. Wehler 2010: 192f., 233.

der DDR erst gar nicht abfragten. Nicht zuletzt entpuppte sich die finanzielle Unterstützung durch Verwandte oft als Problem, wie später bei den Argumenten der Bedürftigen näher ausgeführt wird.

Von der Erteilung des Leistungsbescheides bzw. der Fürsorgeverfügung der Sozialbehörden geht es nun zum Abschluss noch zum Ende des Leistungsbezuges. In beiden Städten liegt dabei die Vermutung nahe, dass Hilfsbedürftigkeit – zumindest als Abhängigkeit von Mitteln aus den Töpfen der Sozialhilfe bzw. -fürsorge – nicht unbedingt von Dauer war. Zieht man die vorliegenden Akten heran, so stand am Ende einer Hilfsbedürftigen-‚Karriere' eher selten der Tod (nachweislich in acht Fällen in Castrop-Rauxel sowie sechs Fällen in Schwerin). Wahrscheinlicher war es, Fürsorge- bzw. Sozialhilfemittel nur für eine gewisse Zeit in Anspruch zu nehmen, wie auch Längsschnittuntersuchungen der letzten Jahrzehnte nahe legen.[185]

In Schwerin äußerte sich dies in der Tendenz hin zu einer immer kürzeren, teils nur wenige Monate umfassenden Bezugsdauer der Leistungen. Fälle, in denen Bedürftige über Jahrzehnte unterstützt werden mussten, fanden sich in den vorliegenden Akten aus Schwerin eher in den frühen 1950er Jahren, und es handelte sich dabei ausschließlich um Frauen. Weniger eindeutig ist die Entwicklung in Castrop-Rauxel. Doch auch hier waren die Bedürftigen offenbar nur über kürzere Zeiträume hinweg auf Sozialhilfe angewiesen. Bei langwierigeren Fällen kam es dort oft zu teils jahrelangen Unterbrechungen, in denen die Bedürftigen sich offensichtlich anderweitig versorgten, ehe sie wieder Sozialhilfe beantragten.

Angesichts dessen drängt sich die Frage auf, wieso es den Bedürftigen gelang, das Fürsorge- bzw. Sozialhilfesystem zu verlassen. Sofern die Akten darüber Aufschluss geben, zeichnen sich ebenfalls Muster ab, die in der Häufigkeit ihres Auftretens Ost und West trennen. So war die Abkehr von der Sozialhilfe in Castrop-Rauxel mehrheitlich bedingt durch den Übergang in andere Versicherungs- und Versorgungssysteme, hinter denen die Sozialhilfe durch das Nachranggebot von § 2 BSHG zurückstand.[186] Weniger stark ins Gewicht fielen persönliche Gründe wie der Umzug in eine andere Stadt oder aber solche Gründe, die nach Geschlecht unterschiedlich waren. Frauen etwa profitierten von einer Heirat oder der Rückkehr des Ehemannes nach dessen Inhaftierung oder nach einer Trennung (vier Fälle). Männer dagegen liefen eher Gefahr, wegen ihres unkooperativen Verhaltens zwangsweise auf Sozialhilfe verzichten zu müssen, was aber im vorliegenden Aktenbestand nur zweimal der Fall war.

---

[185] Vgl. Leibfried et al. 1995: 9; vgl. Kühberger 2004: 82f.

[186] S. hierzu auch die Verwaltungsberichte des Fürsorge- bzw. Sozialamts, 1957 bis 1961 (AZ 11558 sowie 18354-18357).

Erstaunlich selten erübrigte sich in Castrop-Rauxel der Sozialhilfebezug durch die Aufnahme einer Arbeitstätigkeit. Erstaunlich deshalb, weil dies in Schwerin der Hauptweg aus der Fürsorgeabhängigkeit war. Erst dahinter, und das mit weitem Abstand, folgte die Ablösung der Sozialfürsorgeunterstützung durch Leistungen aus der Sozialversicherungskasse, was womöglich darauf zurückzuführen ist, dass das Versorgungssystem der DDR weit weniger ausdifferenziert war als das der Bundesrepublik. Heirat und Rückkehr des Ehemannes als Ausweg kannten aber auch die hilfsbedürftigen Schweriner Frauen (acht Fälle). Ebenso gab es hier die Möglichkeit eines Wegzuges, die aber dank fehlender Freizügigkeit in der DDR erschwert war. In anderen Fällen schließlich verzichteten die Bedürftigen offenbar irgendwann ohne Angabe von Gründen darauf, die ihnen zugestandenen Gelder in Anspruch zu nehmen (12 Fälle). Nicht zuletzt fielen in zumindest vier Fällen nach einer gewissen Zeit die Voraussetzungen für den Hilfsbezug weg, wobei in keinem dieser Fälle Details hierzu überliefert sind.

Generell gewinnt man somit in Castrop-Rauxel den Eindruck, dass § 1, Abs. (2) BSHG selten zutraf, wonach die Sozialhilfe dazu dienen sollte, den Empfänger „soweit wie möglich zu befähigen, unabhängig zu leben". Dieser Anspruch erscheint kaum erfüllt, da die Empfänger oft in eine neue Abhängigkeit überwechselten, sei es von anderen Sozialleistungen oder von Dritten. Die Schweriner Fälle dagegen wecken den Anschein, dass der Staat seine Ziele der Sozialfürsorge erreichte. Dort nämlich setzten die Behörden vor allem in den 1950er Jahren verstärkt auf die Arbeitsmarktintegration der Fürsorgeempfänger. Diese Leitlinie blieb auch später bestehen. Die Staatsführung ergänzte sie aber in den 1960er Jahren dadurch, dass sie den Berechtigtenkreis der Sozialversicherungssysteme ausweitete. Die DDR forcierte somit Arbeitsaufnahme und Übertritt ins Rentensystem, was sich auch in den Schweriner Fürsorgeakten niederschlug.[187]

Zusammengenommen ergeben sich damit ähnliche Bilder dessen, wie Hilfsbedürftigkeit in Schwerin und Castrop-Rauxel zum Ausdruck kam und wer davon betroffen war. Die vorliegenden rund 200 Fälle waren geprägt von einem hohen Frauenanteil, der durchaus den Beobachtungen nationaler Studien entspricht, und einer breit gestreuten Altersstruktur. Auch kann man für die ausgewählten Akten feststellen, dass im Gegensatz zu Castrop-Rauxel in Schwerin eher Kleinfamilien Unterstützung beantragten, während größere Familien erst in den späteren Jahren dazu kamen. Heiner

[187] Vgl. Schmidt, in: *ZSR* 2/2006: 154; vgl. Boldorf, in: Jarausch 2008: 150; vgl. Willing 2011: 19/21, 41.

Geißlers Feststellung, dass Kinderreichtum in der Bundesrepublik ein Armutsrisiko darstellt, ließ sich somit nicht auf die untersuchten Fälle aus Schwerin übertragen.

Dafür entsprachen die ausgewählten Einzelfälle in beiden Städten generellen Befunden zur Arbeits- und Finanzsituation der Bedürftigen. Eine reguläre Beschäftigung bildete in Castrop-Rauxel und Schwerin die Ausnahme. Hier wie dort überwogen unterbrochene Erwerbsbiografien sowie unqualifizierte Tätigkeiten. Dies war vor allem deshalb problematisch, weil die Betroffenen dadurch nicht nur auf das Arbeitseinkommen verzichten mussten. In der Regel fehlten ihnen nämlich auch andere Einkünfte aus dem Versicherungs- und Versorgungssektor sowie Geldquellen im privaten Umfeld.

Allerdings, und auch das passt zu anderen Studien, war diese Problemkonstellation selten von Dauer. Die untersuchten Einzelfälle waren mehrheitlich dadurch gekennzeichnet, dass die Personen vorübergehend Fürsorgeunterstützung oder Sozialhilfe bezogen. Die Betroffenen konnten sich aber nur in Schwerin aus der Abhängigkeit von diesen Mitteln lösen, indem sie überwiegend durch eigene Arbeit ihren Lebensunterhalt wieder selbstständig verdienten. In Castrop-Rauxel dagegen waren die Bedürftigen auch danach hauptsächlich auf Dritte angewiesen, sei es durch den Bezug staatlicher Transferleistungen oder die Versorgung durch private Geldgeber.

Nun dürfte es nicht verwundern, dass die Arbeits- und Finanzsituation eine so zentrale Rolle in den Einzelfallakten einnahmen. Da beide Aspekte im Zentrum dessen standen, was das Fürsorgerecht als Hilfsbedürftigkeit definierte, waren die Sachbearbeiter der Sozialbehörden dazu angehalten, sie mittels der standardisierten Formulare tiefgehend zu durchleuchten. Demgegenüber soll nun untersucht werden, wie sich Bedürftige selbst darstellten, wenn sie ihre Lage außerhalb von standardisierten Formularen in Briefform schilderten.

2.5. „In meiner Not und aus der Hoffnungslosigkeit heraus…“[188]: Briefe von Bedürftigen

Der Versuch, schriftlich bei Autoritäten Hilfe zu suchen, hat eine lange Tradition – laut Lex Heerma van Voss reichten schon die alten Ägypter Petitionen bei ihren Obrigkeiten ein. Trotzdem hat die historische Forschung Armenbriefe erst in den letzten beiden Jahrzehnten stärker in den Blick genommen und dabei viele Quellen entdeckt,

[188] Schreiben von Else G., 4.9.1952, AZ 4462, StadA Castrop-Rauxel.

obwohl gerade einmal rund ein Jahrzehnt vergangen ist, seit Christoph Kühberger Arme 2004 als ‚überlieferungsbenachteiligt' bezeichnete.[189]

Allerdings gab es bereits vor Kühbergers Urteil Studien zu Briefen aus dem ‚einfachen Volk'. Klaus Tenfelde und Helmuth Trischler untersuchten Mitte der 1980er Jahre *Bittschriften und Beschwerden von Bergleuten im Zeitalter der Industrialisierung*. In den 1990er Jahren bearbeitete Thomas Sokoll über 750 Armenbriefe, die Bedürftige in der englischen Grafschaft Essex zwischen 1731 und 1837 verfasst hatten. Des Weiteren versammelten Tagungsbände aus den Jahren 1996, 1997 und 2001 Studien zu neuzeitlichen Petitionen aus europäischen Ländern und Nordamerika. Später kamen weitere Sammelbandbeiträge zu Armenbriefen hinzu, ebenso einige Arbeiten aus dem Sonderforschungsbereich 600 ‚Fremdheit und Armut' an der Universität Trier, darunter die Dissertation von Katrin Marx-Jaskulski von 2008.[190]

Mit Ausnahme der Untersuchung Kühbergers enthalten all diese Studien jedoch keine Armenbriefe aus der Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg, und auch bei Kühberger sind die Jahre zwischen 1950 und 1975 nur knapp behandelt. Waren Armenbriefe angesichts der in diesen Jahren bereits weit fortgeschrittenen Standardisierung der Fürsorgeverfahren nicht mehr das übliche Mittel für Bedürftige, um Hilfe zu beantragen? Zumindest für Schwerin erscheint dies auf den ersten Blick plausibel. In der DDR florierte zwar das Eingabenwesen als einzige rechtlich erlaubte Beschwerdeform, wie Aufsätze und Sammelbände aus den Jahren 1996, 1997 und 2000 belegen, doch hatten diese Schreiben verschiedenste Themen zum Inhalt und stammten aus allen Gesellschaftsschichten.[191] Für Schwerin sind jedenfalls nur aus 23 der insgesamt 142 Einzelfallakten rund 50 persönliche Schreiben erhalten geblieben. In Castrop-Rauxel dagegen schienen Bedürftige den Armenbrief als noch zeitgemäße Mitteilungsform zu betrachten. Die Hälfte der eingesehenen 65 Fallakten enthielten derartige Schriftstücke, insgesamt etwa 180, wovon Else G. allein 50 verfasste. In Freiburg schließlich gingen etwa 60 Briefe auf 42 Personen zurück. Inwiefern diese Zahlen zu generalisieren sind, ist mangels weiterer Akten fraglich. Aber selbst wenn es sich nur um eine Minderheit der tatsächlichen Fälle handeln sollte, verdienen die Schriftstücke eine

---

189 Heerma van Voss, in: ders. 2001: 1; Kühberger 2004: 33; vgl. ebd.: 24; vgl. Fischer 1982: 7f.; vgl. Marx-Jaskulski 2008: 50.

190 Tenfelde/ Trischler 1986; Schulze 1996; Hitchcock/ King/ Sharpe 1997; Sokoll 2001; Heerma van Voss 2001; Marx-Jaskulski 2008.

191 Werner, in: Timmermann 1996: 461-79; Lüdtke, Alf und Becker, Peter (Hrsg.). Akten, Eingaben, Schaufenster: Die DDR und ihre Texte – Erkundungen zu Herrschaft und Alltag. Berlin 1997; Mühlberg, in: Badstübner 2000: 233-70.

genaue Betrachtung, gerade vor dem Hintergrund, dass Armenbriefe aus der Zeit nach 1945 bisher kaum Eingang in die Forschung gefunden haben.

In Anlehnung an Sokolls Analyseverfahren werden dabei Absender und Empfänger ebenso untersucht wie Formalitäten und Inhalte der Schreiben. Berücksichtigung finden dabei stets Alter und Geschlecht der Bedürftigen, der Zeitverlauf und der Vergleich mit den Ergebnissen der genannten Studien.[192] Ziel ist es, Traditionslinien aufzuspüren, die über die deutsche Teilung hinaus Bestand hatten, ebenso mögliche Neuerungen. Generell decken sich dabei die Beobachtungen zu diesen Schreiben mit den Befunden anderer Untersuchungen. Die Bedürftigen konstruierten ein möglichst positives Bild von sich selbst, wobei positiv in diesem Zusammenhang gleichbedeutend war mit ‚hilfswürdig'. Dazu verwendeten sie in Ost und West ähnliche Strategien, die aber im Detail voneinander abwichen.

2.5.1. Absender

Um den Armenbriefen aus den drei Städten auf die Spur zu kommen, sollte man sich zunächst ihrer Herkunft zuwenden: den Absendern dieser Schriftstücke. Wer waren diese Menschen, die ihre Hilfsgesuche zu Papier brachten und so die Räder der Verwaltungen in Gang setzten? Mit Blick auf Castrop-Rauxel und Schwerin sind hierzu viele Angaben bereits bei der statistischen Auswertung der Einzelfallakten gemacht worden. Diese werden nun durch einen Abgleich mit Freiburg ergänzt. Generell lässt sich dabei feststellen, dass sich die ausgewählten Fälle nur wenig von jenen aus anderen Zeiten und Regionen unterschieden.

So stimmen die Beobachtungen zum Geschlecht der Absender mit bisherigen Studienbefunden überein. Laut Kühberger waren es nämlich in der Regel Frauen, die in Krisensituationen zuerst Hilfe bei den Obrigkeiten suchten, da sie wegen des traditionellen Rollenverständnisses die Hauptverantwortung für die „praktische Ernährung der Familien" trugen.[193] Auch in den vorliegenden Fällen gingen zwei Drittel bis vier Fünftel aller Bittgesuche auf weibliche Bedürftige zurück.

---

[192] Vgl. Sokoll, in: Schulze 1996: 235-8; Anm. d. Verf.: Einige Befunde zu Freiburg und Schwerin hat die Verfasserin bereits in einem Beitrag zu einem noch unveröffentlichten Sammelband (Stand Dez. 2014) diskutiert, der auf der Konferenz „Poverty in Modern Europe. Micro-Perspectives on the Formation of the Welfare State in the 19th and 20th Centuries" am DHI London vom 10. bis 12.5.2012 beruht.
[193] Kühberger 2004: 57.

Beim Alter der Hilfesuchenden lassen sich keine ähnlich klaren Aussagen treffen. Parallel zu den Befunden der Auswertung der Einzelfallakten waren die Absender in Castrop-Rauxel und Schwerin in der Regel jünger als 60. In Freiburg waren demgegenüber die meisten Absender mindestens 50 Jahre alt. Darauf weisen biografische Angaben in den Schreiben hin, etwa historische Ereignisse, die die Bedürftigen im Laufe ihres Lebens erlebt hatten. Diese Unterschiede zwischen Castrop-Rauxel und Schwerin einerseits und Freiburg andererseits könnten aber auch durch die Auswahl der Fälle bedingt sein.

Ein weiterer unklarer Aspekt in punkto Absender ist im Titel dieses Abschnitts bereits angedeutet worden. Denn dass dort (wie auch später) der neutrale Begriff ‚Absender' statt ‚Schreiber' oder ‚Verfasser' verwendet wird, hat einen einfachen Grund: Beide Rollen wurden nicht notwendigerweise von einer einzigen Person übernommen. Historisch gesehen war es üblich, dass Hilfsbedürftige die Dienste eines Schreibers nutzten, vor allem ehe die Alphabetisierung weite Bevölkerungskreise erfasste. Die vorliegenden Schreiben lassen ebenso vermuten, dass die Bedürftigen in den drei Städten bisweilen Außenstehende hinzuzogen, und das, obwohl Deutschland theoretisch schon 1910 einen Alphabetisierungsgrad von 100 Prozent erreicht hatte.[194]

Für diese Annahme spricht zum einen die formale Qualität der Schreiben, die später noch eingehender vorgestellt wird. Zum anderen bestanden oftmals Unterschiede der Handschriften zwischen Haupttext und Unterschrift. Letztere deutete darauf hin, dass die bedürftige Person entweder gebrechlich war oder aber des Schreibens unkundig. Dadurch ist es wahrscheinlich, dass die als Schreiber beauftragten Außenstehenden Einfluss auf Form und Inhalt der Briefe nahmen. Trotzdem findet sich kein direkter Hinweis darauf, ob und welche Personen Hilfe leisteten. Denn unterzeichnet waren alle Schreiben, mit äußerst wenigen Ausnahmen, von nur einer Person, obwohl es in früheren Zeiten durchaus üblich gewesen war, dass mehrere Personen ein Bittschreiben signierten.[195]

Unter Umständen lässt sich daraus ein weiteres Urteil der Forschung ableiten. Demnach zeichne sich Armut auch dadurch aus, dass die Betroffenen nicht ausreichend organisiert seien, sich also selten zu größeren Gruppen zusammenschlossen, um ihre Interessen durchzusetzen.[196] Die einzelne anstelle einer Gruppenunterschrift könnte

---

[194] Vgl. Sokoll, in: Schulze 1996: 262f.; vgl. Heerma van Voss, in: ders. 2001: 8; vgl. Kühberger 2004: 50; vgl. Osterhammel, Jürgen. Die Verwandlung der Welt: Eine Geschichte des 19. Jahrhunderts. München 2009, S. 1118.

[195] Vgl. Tenfelde/ Trischler 1986: 11; vgl. Ulbricht, in: Schulze 1996: 153f.; vgl. Kühberger 2004: 46f.

[196] Vgl. Klanfer 1969: 85; vgl. Castel [2]2008: 18.

aber ebenso auf eine Strategie der Betroffenen zurückgehen, in Übereinstimmung mit der generellen These, wonach die Bedürftigen versuchten, sich in ihren Schreiben als möglichst ideale ‚würdige' Arme darzustellen. Schließlich konnte die Unterschrift einer einzigen Person als weiterer Beleg gelten, dass diese Person keinem sozialen Netz angehörte und daher auf staatliche Hilfe angewiesen war. Die Annahme einer bewussten Strategie wird überdies durch die Wahl der Adressaten untermauert.

2.5.2. Adressaten

Im Prinzip standen Bedürftigen in allen drei Städten verschiedene Wege offen, Hilfe zu suchen. Praktisch aber begrenzte sich die Auswahl der Adressaten ihrer Schreiben auf einen relativ kleinen Kreis. Ein Vergleich der drei Städte zeigt zudem, dass die Bedürftigen im Osten hier eine ähnliche Wahl trafen wie jene im Westen. Dabei muss jedoch der unterschiedliche Quellenkontext der Briefe beachtet werden. Denn die meisten Parallelen fanden sich zwischen Schwerin und Castrop-Rauxel, wo die besagten Schriftstücke aus Einzelfallakten entnommen worden waren. Große Unterschiede bestanden dagegen zu Freiburg, wo diese Schriftstücke in Sammelakten zusammengetragen worden waren. Gemeinsam ist all diesen Schreiben, dass ihre Absender offenbar wohlüberlegt entschieden, wer die Briefe erhalten sollte.

Sowohl in Schwerin als auch in Castrop-Rauxel überwogen mit Blick auf die Adressaten die örtlichen Sozialbehörden. Dabei fanden sich nur in wenigen Fällen konkrete Namen von Mitarbeitern dieser Einrichtungen. Die Absender der Briefe verzichteten oft auf eine Adressatenzeile, während Schreiben an Personen jenseits der unmittelbaren Zuständigkeit für Sozialhilfefälle Seltenheitswert besaßen. Gerade einmal fünf der rund 175 Briefe aus Castrop-Rauxel erreichten den Oberstadtdirektor bzw. Stadtdirektor der Stadt, und mehrheitlich war in diesen Fällen allein der Posten, nicht aber der Name des jeweiligen Amtsinhabers genannt. Noch weniger Briefe aus den vorhandenen Akten gingen über die Stadtgrenzen hinaus. In Schwerin schrieb nur Erika K. 1951 ein Mal an DDR-Präsident Pieck, und in Castrop-Rauxel fand sich neben Else G. nur ein weiterer Mann, der sich an den Regierungspräsidenten oder überdies an verschiedene Minister wandte.[197]

---

[197] Schreiben von Else G. an den Regierungspräsidenten Arnsberg, 6.10.1967, AZ 4435; Abschrift eines Schreibens von Paul L. an den ‚Sozialminister', 7.8.1967, sowie Schreiben von Paul L. an den Bundesvertriebenenminister, 15.7.1968, beide AZ 18435; alle StadA Castrop-Rauxel.

Ein ganz anderes Bild vermitteln dagegen die 60 Schreiben aus Freiburg. Die Mehrheit der Freiburger Bittgesuche war an Individuen außerhalb der lokalen Sozialverwaltungen gerichtet. Fast die Hälfte aller Briefe erreichten den Oberbürgermeister, immerhin zehn Briefe einen Bürgermeister. Einige wenige Absender schließlich, unter ihnen Werner M., richteten sich an den Bundespräsidenten und -kanzler sowie an Minister auf Landes- und Bundesebene. Allerdings, und hier gab es doch Ähnlichkeiten zu den beiden anderen Städten, nannten die Absender in den meisten Fällen nur den Titel, nicht aber den Namen des Angeschriebenen, vielleicht aus Unkenntnis, vielleicht aber auch als Ehrerbietung. Ferner fehlte in einem Viertel aller Briefe gänzlich ein Adressat, wie es auch in Schwerin und Castrop-Rauxel oft der Fall war.

Sind diese Beobachtungen auf die Auswahl der vorliegenden Schriftstücke zurückzuführen? Möglich wäre es, denn laut Streubel erreichten den Präsidenten der DDR bzw. ab 1960 den Staatsrat sowie den Ministerrat rund 70.000 Eingaben im Jahr.[198] Ebenso weisen die regelmäßigen Eingabenanalysen sowie Berichte des Sachgebietsleiters nach, dass es Schreiben an höhere Institutionen wie den Präsidenten bzw. später den Staatsrat oder den Oberbürgermeister gegeben haben muss. So übermittelten Staatsrat und Oberbürgermeister zwecks Bearbeitung immer wieder (leider nicht erhalten gebliebene) Schreiben an das Sachgebiet Sozialwesen, wobei deren Anzahl stets weit hinter dem zurückblieb, was andere Abteilungen weitergeleitet bekamen.[199]

Noch weniger lässt sich zu Freiburg und Castrop-Rauxel sagen. Übersichten über die eingegangenen Briefe gibt es dort nicht. Um herauszufinden, wieso manche Absender die einheimischen Behörden anschrieben, andere dagegen höhere Ebenen um Hilfe ersuchten, muss daher der Inhalt der Briefe genauer in den Blick genommen werden. Die unterschiedlichen Anliegen der Absender erscheinen hier aufschlussreich.

2.5.3. Anliegen

Die ‚Warenkörbe', nach denen sich in der Bundesrepublik Richt- und Regelsätze für Fürsorgeempfänger richteten, begrenzten den Zugang zu Briefporto, Briefpapier und Bleistiften auf geringe monatliche Mengen. 1970 etwa waren im Regelsatz vier Mal

---

[198] Streubel, in: Hartung et al. 2007: 242.

[199] Niederschrift über die Sitzung der Ständigen Kommission für Gesundheits- und Sozialwesen, 13.2.1957, R19/586; Bericht der Abt. Gesundheits- und Sozialwesen, Rat der Stadt Schwerin, über Eingaben im IV. Quartal 1962, 7.1.1963, R24/7; Eingabenanalyse der Kontrollstelle, Rat der Stadt Schwerin, für III/1967; Eingabenanalyse der Abt. Gesundheits- und Sozialwesen, Rat der Stadt Schwerin, für I/1970, 8.4.1970; beide R24/15; alle StadA Schwerin.

Briefporto und ein Zehntel eines Briefblocks mit 50 Blättern enthalten.[200] Insofern erscheint es aus Sicht der Bedürftigen plausibel, wenn sie diese Ressourcen nur in dringenden Fällen nutzten. Was also waren derartig dringende Fälle? Auch hier fallen größere Parallelen zwischen Castrop-Rauxel und Schwerin ins Auge, von denen sich Freiburg abhob. Im Allgemeinen standen Anliegen und Wahl des Adressaten dabei offenbar in einem engen Zusammenhang.

So bildeten materielle Wünsche in Castrop-Rauxel und Schwerin das Gros der Bittgesuche. Dies verwundert nicht weiter, denn Kühberger stellt fest, dass man „vom bürokratischen Apparat der Gemeinden, Länder und des Staates primär nur monetäre Lösungswege erwarten" könne, und diese Hilfen basierten auf gesetzlicher Grundlage. Überdies gingen solche Bittgesuche offenbar auf grenzüberschreitende Traditionen zurück. Hitchcock, King und Sharpe beobachteten im englischen Fall, dass sich dort bereits im späten 17. Jahrhundert eine gewisse Anspruchshaltung bei Armenbriefschreibern verfestigte, wonach ihnen Beihilfen gewohnheitsrechtlich zustanden.[201]

Im Detail wich allerdings die Häufigkeit dieser Form der Bittgesuche im Vergleich der beiden Städte voneinander ab. Nahezu die Hälfte aller Schreiben in Castrop-Rauxel hatte eine Beihilfe für den Erwerb von Kleidung oder Schuhen zum Ziel. Weder im Richtsatz noch im Regelsatz ab 1962 war dieser Posten vorgesehen; ab dem zweiten Warenkorb von 1962 war nur die Instandhaltung dieser Güter darin einbezogen.[202] Daher blieben diese Güter auch nach Erlass des BSHG weiter gefragt. Allein Else G. bat im Laufe von 25 Jahren rund 30 Mal um eine derartige Hilfsleistung. Mit weitem Abstand folgten dahinter Beihilfen für Hausrat und Kohlen, bei denen sich ebenso wenig ein eindeutiger zeitlicher Trend erkennen ließ. Eine dauerhafte Unterstützung versuchten nur zwei Personen in insgesamt acht Schreiben zu erreichen, eine Frau in den 1950er Jahren und eine andere in den 1970ern. Ebenfalls acht Schreiben, allerdings zeitlich stärker gestreut, zielten auf die Übernahme von Miet- oder Umzugskosten mittels einmaliger Beihilfe. Dabei bereiteten Mietzahlungen bereits vor der 1963

---

[200] Niederschrift über die Sitzung des DV-Arbeitskreises „Aufbau der Regelsätze", 2.7.1969, AZ (B. Rep. 142-09)-04/03-43, LAB; Petersen, Käthe, Die Regelsätze nach dem BSHG: Ihre Bedeutung, Bemessung und Festsetzung, Frankfurt/M. 1972 (Kleinere Schriften des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge, Bd. 43), S. 44.

[201] Hitchcock/ King/ Sharpe, in: dies. 1997: 10; Kühberger 2004: 77.

[202] Vgl. Heisig, Michael, Armenpolitik im Nachkriegsdeutschland (1945-1964): Die Entwicklung der Fürsorgeunterstützungssätze im Kontext allgemeiner Sozial- und Fürsorgereform. Frankfurt/M. 1995, S. 176.

erfolgten Aufhebung der städtischen Wohnraumbewirtschaftung in Castrop-Rauxel einigen Bedürftigen Probleme.[203]

Etwas anders gestaltete sich die Lage in Schwerin. Dort waren bis in die späten 1950er Jahre Kartoffeln das begehrteste Gut (ein Drittel aller Schreiben vor 1975), was vermutlich damit zusammenhing, dass Lebensmittel in der DDR bis 1958 rationiert und somit nicht frei verfügbar waren. Bis Mitte der 1960er Jahre und erneut in den späten 1970er Jahren versuchten Schweriner Bedürftige mittels Eingabe ihren Vorrat an Kohlen aufzufüllen. Nicht zuletzt waren auch hier einmalige Geldbeihilfen sowie laufende Unterstützungsleistungen gefragt, dies aber ohne klare Tendenz im Zeitverlauf und auch von mehr Personen als in Castrop-Rauxel. Nach Hilfen für Miete und Nebenkosten fragten Bedürftige schließlich erst in den späten 1970er Jahren, obwohl Mietzuschüsse bereits seit 1956 über die Fürsorgeverordnung zulässig waren.[204]

Abgesehen von den genannten Unterschieden bei der Häufigkeit der Anliegen hatte die große Mehrheit dieser Schreiben eine Gemeinsamkeit: Sie waren an die örtlichen Behörden gerichtet, und zwar ohne individuelle Zuschreibung. Die Briefe dagegen, die an Individuen adressiert waren, hatten nur selten derartige Anträge zum Inhalt. Stattdessen eröffnete sich hier eine große Bandbreite von Bittgesuchen, die oftmals über die rechtlichen Leistungen hinausgingen, und das in allen drei Städten.

Die Freiburger Bedürftigen, deren Schreiben erhalten sind, fragten demnach nur in Ausnahmefällen nach Beihilfen für Kleidung und Hausrat. Ebenso bildete die Auszahlung von laufender Unterstützung ein Anliegen in Freiburg, aber in anderer Gestalt. Die Absender dieser Briefe hatten in der Regel den Anspruch auf Sozialhilfe verloren und hofften nun auf die Einflussnahme ihrer Adressaten, damit diese Entscheidung der Sozialbehörden zurückgenommen würde. In eine ähnliche Richtung zielten die Anfragen zur Übernahme von Schulden, was durch das BSHG ausgeschlossen war.[205]

Die Fürsprache der Adressaten sollte hier offenbar ebenfalls einen positiven Beschluss zugunsten der Bedürftigen herbeiführen. Überhaupt bildete der Appell an die Vermittlerfähigkeiten der Adressaten den Grundtenor der Freiburger Bittgesuche. Mal ersuchten die Absender ihre Adressaten um Hilfe bei strittigen Rentenangelegenheiten, dann wieder baten sie um Unterstützung bei der Suche nach einem Arbeitsplatz oder einer geeigneten Wohnung bzw. eines geeigneten Heimplatzes.

---

[203] S. bspw. Schreiben von Else H., 2.10.1958, AZ 19001; vgl. Tätigkeitsbericht der Stadt Castrop-Rauxel 1963, S. 20, AZ 4526; beide StadA Castrop-Rauxel.
[204] § 2 VAS vom 23.2.1956; vgl. Bauerkämper 2005: 19.
[205] Vgl. Gottschick 1962: 88.

Überdies waren Individuen, aber auch höhere Institutionen außerhalb der örtlichen Sozialverwaltung bevorzugtes Ziel für Beschwerden über Beschlüsse und Verfahrensweisen eben jener Behörden. Wie vorgestellt griff Werner M. zu diesem Mittel, ebenso in Castrop-Rauxel Else G. bzw. ihr Ehemann, als dieser sich 1968 beim Oberstadtdirektor über die Ablehnung von städtischen Unterhaltsleistungen für Else G.'s Kinder beschwerte und daraufhin Klage beim Verwaltungsgericht einreichte. Aus Schwerin schließlich ist ein Schreiben einer Frau an den FDGB-Vorstand aus dem Jahr 1966 erhalten geblieben. Darin beklagte sie, dass ihr das Sachgebiet Sozialwesen eine Unterstützung verweigert hatte, mit der sie eine Pflegekraft für ihre demenzkranke Mutter ohne Rentenanspruch bezahlen wollte.[206]

Aus diesen Befunden zu den verschiedenen Anliegen der Bedürftigen ergibt sich ein relativ klares Bild zu den Gründen der Adressatenwahl. Die Absender der Schreiben orientierten sich in erster Linie am Fürsorgerecht, vermutlich nachdem ihnen Dritte – Fürsorgerinnen, Kirchenvertreter oder andere – dazu geraten hatten. Daher wandten sie sich für rechtlich vorgesehene Beihilfen in der Regel an die dafür zuständige lokale Sozialbehörde. Nur wenn diese Behörde nicht nach ihren Wünschen entschied, schrieben die Bedürftigen an Personen oder Institutionen außerhalb der unmittelbaren Zuständigkeit für Fürsorgeangelegenheiten, um Beschwerde zu erheben oder um sich deren Einfluss für ihre Zwecke nutzbar zu machen. Ebenso verhielten sich jene Bedürftigen, die ein Anliegen hatten, welches das Fürsorgerecht nicht nach ihren Wünschen abdeckte. Dies war beispielsweise der Fall, wenn sich die Bedürftigen um einen konkreten Arbeitsplatz oder eine Wohnung bemühten. Ein derartig strategisches Vorgehen spiegelte sich im Stil der Schreiben wider, ebenso in den Argumenten, die die Bedürftigen anführten.

2.5.4. Stil

Traditionell bestanden Armenbriefe laut Thomas Sokoll aus Elementen, die auf der klassischen Rhetorik und zeitgenössischen Kulturen des Briefeschreibens beruhten. Demnach folgte der Begrüßung (‚salutatio') der Versuch, den guten Willen des Adressaten zu wecken (‚captatio benevolentiae'). Anschließend schilderten die Bedürftigen ihre schwierige Situation (‚narratio'), um daraus ihr Anliegen abzuleiten (‚petitio').

[206] Schreiben von Adalbert S. an den Oberstadtdirektor, 11.8.1968, sowie an das Verwaltungsgericht Gelsenkirchen, 24.10.1968, beide AZ 4435, StadA Castrop-Rauxel; Eingabe von Eva-Maria M. an den FDGB-Vorstand, 5.5.1966, DQ 1/23921, BAB.

Diese Elemente lassen sich auch in den analysierten Schreiben feststellen, etwa die bereits geschilderten Anliegen (‚petitio'). Allerdings waren sie, wie auch in den von Sokoll analysierten Armenbriefen aus Essex, nicht immer in dieser eindeutigen Reihenfolge angeordnet. Überdies machten sich hier die Unterschiede bei Anliegen und Adressaten bemerkbar, d.h. die Bedürftigen gingen offenbar davon aus, dass ein bestimmtes Ziel auch einen bestimmten Stil erforderte. Anhand traditioneller Begriffe kann man dabei zwischen informellen Bittgesuchen einerseits und förmlichen Petitionen andererseits unterscheiden.[207]

Informell waren die ‚individualisierten' Schreiben mit Anliegen außerhalb fürsorgerechtlicher Normen. Oftmals ausführlich und ausschweifend, umfassten sie teilweise mehrere Seiten. Orthographische und grammatikalische Fehler waren keine Seltenheit, mehr noch: Manche Schreiben belegen eindeutig die geringe Bildung der Absender. Der Castrop-Rauxeler Paul L. etwa ignorierte in seinen Briefen an verschiedene administrative Ebenen immer wieder Grundregeln der Rechtschreibung. Die Folge waren Sätze wie „da ich in Dortmund am Sozialamt mich in der Krankenkasse gewesen bin hab das schreiben gezeigt da wollten die mir kein Krankenschein ausschreiben" oder „die ferwundung kann man nicht ausradirn".[208]

Dem standen die Briefe an anonyme Empfänger bzw. an die lokalen Sozialbehörden gegenüber, die rechtlich verankerte Beihilfen zum Inhalt hatten. Sie enthielten teils ebenfalls sprachliche Fehler. Die Anzahl solcher Schwächen hielt sich aber in Grenzen, und das wohl vor allem aus praktischen Gründen. Abgesehen von wenigen längeren Schreiben an kollektive Empfänger, die im Rahmen einer ersten Kontaktaufnahme entstanden, wies die überwiegende Mehrheit dieser Schreiben in der Regel große Übereinstimmungen mit standardisierten Formularen auf. Vermutlich (auch) dank der Beratung durch Außenstehende nahmen die Briefe den Charakter förmlicher Petitionen an. Eine Begrüßung der ohnehin nicht näher spezifizierten Empfänger dieser Schreiben entfiel dabei in den meisten Fällen. Stattdessen gab es Betreffzeilen (‚Antrag (auf…)') und knapp gehaltene Anträge, die manchmal aus einem einzigen Satz bestanden oder gleich eine stichwortartige Liste der gewünschten Gegenstände enthielten. Exemplarisch wird dies an einem 1957 eingegangenen Beihilfegesuch des

---

[207] Sokoll 2001: 57; vgl. Heerma van Voss, in: ders. 2001: 1f.; vgl. Kühberger 2004: 50-2.

[208] Abschrift des Schreibens von Paul L. an den Sozialminister, 7.8.1967, sowie Schreiben von Paul L. an den Regierungspräsidenten Arnsberg, 8.11.1967; beide AZ 18435, StadA Castrop-Rauxel.

Castrop-Rauxelers Erich K. deutlich. Eingeleitet mit „Beantrage hiermit", nannte es mehrere Kleidungsstücke und endete sogleich mit der Unterschrift des Mannes.[209]

Dass es sich bei dem genannten Beihilfegesuch Erich K.'s den Akten zufolge um sein erstes Schreiben dieser Art handelte, fällt ein wenig aus dem Rahmen. Denn die meisten Bedürftigen, in deren Akten sich irgendwann derartig knappe Anträge fanden, durchliefen eine Art Lernprozess. In dessen Verlauf lösten kurze Folgeanträge die frühen, ausführlicheren Schreiben ab. Das erste Schreiben Else G.'s zum Beispiel stellte ihre Lage noch sehr detailliert dar, im Gegensatz zu späteren Beihilfegesuchen, die in ihrer Struktur dem Brief Erich K.'s glichen. Vielleicht ging sie, wie auch andere Bedürftige, davon aus, dass ihre Lebensgeschichte ‚auf dem Amt' ohnehin bekannt war und sie diese daher zumindest bei ‚gewöhnlichen' Anliegen nicht mehr eingehend darlegen musste. Womöglich stand dahinter aber auch das Bestreben, sich der Verwaltungssprache anzupassen, also auf Ausschmückungen zu verzichten und Wortwahl und Syntax offiziellen Behördendokumenten anzupassen. Entweder geschah dies aus eigenem Antrieb, wie es Wagner gerade bei Menschen vermutet, die den Schriftverkehr mit den Behörden nicht gewohnt waren und sich daher bemühten, der „eigenen Sprache eine offizielle und gehobene Form zu geben".[210] Oder aber es zeigte sich hier die federführende Hand einer Fürsorgerin, welche die Anträge zwecks Vereinfachung und Verkürzung der Bearbeitung auf das Wesentliche beschränkte.

Dieser ‚Kurzstil' in seiner extremen Form, d.h. mit ein bis zwei Sätzen oder gleich nur einer Auflistung, war historisch gesehen eine Neuerung. Bedingt war er offensichtlich durch Fortschritte im Standardisierungsprozess des Fürsorgewesens, was Kühberger in Salzburger Armenbriefen im 20. Jahrhundert erkennt. Der betont formale Charakter dieser Schreiben hatte aber Wurzeln, die weit zurückreichten. In Preußen, Schleswig und Holstein etwa hatten mehrere Verordnungen seit dem 16. Jahrhundert die Form von Petitionen strikt festgelegt.[211]

Insofern überrascht es zunächst, dass sich trotz dieser ‚deutschen' Tradition nach 1945 Schreiben fanden, die eben nicht formalisiert waren, sondern ausführlich

---

[209] Schreiben von Erich K., März (?) 1957, AZ 12835, StadA Castrop-Rauxel; vgl. Becker, in: ders. 2011: 222.

[210] Schreiben von Else G., 4.9.1952 (AZ 4462) und 5.11.1969 (AZ 4435); beide StadA Castrop-Rauxel; Wagner 1970: 101; vgl. ebd.: 94, 97f., 107. Anm. d. Verf.: Wagner beschreibt die Verwaltungssprache mit folgenden Merkmalen: „ein nominaler, abstrakter und unpersönlicher Stil, Streben nach Genauigkeit, Klarheit und Objektivität der Aussage, Verzicht auf Ausschmückungen und der Gebrauch von Formeln und formelhaften Wendungen" (Wagner 1970: 98).

[211] Kühberger 2004: 46; vgl. Tenfelde/ Trischler 1986: 12; vgl. Ulbricht, in: Schulze 1996: 154f.; vgl. Sokoll 2001: 60.

ausfielen und sprachlich mit einer persönlichen Note angesichts der angeführten Fehler beeindrucken. Dadurch ähnelten die Schreiben eher der großen Mehrheit der von Thomas Sokoll untersuchten englischen Armenbriefe. Diese waren nach Ansicht Sokolls derart informell, dass eine preußische Behörde sie vermutlich nie akzeptiert hätte. Weiterhin beobachtet Kühberger generell in Briefen von Bedürftigen in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts eine Tendenz zur Orientierung an der gesprochenen Sprache. Streubel betont mit Blick auf das Eingabewesen in der DDR, dass die Staatsführung dort den formalen Charakter solcher Schriftstücke nicht festlegte.[212]

Die Existenz ausführlicher Briefe in den Akten der drei Städte lässt daher zwei Schlüsse über die Bedürftigen zu. Entweder sie verzichteten auf den Rat von Dritten, denen die Formalitäten des Behördenschriftverkehrs bekannt waren. Oder die Bedürftigen umgingen, und dies passt zu den bisherigen Beobachtungen, ganz bewusst den anonymen Ton der formularähnlichen Kurzschreiben. Schließlich findet sich der persönliche Langstil eher in den Briefen, die Anliegen jenseits des rechtlichen Standardangebotes an Hilfsmöglichkeiten verfolgten. Die Bedürftigen glaubten wohl, dass es ihnen helfen könne, wenn sie eine Art persönlicher Beziehung zum Adressaten aufbauten. Auf diese Weise, so ihre mögliche Überlegung, sähe sich dieser eher verpflichtet, unterstützend tätig zu werden, obwohl es dafür keine Rechtsgrundlage gab.

Weitere Hinweise gibt es im Fall des Schreibstils, die den Verdacht eines konkreten Kalküls auf Seiten der Bedürftigen verdichten. In ausführlichen Schreiben wandten sich Bedürftige immer wieder direkt an den ‚hochverehrten' oder ‚sehr geehrten' Adressaten. In formularartigen Petitionen unterblieb dies völlig, während es in den von Sokoll untersuchten englischen Armenbriefen zwecks ‚captatio benevolentiae' üblich war. Gerade die weiblichen Absenderinnen entschuldigten sich überdies oft bei den Adressaten dafür, bei ihnen Hilfe zu suchen – ebenfalls ein Aspekt, den Thomas Sokoll bereits in den Schreiben aus Essex entdeckt hatte. So schrieb die 32-jährige Freiburgerin Helene M. 1958 an Bundespräsident Heuss: „Ich habe mir lange überlegt ob ich an Sie schreiben soll, aber ich weiss [sic!] mir keinen anderen Weg deshalb will ich mich heut mal an Sie wenden und eine Bitte aussprechen […]."Ähnliche Worte verwendete die Freiburger Rentnerin Gertrud M. 1959 in ihrem Brief an den Oberbürgermeister: „Bitte seien Sie mir nicht bös, daß ich Sie auch noch mit diesen [sic!] Fall belästigen muß, aber es eilt auch so sehr […]."[213]

---

[212] Sokoll 2001: 60; Kühberger 2004: 75f.; Streubel, in: Hartung et al. 2007: 245.

[213] Schreiben von Helene M. an Bundespräsident Heuss, 10.6.1958, sowie Schreiben von Gertrud M. an den Oberbürgermeister, 23.6.1959; beide C5/2557, StadA Freiburg; Sokoll 2001: 54f., 59.

Darüber hinaus betonten die Bedürftigen in den längeren Schreiben ihren Willen zur Kooperation. Einige wiesen auf mögliche preisgünstige Lösungen für ihre Probleme hin, etwa dass eine Beihilfe als Darlehen mit Rückzahlungspflicht gewährt werden könne. Andere reichten ärztliche Atteste und sonstige Bescheinigungen ein, noch ehe die Empfänger sie darum bitten konnten. Gerade letzterer Befund veranlasste Streubel dazu, die von ihr untersuchten Eingaben von DDR-Rentnern mit ‚Stellenbewerbungen' zu vergleichen.[214]

Manche Absender derartiger Briefe gingen schließlich sogar so weit, ihre Zugehörigkeit zu einem bestimmten Personenkreis zu unterstreichen, den sie als begünstigt einschätzten. Interessanterweise spielten hier systemische Unterschiede zwischen Ost und West eine Rolle. Mindestens acht Freiburgerinnen und Freiburger, und das den ganzen Untersuchungszeitraum hindurch, betonten gegenüber dem Oberbürgermeister ihre Eigenschaft als ‚alte Freiburger Bürger'. Darunter fand sich auch Werner M., der sich jedoch in seinem Schreiben an den Bundespräsidenten als ‚Bundesbürger' bezeichnete. Die Bedürftigen leiteten somit aus ihrer lokalen Verbundenheit bzw. politischen Zugehörigkeit zum westdeutschen Staat ihren Hilfsanspruch ab. Bei den ‚alten Freiburger Bürgern' war dies womöglich ein Nachhall älterer deutscher Fürsorgetraditionen, wonach die Heimatgemeinde bis ins späte 19. Jahrhundert für Bedürftige zuständig war.[215]

Die Schwerinerin Erika K. dagegen hob in ihrem Brief an den Staatspräsidenten der DDR hervor, dass sie schon seit 1945 als ‚Hausobmann' und bei der Volkssolidarität tätig gewesen sei und ihre Söhne überdies ‚als kerndeutsche Pioniere zu erziehen' gedenke. Auch Eva-Maria M., die 1966 an den Vorstand des FDGB schrieb, stellte sich als aktives Mitglied des sozialistischen Staates dar. Brigitte J. nannte 1964 die Offiziersausbildung ihres Ehemannes in der Nationalen Volksarmee (NVA).[216] All diese Frauen bekräftigten auf diese Weise ihr Bemühen, ihr Leben nach den Maßstäben der sozialistischen Gesellschaftsideologie auszurichten, ein Verhalten, das Saldern und Mühlberg in anderen Eingaben aus der DDR ebenfalls beobachtet haben.[217]

---

[214] Streubel, in: Hartung et al. 2007: 249.

[215] Schreiben von Werner M., 1.6.1966, C5/2557, StadA Freiburg; vgl. Sachße/ Tennstedt 1988: 143, 147.

[216] Schreiben von Erika K. an den Präsidenten der DDR, 26.11.1951; Schreiben von Brigitte J. an die Abt. Sozialfürsorge, Rat der Stadt Schwerin, 16.4.1964; beide R19/[unverzeichnete Akte], StadA Schwerin; Eingabe von Eva-Maria M., 5.5.1966, DQ 1/23921, BAB. Anm. d. Verf.: Dass Brigitte J. einen ausführlichen Brief an eine anonyme Behörde schrieb, ist vermutlich darauf zurückzuführen, dass dieser Brief ihr erstes (und nach Aktenlage letztes) Schreiben in Fürsorgeangelegenheiten darstellte.

[217] Saldern, in: Bernhardt/ Reif 2009: 226; Mühlberg, in: Badstübner 2000: 248, 251f.

Vermutlich hing diese Taktik mit der besonderen Form der sozialen Ungleichheit in der DDR zusammen. Wegen der stark nivellierten Einkommen ergaben sich soziale Unterschiede eher aus dem Zugang zu Privilegien. Dieser Zugang war davon abhängig, wie sehr ein Bürger in das sozialistische System eingebunden war, etwa durch die Zugehörigkeit zur SED oder zu Massenorganisationen. Wer dem Sozialismus dagegen fernstand, musste auf Privilegien verzichten. Dies zeigt sich exemplarisch im Fall Erika K.s In einem Schreiben gegenüber dem Leiter des Sachgebietes Fürsorge gab sie 1955 zu: „Vater war Pastor und Mutti war vermögend." Diese ‚bourgeoise' Herkunft glaubte sie offenbar durch sozialistisches Engagement wettmachen zu müssen.[218]

Einen weiteren Unterschied zwischen Ost und West gab es bei der Nennung von vorangegangenen Kontakten zu anderen Ämtern bzw. Sachbearbeitern. In Castrop-Rauxel und Freiburg jedenfalls erwähnten Bedürftige derlei Kontakte mehrfach, vermutlich ebenfalls mit dem Ziel, den Anspruch auf Unterstützung zu untermauern und den Handlungsdruck auf ihre Adressaten zu steigern. Else G. begann in den 1950er Jahren zahlreiche Beihilfegesuche mit dem Verweis auf ihre Eigenschaft als Fürsorgeempfängerin. Die Freiburgerin Anna-Maria M. versicherte dem Oberbürgermeister 1963: „Daß ich nicht zu dem Typ gehöre, der seinen Verpflichtungen nicht nachkommt, kann Ihnen von Herrn Rechtsanwalt Dr. G[], Freiburg/Br., [Adresse], sowie von Herrn Dr. Flamm, Direktor des Sozialamtes Freiburg/ Br., Wilhelmstraße 20a, nicht nur bestätigt, sondern bewiesen werden."[219]

Ein solcher Verweis auf mögliche Fürsprecher, wie er schon in englischen Armenbriefen des 18. und 19. Jahrhunderts vorkam, fand sich in Schwerin erst 1983 im Bittgesuch einer Seniorin. Womöglich war hier der begrenzte Umfang des Quellenmaterials folgenreich, da schließlich aus Schwerin die wenigsten Briefe überliefert sind und Streubel diese Taktik in den von ihr untersuchten Eingaben von DDR-Rentnern häufiger beobachtete.[220] Grenzüberschreitend, wenn auch zeitversetzt war somit in allen drei Städten (im Gegensatz zu den kurzen Schreiben) das Werben um die Gunst des Adressaten deutlich ausgeprägt, d.h. die ‚captatio benevolentiae', die Thomas Sokoll in den englischen Armenbriefen erkannt hatte.

Was dagegen die formalen Petitionen und die informellen langen Briefe einte, war ihr überwiegend höflicher Ton – egal ob mehrere Seiten ‚Lebenslauf' oder nur eine Liste

---

[218] Schreiben von Erika K., undatiert [1951?], R19/[unverzeichnete Akte], StadA Schwerin; vgl. Schröder 1998: 545; vgl. Streubel, in: Hartung et al. 2007: 255.

[219] S. bspw. Schreiben von Else G., 18.5.1953, AZ 4462, StadA Castrop-Rauxel; Schreiben von Anna-Maria M., 28.4.1963, C5/2557, StadA Freiburg.

[220] Schreiben von Ernestine W., 8.3.1983, R19/[unverzeichnete Akte], StadA Schwerin; Streubel, in: Hartung et al. 2007: 250; vgl. King, in: ders. et al. 2006: xlviii.

mit gewünschten Gütern folgten, egal ob es sich bei den Absendern um Männer oder Frauen handelte, und egal, ob der Brief 1955 oder 1975 abgeschickt wurde. Hier kam also die traditionelle ‚captatio benevolentiae' selbst in den kurzen Petitionen zum Ausdruck, wenn auch in deutlich verkürzter Form.

Selten nur waren diese höflichen Phrasen mit Forderungen verknüpft, welche die Absender direkt mit gesetzlichen Verpflichtungen des Empfängers begründeten. Den Begriff ‚Menschenwürde', zentral im bundesdeutschen Grundgesetz verankert, erwähnte in Freiburg und Castrop-Rauxel jeweils nur ein Absender, darunter Heinrich S. Dieser Castrop-Rauxeler verwies überdies (wie eine andere Freiburgerin auch) auf das Konzept des ‚Existenzminimums', das sich aus dem Grundsatz der ‚Menschenwürde' ableitete. Derartig ‚westliche' Begriffe fanden sich wenig überraschend in keinem Schweriner Schreiben. Stattdessen bezogen sich Absender dort, aber auch in den beiden westdeutschen Städten, über den gesamten Untersuchungszeitraum hinweg auf ein vages ‚Lebensrecht' bzw. undefinierte Rechtsansprüche, oder sie wünschten sich schlichtweg ‚etwas zum Leben'. Konkrete Gesetzeszitate, die Streubel in manchen der von ihr analysierten Eingaben von DDR-Rentnern entdeckte, waren in den vorliegenden Schreiben selten.[221]

Nur in Ausnahmefällen schließlich fanden sich direkte Drohungen in den Briefen, und dies wenig überraschend allein bei Beschwerden über die örtliche Verwaltung. Neben Werner M., der seinen Selbstmord ankündigte, schrieb der 56-jährige Freiburger Otto-Albert M. 1957 an den Oberbürgermeister: „Ich haue eher jemanden mit der Peitsche zusammen, ehe ich noch einmal möbliert wohne. Dieser Jemand kann natürlich nur eine verantwortliche Person sein."[222] Hintergrund dieses Schreibens war, dass das Wohlfahrtsamt ein angebliches Versprechen, ihm eine Wohnung zu besorgen, nicht eingelöst hatte.

Otto-Albert M. war jedoch der einzige, der physische Gewalt ins Spiel brachte. Andere Bedürftige, unter ihnen auch Else G., warnten dagegen mit dem Gang vor ein Gericht oder zur Presse, um den Druck auf die Verantwortlichen zu erhöhen. Dies ließ sich aber nur, und zwar selten, in den beiden westdeutschen Städten beobachten, obwohl Mühlberg angibt, dass viele Eingaben in der DDR das Einschalten der Presse androhten. Allerdings differenzierte Mühlberg nicht nach der Identität der Absender, d.h. es bleibt offen, ob diese Beobachtung auf die Eingaben von Bedürftigen übertragen

---

[221] Schreiben von Heinrich S. an den Oberstadtdirektor, 26.3.1961, und an das Sozialamt, 2.2.1961; beide AZ 12238, StadA Castrop-Rauxel; Schreiben von Gerta B., 16.1.1969, sowie Schreiben von Gertrud B., 22.2.1956; beide C5/2556, StadA Freiburg; Streubel, in: Hartung et al. 2007: 254f.

[222] Schreiben von Otto Albert M., 11.3.1957, C5/2557, StadA Freiburg.

werden kann.[223] In Schwerin beteuerte zumindest Monika G., dass sie sich gezwungen sehe, „andere Stellen einzuschalten", sollte ihrer Beschwerde nicht entsprochen werden. Wie der Peitschenhieb von Otto-Albert M. bildete die vage Drohung die einzige ihrer Art in Schwerin. Dies passt zu Streubels Beobachtungen, dass die Angst vor Sanktionen Absender in der DDR von Warnungen abhielt.[224]

Höflichkeit und demütige Ehrerbietung waren demgegenüber im gesamten Untersuchungszeitraum tonangebend in den Schreiben der Bedürftigen, eine Feststellung, die sich auch in anderen Studien findet. Dabei herrscht Übereinstimmung unter den Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern, dass dieses Verhalten nicht auf mangelndes Selbstbewusstsein hindeutete. Vielmehr müsse es als ein bewusstes Aneignen einer bestimmten Rolle verstanden werden, als Teil einer spezifischen Darstellungsstrategie, mit der die Bedürftigen sich Wohlwollen und Sympathien ihrer Adressaten zu sichern suchten.[225]

In einem Punkt aber glichen selbst die Beschwerdeschreiben den übrigen Schreiben bei der Begriffswahl. Die Bedürftigen waren nicht ‚arm' – jedenfalls nicht in ihren eigenen Worten. In keinem einzigen der vorliegenden Schreiben fand sich dieser Begriff. Womöglich schämten sich die Bedürftigen oder hatten Angst, stigmatisiert zu werden, oder sie verzichteten auf den Gebrauch des Begriffs, weil er zu dieser Zeit schlichtweg unüblich war. Im Fall Schwerins jedenfalls liegt diese Vermutung nahe, existierte ‚Armut' doch laut der DDR-Regierung im ostdeutschen Staat offiziell nicht.[226]

Auch Synonyme für ‚arm' oder ‚Armut' waren in allen drei Städten selten, wobei sie eher in den ausführlichen Schreiben zum Vorschein kamen. Am häufigsten war dabei, passend zum zeitgenössischen westdeutschen Sprachgebrauch, der Begriff ‚Notlage'. In allen drei Städten verwendeten Absender diesen Begriff, in Schwerin jedoch nur Erika K. in den frühen 1950er Jahren.[227] Gerade in Freiburg kamen dazu noch ‚verzweifelte/ schwere/ missliche Lage', ‚Schicksal', ‚Not', ‚Elend', ‚Pech' oder ‚mittellos'. Einige Schweriner und Castrop-Rauxeler Frauen nutzten zudem wiederholt die Formulierung ‚nicht in der Lage sein'.

---

223 S. bspw. Schreiben von Else G. an den Stadtdirektor, 3.11.1967, AZ 4435, StadA Castrop-Rauxel; Schreiben von Richard B. an den Oberbürgermeister, 27.1.1969, C5/2556, StadA Freiburg; Mühlberg, in: Badstübner 2000: 264f.

224 Schreiben von Monika G. an den Beschwerdeausschuss für Sozialfürsorge, Stadtbezirk III, Schwerin, 26.4.1953, R19/[unverzeichnete Akte], StadA Schwerin; Streubel, in: Hartung et al. 2007: 255f.

225 Vgl. Schmidt Blaine, in: Heerma van Voss 2001: 62f.; vgl. Kühberger 2004: 53; vgl. Sokoll, in: Gestrich/ King/ Raphael 2006: 101f.; vgl. Marx-Jaskulski 2008: 402.

226 Vgl. Boldorf, in: Jarausch 2008: 151; vgl. Becker/ Gulyas, in: *ZSR* 1/2012: 87f., 94f.

227 Vgl. Schäfers, in: Leibfried/ Voges 1992: 109.

Über die Gründe für diese Begriffswahl lässt sich nur spekulieren. Möglich wäre, dass die Absender eine Strategie verfolgten, d.h. in diesem Fall ihre eigene Unschuld betonen wollten, indem sie ihre Probleme externen Faktoren anlasteten. Eventuell wollten sie überdies hervorheben, dass es sich bei ihren Problemen nur um eine vorübergehende Situation handelte, die mit Hilfe der Adressaten schnell überwunden werden könne. Diese Situation schmückten die Absender mit verschiedenen Argumenten aus, um die Empfänger ihrer Hilfsgesuche zum Tätigwerden in ihrem Sinne zu bewegen.

2.5.5. Argumente

Alle bisherigen Beobachtungen legen den Schluss nahe, dass sich die Hilfesuchenden von spezifischen Interessen leiten ließen und ihre Schreiben entsprechend komponierten. Bestärkt wird diese Feststellung durch andere Studien, die den strategischen Charakter dieser Mitteilungsform hervorheben. Daraus ergeben sich zunächst einmal Zweifel an der Glaubwürdigkeit der Briefe. Allerdings betonen Sokoll und Kühberger, dass direktes Lügen in den Schreiben zumindest in jüngerer Zeit für die Bedürftigen keinen Sinn gemacht hätte. Vor allem im 20. Jahrhundert war die Vernetzung der verschiedenen Behörden weit fortgeschritten. Die Empfänger solcher Schreiben konnten somit jederzeit nachprüfen, ob die Angaben in den Armenbriefen der Wahrheit entsprachen. Insofern erscheint es plausibel, dass auch hier Traditionen überdauerten. Bedürftige schönten nicht im ‚narratio'-Teil ihrer Schreiben unliebsame Fakten, sondern ließen sie gleich weg. Dafür führten sie andere Argumente an, die ihre Situation in einem für ihr Anliegen günstigeren Licht darstellten.[228]

Diese Argumente sollen nun genauer untersucht werden. Dabei ist dreierlei feststellbar. Erstens war Armut in der Selbstdarstellung der Betroffenen kein eindimensionales Phänomen, das nur auf materielle Probleme beschränkt war. Stattdessen umfasste es verschiedene Aspekte ihres Lebens – ein Befund, der sich mit aktuellen Armutsdefinitionen sowie mit anderen Studien deckt. Zweitens orientierten sich die Absender inhaltlich stark an den Informationen, welche die standardisierten Antragsformulare abfragten, gingen aber in manchen Punkten auch darüber hinaus. Drittens lassen sich die erwähnten spezifischen Interessen anhand dieser Argumente konkret benennen. Denn die Schreiben verstärken grundsätzlich den Eindruck, dass durch sie

[228] Kühberger 2004: 52f.; Sokoll, in: Gestrich/ King/ Raphael 2006: 108; vgl. Mühlberg, in: Badstübner 2000: 246; vgl. Heerma van Voss, in: ders. 2001: 9; vgl. Sokoll 2001: 68; vgl. Kapitel 1.2.5.

die Verantwortung für Probleme externalisiert werden sollte, um die Bedürftigen als unschuldige Opfer äußerer Umstände darzustellen – eine Strategie, die auch in den Armenbriefen früherer Zeiten zum Vorschein kam.[229]

Offensichtlich wird dies bei den Angaben zu den **Finanzen** der Bedürftigen, die auch in den vorliegenden Hilfsgesuchen im Zentrum standen. Rund die Hälfte aller Schreiben aus Castrop-Rauxel verwies explizit auf finanzielle Schwierigkeiten, in Freiburg und Schwerin waren es sogar mehr als drei Viertel aller Briefe. In der Regel handelte es sich dabei um das erste derartige Schreiben einer Person an den jeweiligen Adressaten. Interessant ist überdies die Genauigkeit der Angaben zur finanziellen Lage. Nahezu alle Absender dieser Briefe bezifferten detailliert ihre Einkünfte und Ausgaben. Ob sie dabei private, ‚schwarze' Einkünfte verschwiegen, wie es Kühberger behauptet, ist schwerlich zu beweisen.[230]

Womöglich hingen diese bereitwilligen Auskünfte damit zusammen, dass Dritte, die sich mit dem Fürsorgesystem auskannten, beim Aufsetzen der Schreiben halfen. Denn auch die Antragsformulare fragten Informationen in dieser Form ab. Die 73-jährige Freiburgerin Gertrud M. ergänzte zum Beispiel 1967 ihr Schreiben an den Oberbürgermeister mit einer präzisen Auflistung ihrer finanziellen Verpflichtungen und Geldquellen, um zu begründen, wieso sie sich Unterstützung bei der Renovierung ihrer Wohnung erhoffte. Der Fall dieser Frau war überdies in anderer Hinsicht interessant. Dass nämlich eine Seniorin noch 1967 – zehn Jahre nach der Rentenreform in der BRD – Schwierigkeiten hatte, mit ihrer Altersrente auszukommen, stimmt mit den Ergebnissen anderer Studien und zeitgenössischer Beobachtungen überein, wonach die Rentenreform die Altersarmut nicht überwand.[231] Bei den vorliegenden Schreiben beklagten übrigens nur Frauen eine zu geringe Altersrente, während kärgliche Invaliden- oder (im westdeutschen Fall) Kriegsbeschädigtenrenten beide Geschlechter betreffen konnten.

Ein weiteres Problem stellte die unzureichende Unterstützung der Familie dar. Oft berichteten Frauen, dass ihre Ehemänner – bisweilen auch Väter – nicht genug verdienten, um den Lebensunterhalt ihrer Familien sicherzustellen. Ebenfalls ein reines Frauenproblem war der fehlende Unterhalt durch einen Ex-Ehemann, wobei nur Castrop-Rauxeler und Schweriner Bedürftige dies erwähnten. Im Schweriner Fall lag das vermutlich am geltenden Recht der DDR, wonach Geschiedene in der Regel

---

229 Vgl. bspw. Sokoll 2001: 67; vgl. Schmidt Blaine, in: Heerma van Voss 2001: 62; vgl. King, in: ders. et al. 2006: xxxvi; vgl. Sachweh, in: *ZSR* 4/2011: 377.

230 Kühberger 2004: 79f.

231 Schreiben von Gertrud M., 25.9.1967, C5/2557, StadA Freiburg, vgl. Boldorf, in: Jarausch 2008: 143.

nur in den ersten beiden Jahren nach der Scheidung Unterhaltsansprüche besaßen.[232] In Castrop-Rauxel dagegen klagten die Betroffenen eher darüber, dass ihnen ihre ehemaligen Partner trotz eines Gerichtsurteils den Unterhalt schuldig blieben. Dass die Freiburger Absenderinnen kaum derartige Argumente nannten, ist wahrscheinlich Folge der Quellenauswahl, da sie in der Regel älter waren und keine jungen, unterhaltsbedürftigen Kinder mehr hatten.

Darüber hinaus erklärten zumindest einige Bedürftige (das aber in allen drei Städten und über den gesamten Zeitraum hinweg), dass auch die übrigen Verwandten, sofern es diese überhaupt gab, keine Hilfestellung leisteten. Entweder bestanden die Probleme darin, dass diese Verwandten ihre Unterstützung verweigerten, wie es Else G. 1952 in ihrem ersten Schreiben von ihrem Vater behauptet hatte und wie sie es im Jahr darauf noch einmal unterstrich: „Steh nun auch ohne Hilfe, ‚mit dem Kind allein' der Verwandten und anderen Leuten!" Oder aber die Absender betonten, dass man es den Verwandten nicht zumuten könne, Unterhalt zu leisten. So schrieb der Schweriner Ernst Ludwig H. 1951: „Außerdem ist mein Vater im 90. [?] Lebensjahr, kann selbst nichts Nennenswertes mehr arbeiten und muß nun die anfallenden Arbeiten zum größten Teil in auswärtigen Werkstätten ausführen lassen." Auch die Freiburgerin Sofie M. und die Castrop-Rauxelerin Dorothea K. wollten ihre Angehörigen nicht belasten, da diese selbst nur ein kleines Einkommen hatten.[233]

Generell bewiesen die Bedürftigen mit ihren Angaben zu Einkünften von Verwandten, dass sie die Funktionsmechanismen der Fürsorge verstanden. In beiden deutschen Staaten war per Gesetz vorgeschrieben, dass Bedürftige sich zunächst an unterhaltspflichtige Angehörige wenden sollten, ehe sie auf das ‚letzte Netz' der Sozialhilfe zugriffen. Waren solche Angehörigen vorhanden und zu Unterhaltszahlungen fähig, so mussten sie gegebenenfalls Sozialhilfeleistungen zurückerstatten.[234]

In einigen wenigen Fällen lehnten Bedürftige in Freiburg und Castrop-Rauxel deshalb sogar Fürsorgemittel ab. 1960 bat die Freiburgerin Emilie B. den Oberbürgermeister, „doch irgendwie eine Rente zu bekommen (keine Wohlfahrtsunterstützung) wovon ich leben kann, ohne dass einer meiner Angehörigen verpflichtet ist, diese wieder zurückzuzahlen nach m. Tode". Zwölf Jahre später zog auch die Castrop-Rauxelerin Christel P. einen Antrag auf Sozialhilfe zurück mit der Begründung: „Da sie nicht

---

[232] Vgl. Wagner 1997: 158.

[233] Schreiben von Else G., 22.5.1953, AZ 4462; Schreiben von Dorothea K., 28.9.1960, AZ 12849; beide StadA Castrop-Rauxel; Schreiben von Ernst Ludwig H., 1.3.1951, R19/[unverzeichnete Akte], StadA Schwerin; Schreiben von Sofie M., undatiert [1955?], C5/2557, StadA Freiburg.

[234] § 2 (1) BSHG vom 30.6.1961; § 1 (1) VAS vom 23.2.1956; vgl. Boldorf 1998: 212; vgl. Trenk-Hinterberger, in: Ruck/ Boldorf 2007: 544.

gewillt sind Sozialbeihilfe an uns zu zahlen. Sondern von meinen Vater Geld verlangen lehne ich diese Sozialhilfe ab." Ob die Bedürftigen wegen der gesetzlichen Regelungen aber auch die Unterhaltsfähigkeit ihrer Angehörigen bewusst schlecht darstellten, was King in manchen Fällen vermutet, lässt sich nicht nachweisen.[235] Angesichts der Probleme der Sozialbehörden, Unterhaltspflichtige zu Zahlungen zu bewegen, ist es wahrscheinlicher, dass die Betroffenen wahrheitsgemäße Angaben machten. Denn in den meisten Fällen bemühten sich Verwaltungskräfte vergeblich darum, Ersatzleistungen von Familienangehörigen zu erhalten. Waren sie doch erfolgreich und konnten Verwandte zu solchen Zahlungen bewegen, so war dies oft mit mehrfachen Aufforderungen und sogar Gerichtsverfahren verbunden.[236]

Daneben deuteten zumindest einige Bedürftige an, dass sie vor ihrem Hilfsgesuch an die Stadt erfolglos versucht hatten, andere private Netzwerke außerhalb der Familie zu nutzen. 1961 erklärte die Schwerinerin Irmgard H., Ehefrau eines Invalidenrentners, sie habe sich „schon etwa 150 DM [sic!] von verschiedenen Personen leihen" müssen, und „da ich diese Beträge wieder abgeben muss, bleiben für mich und meine drei Kinder für den nächsten Monat nur noch etwa 110 DM [sic!]. Von der weiteren zusätzlichen Betreuung meines Mannes nicht zu reden". Daher bat sie um Wohlfahrtsunterstützung, denn sonst sei sie „gezwungen weiter zu borgen und es wäre eine Kette ohne Ende". Der Castrop-Rauxeler Paul L. bemühte sich 1968 mittels Beschwerde um Sozialhilfe, nachdem er bei Bekannten Geld geborgt hatte, „um nicht im Wohlstaat [sic!] zu verhungern".[237] Beide sahen nun offenbar keinen anderen Ausweg mehr, als staatliche Hilfe zu beantragen.

In manchen Fällen gaben die Betroffenen jedoch an, bereits versucht zu haben, ihre Schulden zu tilgen – ein weiteres Anzeichen für eine ‚captatio benevolentiae', stellten diese Betroffenen doch damit ihre eigenständigen Bemühungen unter Beweis. So schrieb 1956 Elfriede B. an den Freiburger Bürgermeister Ekkert, nachdem ihre erste Bitte um Beihilfe abgelehnt worden war: „Mein Antrag lautete damals auf 600 DM inzwischen habe ich aber die Schulden bis auf einen Rest von 270 DM beglichen, wie ich das gemacht habe? nun ich habe meine Unterstützung zu 2/3 dazu genommen dann blieb mir 1/3 zum Leben den Rest habe ich dann mit Postkartenverkauf u.

---

[235] Schreiben von Emilie B., 8.3.1960, C5/2556, StadA Freiburg; Schreiben von Christel P. an die Stadt Castrop-Rauxel, 14.12.1972, AZ 18172, StadA Castrop-Rauxel; King, in: ders. et al. 2006: xlviii.

[236] § 5 RGr vom 4.12.1924; § 1 VAS vom 23.2.1956; §§ 2, 11 BSHG vom 30.6.1961.

[237] Schreiben von Irmgard H., 26.3.1961, R19/[unverzeichnete Akte], StadA Schwerin; Schreiben von Paul L. an den Bundesvertriebenenminister, 15.7.1968, AZ 18435, StadA Castrop-Rauxel.

Sonntags-Bildverkauf in Vertretung verdient."[238] Die Fälle Irmgard H.s, Paul L.s und Elfriede B.s belegen, dass die Absender um die Eigenschaft der Sozialhilfe als ‚letztes Netz' wussten.

Nicht zuletzt zeigten die Beihilfegesuche von Personen, die bereits eine laufende Fürsorgeunterstützung erhielten, dass die Betroffenen mit diesen Leistungen nicht all ihre Ausgaben abdecken konnten. Unter anderem lag dies am Lohnabstandsgebot, wonach der Fürsorgesatz niedriger als ein Arbeitslohn sein sollte, um einen Anreiz zur Arbeitsaufnahme zu bieten. Das Prinzip galt in beiden deutschen Staaten, obwohl es in der Bundesrepublik durch das BSHG eingeschränkt wurde, etwa indem auch Menschen mit höheren Einkommen gewisse Leistungen beantragen konnten.[239] Deshalb waren die eingangs vorgestellten Einzelbeispiele von Erika K., Else G. und Werner M. keine Ausnahme.

Äußerst selten waren aber die Fälle, in denen Fürsorgeempfänger aus diesem Grund direkte Kritik an den Leistungen der Fürsorge bzw. Sozialhilfe übten. So beschwerte sich der Castrop-Rauxeler Heinrich S. in einem Brief von 1961, dass die Tilgung von Umzugskosten, „die ich aus einem Existenzminimum bestreiten mußte und muß", für ihn „bei dem minimalen Einkommen sehr sehr schwer" sei. Acht Jahre später war es der Verzicht auf Nahrungsmittel, der die Freiburger Seniorin Gerta B. belastete: „Mit 213 DM kann ich mit dem besten Willen nicht leben. Ich kann mir nicht mal 1x in d. Woche Sonntags Fleisch kaufen."[240]

Zusammengenommen bildete die finanzielle Bedürftigkeit in den Augen der Hilfesuchenden das zentrale Merkmal ihrer Lebensverhältnisse, was zur geltenden Rechtslage passte. Ihre Probleme führten die Absender der vorliegenden Schreiben jedoch nicht auf ein eigenes Verschulden zurück. Stattdessen bemängelten sie Lücken des sozialen Absicherungssystems und die Unzuverlässigkeit Dritter. Darüber hinaus thematisierten sie eigene Unzulänglichkeiten zwar auch, dies jedoch stets in einer Form, die den Verdacht ausräumte, dass die Betroffenen diese Probleme selbst verursacht hatten.

Beide Strategien zeigten sich auch mit Blick auf die **Arbeitssituation** der Bedürftigen. Seit Jahrhunderten galt der Faktor Arbeit in der öffentlichen Wahrnehmung als entscheidendes Kriterium für die Bewertung von Bedürftigen. Wer arbeiten wollte, es aber nicht konnte, wurde als hilfswürdig anerkannt. Bei ‚Unwürdigen' war diese

---

[238] Schreiben von Elfriede B., 24.10.1956, C5/2556, StadA Freiburg.
[239] Vgl. Rudloff, in: Hockerts 1998: 198.
[240] Schreiben von Heinrich S., 2.2.1961, AZ 12238, StadA Castrop-Rauxel; Schreiben von Gerta B., 16.1.1969, C5/2556, StadA Freiburg.

Konstellation entsprechend umgekehrt, d.h. die betroffenen Personen verweigerten die Arbeitstätigkeit, obwohl sie dazu fähig waren. Dieser Dualismus in der Bewertung von Armen ging auch in die Gesetzgebung und Rechtsprechung beider deutschen Staaten ein. Hier wie dort war die Beurteilung der Arbeitsfähigkeit und des Arbeitswillens nicht nur Bestandteil der Antragsformulare. Vielmehr drohten den so genannten ‚Arbeitsscheuen' der Entzug staatlicher Leistungen sowie die Einweisung in ‚Arbeitshäuser' oder ähnliche Strafeinrichtungen. Dazu kam, dass in der DDR das in der Verfassung verankerte Recht auf Arbeit in der Praxis angesichts von Staatsideologie und wirtschaftlicher Notwendigkeit einer Pflicht gleichkam und in der Bundesrepublik vor allem in den 1960er Jahren Vollbeschäftigung und Arbeitskräftemangel herrschten. Menschen, die nicht arbeiteten, mussten sich daher besonders rechtfertigen. Nicht zuletzt hatte eine reguläre Arbeitstätigkeit aber auch Vorteile für die Bürger. Zum einen konnten bei plötzlich auftretenden Notlagen Kollegen helfend einspringen, zum anderen boten Betriebe soziale Leistungen an.[241]

Angesichts des hohen gesellschaftlichen Stellenwertes der Arbeitstätigkeit, den in beiden Staaten sozioökonomische Bedingungen untermauerten, verwundert es nicht, dass dieser Aspekt neben der Finanzsituation einen großen Raum in den Hilfsgesuchen der Bedürftigen aller drei Städte einnahm. Sokoll nennt es sogar „foolish", wenn Bedürftige nicht in irgendeiner Form darauf verwiesen.[242] Allerdings geschah dies im Untersuchungszeitraum in einem unterschiedlichen Ausmaß.

In Castrop-Rauxel etwa enthielt nur ein Sechstel aller Schreiben, die von einem Drittel der Absender verfasst worden waren, explizite Hinweise auf das (Nicht-)Vorhandensein einer Arbeitstätigkeit. In Schwerin und Freiburg dagegen äußerte sich jeweils etwa die Hälfte der Absender zu diesem Thema, was sich in Schwerin in rund einem Viertel, in Freiburg schließlich sogar in gut einem Drittel aller Schreiben niederschlug. Das Geschlechterverhältnis war dabei in allen drei Städten ausgeglichen, obwohl die deutschen Staaten unterschiedliche Einstellungen zur Arbeit von Frauen hatten.

Die DDR idealisierte schon früh die Arbeitstätigkeit der Frau, jedoch nicht nur aus ideologischen Gründen, sondern ebenso aus Notwendigkeit angesichts der Abwanderung zahlreicher Arbeitskräfte in den Westen. In der Bundesrepublik war dagegen zunächst das konservative Ideal des männlichen Alleinverdieners und der weiblichen Hausfrau vorherrschend gewesen, in ausdrücklicher Abgrenzung von der DDR.

---

[241] Vgl. § 1 (2) VAS vom 23.2.1956; vgl. §§ 18-20 BSHG vom 30.6.1961; vgl. Sachße/ Tennstedt [2]1998: 14f.; vgl. Schroeder 1998: 516; vgl. Marx-Jaskulski 2008: 24f., 313; vgl. Paugam 2008: 201; vgl. Sonntag 2011: 32-34; vgl. Echternkamp 2013: 112; vgl. Kapitel 1.2.4. und 4.1.
[242] Sokoll, in: Hitchcock/ King/ Sharpe 1997: 145.

Ungeachtet dessen waren aber auch in den 1950er Jahren Frauen berufstätig, dies aber oft in Teilzeit. Hintergrund war hier ebenfalls der Arbeitskräftemangel. Die westdeutsche Wirtschaft sog bis 1961, als sie die Vollbeschäftigung erreichte, so gut wie alle männlichen verfügbaren Arbeitskräfte auf. Danach hatte sie immer noch Personalbedarf, so dass sie sich für die weibliche Berufstätigkeit öffnete, auch weil der Mauerbau die Zuwanderung von Fachkräften aus der DDR unterband.[243]

Dass das konservative Ideal der Bundesrepublik nicht der Realität entsprach, belegen auch die vorliegenden Schreiben. Einige weibliche Absenderinnen in Freiburg und auch Castrop-Rauxel erwähnten zwar nur die Arbeitstätigkeit ihres Ehemannes oder eines Sohnes. Die meisten aber erklärten, ähnlich wie die Frauen in Schwerin, selbst zu arbeiten bzw. gearbeitet zu haben. So berichtete Else G. in ihrem ersten Schreiben 1952 dem Fürsorgeamt: „Bis dato habe ich nun meinen Unterhalt durch Aushilfen und Wascharbeit selbst verdient, nun kann und vor allem darf meine Mutter das Kind während meiner Abwesenheit nicht mehr aufwarten." Die Freiburgerin Elisabeth M. wiederum schrieb dem Oberbürgermeister in einem Brief von 1965: „Ich bin 54 J. alt Verkäuferin und Serviererin von Beruf. Seit 1961 bin ich 50% arbeitsunfähig. Ich weiß daß ich für Rente noch zu jung bin, aber ich bin sehr schwach und kann keine ganze Arbeit verrichten."[244]

Ebenso wenig gab es größere geschlechtsspezifische Unterschiede mit Bezug auf den konkreten Arbeitsstatus. Wenn die Bedürftigen überhaupt auf eine eigene Arbeitstätigkeit oder die eines Familienmitgliedes verweisen konnten, dann reichte in der Regel der Lohn nicht aus, um die Ausgaben der Familie zu decken, eine Klage, die in dieser Form keine Neuheit darstellte. 1958 schrieb die Freiburgerin Helene M., die sich wegen eines Radios verschuldet hatte, an Bundespräsident Heuss: „Der Verdienst meines Mannes ist recht klein monatlich 430 DM […] Mein Gott [das Radio] ist das einzige Vergnügen was wir haben und wir sind doch noch jung ich möchte doch nicht alles entbehren müssen. Ich bin erst 33 Jahre habe die 5 Kinder und es fehlt so sehr am Geld. Wenn man sich doch einmal so richtig satt essen könnte." In ähnlicher Manier, wenn auch knapper und unpersönlicher begründete ein Jahr darauf die Castrop-Rauxelerin Sophie M. gegenüber dem Sozialamt eine Konfirmationsbeihilfe für ihre

---

[243] Vgl. Boldorf, in: Jarausch 2008: 138; vgl. Hockerts, in: *ZSR* 1/2009: 51; vgl. Wehler 2010: 55, 178.

[244] Schreiben von Else G., 4.9.1952, AZ 4462, StadA Castrop-Rauxel; Schreiben von Elisabeth M., 12.4.1965, C5/2557, StadA Freiburg.

Tochter: „Da ich nur ein Einkommen als Zeitungsbotin von mtl. 115 DM habe, bin ich nicht in der Lage, meine Tochter auszustatten."[245]

Demgegenüber stellte Arbeitslosigkeit eher die Regel als die Ausnahme dar. In diesen Fällen bemühten sich die Hilfesuchenden jedoch, wie schon bei den Finanzen sicherzustellen, dass ihre Adressaten die Schuld für diesen Zustand nicht bei den Bedürftigen selbst suchten. Manche Betroffene hoben deshalb explizit ihren Arbeitswillen hervor, was auch Marx-Jaskulski in den von ihr untersuchten Armenbriefen aus dem 19. Jahrhundert beobachtet, ebenso Streubel mit Blick auf die Eingaben von DDR-Rentnern. In Castrop-Rauxel etwa betonte der körperbehinderte Langzeitarbeitslose Heinrich S. 1959, nachdem ihm die Arbeitslosenhilfe gestrichen worden war, in einer Beschwerde an das zuständige Arbeitsamt Herne: „Meine Arbeitswilligkeit habe ich mehrmals durch eigene Bemühungen unter Beweis gestellt." Mit ähnlichen Worten bat er anderthalb Jahre später den Castrop-Rauxeler Oberstadtdirektor um Hilfe bei der Arbeitsvermittlung.[246]

Die meisten Betroffenen schilderten dagegen, die ihnen Bemühungen um eigene Arbeit von vornherein verwehrten, und hier gingen sie durchaus über die amtlichen Vordrucke hinaus. Gerade beim Thema **Gesundheit** war dies zu beobachten. Die Fürsorge-Antragsformulare in beiden Staaten fragten hierzu kaum konkrete Informationen ab und überließen diese Angaben den amtsärztlichen Attesten, sofern die Sachbearbeiter letztere überhaupt anforderten. Allerdings bildeten unter anderem Kranke „die ‚klassische Klientel' der Fürsorge; ihre Armut wurde als unverschuldet angesehen".[247] Vermutlich aus dieser Motivation heraus spielte mehr als die Hälfte aller Freiburger und Castrop-Rauxeler Absender auf gesundheitliche Schwierigkeiten an, in Schwerin galt dies für drei Viertel aller Absender, und das unabhängig von Geschlecht, Alter und Zeitpunkt.

Generell überwogen dabei Gemeinsamkeiten zwischen den drei Städten. So nannten Absender beinahe nie Unfallfolgen, und wenn doch, betonten sie, den Unfall nicht verantwortet zu haben.[248] Womöglich befürchteten die Absender, dass ein von ihnen verursachter Unfall ein schlechtes Licht auf sie werfen, sie beispielsweise als nachlässig oder risikofreudig darstellen könne. Daher erscheint es plausibel, dass die

---

[245] Schreiben von Helene M. an den Bundespräsidenten, 10.6.1958, C5/2557, StadA Freiburg; Schreiben von Sophie M., 16.2.1959, AZ 11668, StadA Castrop-Rauxel; vgl. Marx-Jaskulski 2008: 392f.

[246] Schreiben von Heinrich S., 25.11.1959 und 26.3.1961; beide AZ 12238, StadA Castrop-Rauxel; Marx-Jaskulski 2008: 392f.; Streubel, in: Hartung et al. 2007: 250.

[247] Vgl. Marx-Jaskulski 2008: 313.

[248] S. bspw. Brief von Anna B., 9.6.1964, C5/2556, StadA Freiburg.

Absender hier dieselbe Strategie verwendeten wie bei Finanzen und Arbeitssituation, nämlich die Negierung eigener Schuld.

Des Weiteren schlugen sich hier die Unterschiede bei Schreibstil und Adressatenwahl ebenfalls nieder. Die informelleren, längeren Schreiben an individuelle Empfänger schilderten die Gesundheitsprobleme in der Tendenz sehr detailliert, indem sie konkrete Beschwerden und Symptome aufführten. Die Freiburgerin Elisabeth M. schrieb beispielsweise 1965 dem Freiburger Oberbürgermeister: „Ich hatte 4 Operationen habe Bandscheibenschaden, Asthma und versch. Entzündungen, und bin von 118 Pf auf 83 in der Kleidung herabgekommen." Ähnlich berichtete die Castrop-Rauxelerin Anna P. 1971 in einem Schreiben an ihre Fürsorgerin von Schmerzen in Fuß und Schulter, Lungenproblemen sowie Herz- und Magenkrämpfen.[249]

Die kurzen Petitionen an anonyme Institutionen verwiesen dagegen in der Regel nur auf nicht näher erläuterte Krankheiten oder Behinderungen. 1955 bat die Schwerinerin Regina K. um eine Beihilfe mit den Worten: „Seit 1945 bin ich auf Grund meines Gesundheitszustandes arbeitsunfähig und auf die Sozialunterstützung angewiesen." Die Castrop-Rauxelerin Elisabeth T. bildete daher eine Ausnahme. Sie begründete 1956 einen Beihilfeantrag für Wäsche mit einem einzigen Satz, widmete diesen aber zu einem Großteil ihrer Gesundheit: „Da ich schwer asma-leidend bin, und außer einer Stunde Nachtruhe fast keinen Schlaf bekomme, und aus Atemnot oft stundenlang am offenen Fenster sitzen muß, um genügend frische Luft zu haben […]."[250]

Doch nicht immer ließen sich in den drei Städten ähnliche Vorgehensweisen feststellen. Anders war es nämlich vor allem bei den Schreiben weiblicher, jüngerer Bedürftiger, die gesundheitliche Schwierigkeiten von Familienangehörigen zum Gegenstand hatten. In Freiburg verwiesen Absenderinnen in diesen Fällen eher auf die Gesundheitsprobleme ihrer Partner, d.h. potenzieller Familienernährer. In den beiden anderen Städten war ein solcher Hinweis weit seltener. Die Schwerinerin Irmgard H. fiel deshalb aus dem Rahmen, als sie 1961 schrieb, sie habe wegen der Krankheit ihres Mannes „besondere Ausgaben […] wie Eier, Wein, Kaffee usw." gehabt. Häufiger war in Castrop-Rauxel und Schwerin der Verweis auf gesundheitliche Schwierigkeiten der Kinder, der in Schwerin vor allem in den späten 1970er Jahren bisweilen den gesamten Text eines Briefes ausmachte.[251] Zumindest zum Teil

---

[249] Schreiben von Elisabeth M., 12.4.1965, C5/2557, StadA Freiburg; Schreiben von Anna P., 1.9.1971, AZ 12082, StadA Castrop-Rauxel.

[250] Schreiben von Regina K., 9.2.1955, R19/[unverzeichnete Akte], StadA Schwerin; Schreiben von Elisabeth T. an das Fürsorgeamt, 4.11.1956, AZ 18587, StadA Castrop-Rauxel.

[251] Schreiben von Irmgard H., 26.3.1961, R19/[unverzeichnete Akte], StadA Schwerin; s. bspw. Schreiben von Helene T., 14.9.1978, R19/[unverzeichnete Akte], StadA Schwerin.

kann dies dadurch begründet werden, dass die Absenderinnen in den beiden Städten in der Tendenz jünger waren als in Freiburg und es somit wahrscheinlicher war, dass sie minderjährige Kinder hatten.

Wie hier verwoben die Bedürftigen der drei Städte ihre Probleme bei Geld, Arbeit und Gesundheit oft mit ihren **Familienverhältnissen**. Rund die Hälfte der Absender in Freiburg und Schwerin beschrieb familiäre Umstände, in Castrop-Rauxel war es immerhin ein Drittel der Hilfesuchenden. Dabei lassen sich viele Parallelen zu den Befunden zum Thema Gesundheit feststellen. Die Erwähnung familiärer Angelegenheiten war hier ebenfalls eine Sache beider Geschlechter, obgleich etwas häufiger Frauen dazu Stellung bezogen, und das den gesamten Zeitraum hindurch. Ebenso rückten die Absender in dieser Hinsicht erneut den Beweis der eigenen Unschuld in den Mittelpunkt. Nicht zuletzt gingen die Bedürftigen in den längeren Schreiben an Individuen über die Angaben der amtlichen Vordrucke hinaus. Dadurch wiesen die Absender in der Regel nach, dass sie vom Ideal der Kleinfamilie abwichen. Allerdings gab es auch in dieser Hinsicht durchaus Differenzen im Detail zwischen den Städten.

So berichteten Absender aus allen drei Städten von jüngeren Personen in ihren Haushalten. In Castrop-Rauxel und Schwerin geschah dies häufiger, vermutlich wiederum wegen des niedrigeren Durchschnittsalters der Absender im Vergleich zu Freiburg. Zudem war es wahrscheinlicher, in Castrop-Rauxel und Schwerin Briefe zu finden, worin Absenderinnen die Sorge um das Wohlergehen der Kinder hervorhoben, was in Freiburg nur bei drei Briefen der Fall war. Die 45-jährige Schwerinerin Käthe H. zum Beispiel bat 1953 „um Berücksichtigung, daß ich meinen schutzbedürftigen Kindern […] unter sehr ungünstigen Bedingungen die Mittagsmahlzeiten […] herrichten muß“. Ähnlich schrieb Erika K. 1951 an DDR-Präsident Pieck: „Meine Knaben sind beide gute + starke Esser + ich möchte ihnen oft viel mehr zustecken aber es fehlt dann wieder am anderen Ende“ – ein Motiv, das bei Erika K. in der Hälfte ihrer schriftlichen Beihilfegesuche zum Ausdruck kam.[252] Auch die Castrop-Rauxelerin Else G. führte häufig Bedürfnisse ihrer Kinder an, um Hilfsgesuche zu begründen.

Demgegenüber waren Appelle an die Verantwortung der Gesellschaft gegenüber älteren Generationen nahezu ausschließlich in Freiburg zu finden. Hier zeigte sich das höhere Durchschnittsalter darin, dass drei Absender beklagten, aufgrund ihres Alters Nachteile zu haben, wie etwa Gerta B. 1968: „Ein Leben lang habe ich gearbeitet, Kinderpflegerin, Wochenpflege + Krankenpflege! Die Kenntnisse sind doch zu gebrauchen. Aber es ist sehr schwer mit 64 Jahren Arbeit zu finden. Nur die Jungen werden

[252] Schreiben von Käthe H., 22.3.1953; Schreiben von Erika K. an Präsident Wilhelm Pieck, 26.11.1951; beide R19/[unverzeichnete Akte], StadA Schwerin.

genommen." Ähnliche Klagen hatte Sokoll bereits in den englischen Armenbriefen des 19. Jahrhunderts entdeckt. Auch Streubel führt zahlreiche Beispiele für derartige Vorwürfe in Eingaben von DDR-Rentnern an. Im letzteren Fall stand dahinter, dass Personen außerhalb des ‚Produktionsprozesses' in der DDR bei Sozialleistungen oft das Nachsehen hatten.[253]

Ebenfalls in den Nuancen anders geartet war der Familienstatus der Bedürftigen. Die Trias ‚Vater, Mutter, Kind' (oder maximal zwei Kinder) war selten vertreten. Übereinstimmend mit der statistischen Auswertung der Einzelfallakten verwiesen in Castrop-Rauxel, aber auch in Freiburg mehrfach Absender auf ihren Kinderreichtum, darunter Else G., was in Schwerin kaum und auch nur in den späteren Jahren vorkam. Noch größer als bei der Kinderzahl waren die Unterschiede zwischen Ost und West bei Partnerschaften innerhalb der Familien. Allein zu leben war zwar beiderseits der innerdeutschen Grenze durchaus üblich, doch lag dies nicht an denselben Gründen. Die Freiburger Hilfesuchenden waren entweder nie verheiratet gewesen oder verwitwet, letzteres ein Umstand, der (vielleicht zufällig) vor allem um 1960 Erwähnung fand. In den Schweriner Fällen blieben zwar ebenfalls einige Frauen unverheiratet, aber viel öfter lebten sie von ihren Partnern getrennt oder hatten sich scheiden lassen – ein Phänomen, das sich auch generell aus den Schweriner Einzelfallakten ablesen lässt. Dagegen berichteten nur jeweils zwei Absender aus Freiburg und Castrop-Rauxel von einem solchen Umstand. Else G., deren mehrfach geänderten Familienverhältnisse zu Beginn des Kapitels eingehend dargestellt wurden, unterschied sich somit in dieser Hinsicht stark von den übrigen Castrop-Rauxeler Fällen.

Diese Differenz zwischen Ost und West passt auch zu generellen Beobachtungen. Schließlich kam es in diesem Zeitraum in der Bundesrepublik weitaus seltener zu Scheidungen als in der DDR. Über die Gründe dafür gibt es in der Forschung kein einheitliches Urteil; sie sollen an dieser Stelle auch nicht diskutiert werden.[254] Verwiesen werden soll stattdessen darauf, dass die DDR-Führung in ihrem Urteil über Scheidungen keine einheitliche Linie verfolgte. Zunächst verachteten ostdeutsche

---

[253] Schreiben von Gerta B. an den Oberbürgermeister, 15.11.1968, C5/2556, StadA Freiburg; Sokoll, in: Hitchcock/ King/ Sharpe 1997: 144f.; Streubel, in: Hartung et al. 2007: 257; vgl. Hübner, in: Kleßmann 2006: 142, 145.

[254] Anm. d. Verf.: Oft wird der instrumentelle Charakter der Ehe in der DDR (etwa um eine Wohnung zu bekommen) hervorgehoben, ebenso oft die These, dass das von der SED verfochtene Ideal der Frauenarbeit die Notwendigkeit eines männlichen Familienernährers zumindest in der Theorie beseitigte. Allerdings betont Wagner, dass die Scheidungsraten in Ostdeutschland schon in den 1920er und 1930er Jahren höher als im Westen gewesen waren, so dass er zur Begründung der unterschiedlichen Scheidungsraten in Ost und West eher sozio-strukturelle Faktoren heranzieht; vgl. Wagner 1997: 114f., 119f., 126f., 302f.; vgl. Wehler 2010: 46f.

Ideologen Scheidungen als Relikt des ‚bourgeoisen' Denkens. Trotzdem erleichterte der ostdeutsche Gesetzgeber Scheidungen bereits ab Mitte der 1960er und stärkte die Rechte alleinerziehender Mütter. In der Folge schwenkten Familienrechtsexperten der DDR um und bewerteten Scheidungen als bessere Alternative zu der angeblichen Verschleierung gescheiterter Ehen in der BRD. Dagegen hielt die Bundesrepublik wie erwähnt bis 1977 an älteren Traditionen des Scheidungsrechtes fest. Die Schuldfrage etwa führte dazu, dass derjenige Ehepartner, der laut Gerichtsurteil die Scheidung verursacht hatte, weder Anspruch auf Unterhalt noch auf das Sorgerecht für die Kinder besaß. Zudem hielt selbst 1985 noch eine Mehrheit (64 Prozent) der westdeutschen Bevölkerung Umfragen zufolge die Ehe für notwendig, obwohl sich die Sexualmoral seit den frühen 1960er Jahren allmählich gewandelt und der Gesetzgeber 1969 unter anderem die Strafbarkeit des Ehebruchs aufgehoben hatte.[255]

Angesichts der allgemein ambivalenten bis negativen Einstellung zu Ehescheidungen verwundert es nicht, dass die betroffenen Frauen verschiedene Taktiken anwandten, die das Ziel hatten, die eigene Unschuld an dieser Situation zu beleuchten. Unmöglich war es, die Trennung oder Scheidung zu verschweigen, da die Antragsformulare beider Staaten Angaben zum Familienstand verlangten. Stattdessen fanden sich oft Vorwürfe gegen ehemalige Partner. Die Schwerinerin Käthe H., welche die Schutzbedürftigkeit ihrer Kinder unterstrichen hatte, erklärte 1953: „In diese Notlage wurde ich dadurch versetzt, daß durch das Verhalten meines Mannes die Ehescheidung erfolgte." Ähnlich klang Erika K.'s Brief an Präsident Pieck, so wie auch Else G. 14 Jahre später in einem Brief an den Arnsberger Regierungspräsidenten erwähnte, sie sei „wie Sie schon wissen schuldlos geschieden".[256]

Im Gegensatz zu Else G. gingen jedoch nur Käthe H. und Erika K. in ihrem Schreiben im Anschluss dazu über, ihre Pflichten gegenüber der Familie zu erläutern. Dadurch versuchten die beiden offenbar, von ihrer ehelichen Situation abzulenken und sich als ‚gute Mütter' darzustellen, als Frauen, die sich ihrer Verantwortung gegenüber ihren Familien stellten, obwohl sie dadurch in finanzielle Bedrängnis gerieten. Zugleich nutzten die beiden Schwerinerinnen das Wohlergehen ihrer Kinder als Erklärung dafür, warum sie selbst nicht arbeiteten und sich daher im Widerspruch zum

---

[255] Vgl. Wagner 1997: 18, 156-9; vgl. Mertens, Lothar. Wider die sozialistische Familiennorm: Ehescheidungen in der DDR 1950-1989. Opladen/ Wiesbaden 1998, S. 13f., 19-24, 27-33, 39, 48; vgl. Herbert, in: ders. 2002: 25-8, 30f., 39, 48; vgl. Echternkamp 2013: 227f.

[256] Schreiben von Käthe H. an die Abt. Sozialfürsorge, Rat der Stadt Schwerin, 22.3.1953, R19/ [unverzeichnete Akte], StadA Schwerin; Schreiben von Else G., 6.10.1967, AZ 4435, StadA Castrop-Rauxel.

sozialistischen Frauenbild befanden. Auf diese Weise schloss sich der Kreis zur finanziellen Lage und zur Arbeitssituation dieser Frauen.[257]

Doch auch mit den Angaben zu den Familienverhältnissen ist das Mosaik der Armut, das die Bedürftigen in den Städten zusammensetzten, nicht komplett. Vor allem in den ausführlichen Schreiben, und dies in erster Linie in Freiburg, fand sich ein weiterer neuralgischer Punkt: der **Krieg**. Auf dessen Folgen berief sich ein Drittel aller Freiburger Absender in einem Viertel aller dort erhaltenen Briefe. Schließlich konnten diese Bedürftigen dadurch Brüche im eigenen Lebenslauf entschuldigen, die ihrer Ansicht nach zu ihrer aktuellen Notlage geführt hatten. So berichteten einige Freiburgerinnen, dass ihre Ehemänner als Soldaten entweder verletzt, verschollen oder gefallen waren, wodurch ihnen ein körperlich gesunder Ernährer fehlte. Anna M. etwa beklagte 1965 gegenüber dem Freiburger Oberbürgermeister: „Mein Mann, hatte den ganzen Krieg mit erlebt, war 3 Jahre in russischer Gefangenschaft, trug noch verschiedene Leiden davon, bekommt kein [sic!] roten Pfennig."[258]

Andere Absender, darunter auch Männer, betonten, sie hätten als Vertriebene ihr Hab und Gut verloren. Beispielsweise erklärte die Freiburgerin Gertrud B. 1956 gleich zu Beginn ihres Schreibens, das sie ebenfalls an den Oberbürgermeister gerichtet hatte: „Wir sind Vertriebene aus dem Elsass und waren ein Jahr in franz. Internierung. Als wir wieder nach Deutschl. kamen, waren wir, mein Sohn und ich sehr krank. […] Der Wohlfahrtssatzt [sic!] macht kaum das Existenzminimum aus. Es ist dies eine Härte, die ich nicht verdiene. Ich habe durch den Krieg meinen guten Arbeitsplatz in Strasbourg verloren." Eine Freiburgerin erwähnte im Zusammenhang mit ihren Schwierigkeiten sogar den *Ersten* Weltkrieg, und das fast 40 Jahre nach dessen Ende.[259]

Überhaupt fällt die Entwicklung im Zeitverlauf beim Thema Krieg sehr ins Auge. Auf die genannten Kriegsfolgen spielten die Freiburger Bedürftigen nämlich den gesamten Untersuchungszeitraum hindurch an – eigentlich ein überraschender Befund, denn der bundesdeutsche Gesetzgeber hatte schon kurz nach Gründung der Bundesrepublik wichtige Gesetze auf den Weg gebracht, die der Bewältigung dieser Probleme dienen sollten. Zudem fanden sich in den Freiburger Lokalzeitungen spätestens um 1960 die letzten größeren Artikel zu den Nöten, die der Krieg verursacht hatte.

Nicht zuletzt erstaunt die Häufigkeit, mit welcher der Krieg in den Freiburger Schreiben in Erscheinung trat, im Vergleich mit den anderen beiden Städten. In den Akten zu

---

[257] Vgl. Streubel, in: Hartung et al. 2007: 248, 250.
[258] Schreiben von Anna M., 11.9.1965, C5/2557, StadA Freiburg.
[259] Schreiben von Gertrud B., 22.2.1956, C5/2556; Schreiben von Alice M., 11.1.1966, C5/2557; beide StadA Freiburg.

Schwerin blieben nur drei Briefe erhalten, die sich dieses Themas annahmen. Erika K. berichtete 1951 dem DDR-Präsidenten gegenüber, sie sei im Rheinland „total ausgebombt“ worden. Im selben Jahr schrieb Ernst Ludwig H. (jener Mann, der seinen Vater nicht mit seinem Unterhalt belasten wollte), dass seine Mutter ihm „mal ein Paket schickt, weil sie weiß, daß ich effektiv keine Einnahmen als die meiner Kriegsrente habe“. Nicht zuletzt gab sich Eva-Maria M. 1966 in ihrer bereits erwähnten Eingabe an den Vorstand des FDGB als Halbjüdin zu erkennen, die deshalb vom NS-Regime verfolgt worden war.[260]

Dass das Thema Krieg und Nationalsozialismus außerordentlich selten in die Schweriner Schreiben einging, könnte politische Gründe gehabt haben, etwa die Sorge, als ‚Mitläufer‘ oder gar Täter erkannt zu werden. Oder aber die Absender passten sich schlichtweg den Anforderungen der offiziellen Antragsformulare an, die nach 1956 keine Informationen zu Kriegsfolgen mehr abfragten.[261] Plausibler erscheint jedoch, dass letztlich erneut Schreibstil und Quellenauswahl ihre Wirkung entfalteten. Denn alle drei erwähnten Schreiben können der eher informellen, ausführlichen Kategorie zugeordnet werden, die in Schwerin nur in kleinerem Umfang vertreten war. Weitere Bestätigung findet diese These beim Abgleich mit Castrop-Rauxel, wo das Verhältnis von formalen Kurzbriefen zu informellen Langschreiben jenem in Schwerin ähnelte. Gleichermaßen selten waren dort Hinweise auf Kriegsfolgen wie Tod, körperliche Versehrtheit oder Vertreibung, die ebenfalls nur in langen Schreiben zur Sprache kamen. Am umfangreichsten waren dabei die Ausführungen Paul L.s, der 1967 gegenüber der Castrop-Rauxeler Oberfürsorgerin kritisierte: „Der Deutsche stat wil mir keine Rente geben wo der stat mich mit 17 Jahrn zum kriepel gemacht hat.“[262] Dank ihm, aber auch dank der Eingabe Eva-Maria M.s, gab es übrigens doch noch eine Parallele zwischen den drei Städten. Beide Fälle beweisen, dass die Erinnerung an negative Kriegserlebnisse in den Köpfen der Bedürftigen in Castrop-Rauxel und Schwerin ebenso lange fortlebten wie in Freiburg, und zwar ebenfalls weit länger, als die Kriegsschäden Aufmerksamkeit in den Medien erfuhren.

Zum Abschluss fehlt nur noch ein größerer Stein im Armutsmosaik: die Frage der **Wohnverhältnisse**. Dieser Aspekt blieb jedoch in den untersuchten Schreiben eher nebensächlich. Weniger als ein Viertel der Freiburger und Schweriner Absender äußerte sich dazu, in Castrop-Rauxel waren es sogar nur drei der 31 Absender, die den

---

[260] Schreiben von Erika K. an Präsident Wilhelm Pieck, 26.11.1951, sowie Schreiben von Ernst Ludwig H., 1.3.1951; beide R19/[unverzeichnete Akte], StadA Schwerin; Eingabe von Eva-Maria M., 5.5.1966, DQ 1/23921, BAB.

[261] Vgl. Streubel, in: Hartung et al. 2007: 251; vgl. Wehler 2010: 348f.; vgl. Kapitel 2.3.

[262] Schreiben von Paul L., 26.12.1967, AZ 18435, StadA Castrop-Rauxel.

schlechten Zustand, die ungenügende Beheizung oder die geringe Größe ihrer Zimmer oder Wohnungen monierten. Die 75-jährige Schwerinerin Anna B. zum Beispiel erklärte 1963: „Durch den außerordentlich kalten Winter habe ich bereits die Kohlen auf der Brennstoffkarte 1963 bis auf einen kleinen Vorrat verbraucht. Ich bewohne seit November v. Jahres eine Parterre-Wohnung, und das Zimmer hat nach zwei Seiten Aussenwände." Noch detaillierter war die Beschwerde der 65-jährigen Gerta B. Sie schrieb 1969, offenbar an den Freiburger Oberbürgermeister: „Ich kann nicht immer in dem kl. Studtenzimmer [sic!] mit nur kaltem Wasserhahn bleiben. […] Ich habe kein Bad, keinen Keller zum Wäsche trocknen."[263]

In Anbetracht der geringen Zahl von Hilfsgesuchen, die sich mit der Wohnungssituation der Absender befassen, fällt es schwer, Tendenzen im Zeitverlauf festzustellen. Wenn überhaupt eine Aussage getroffen werden kann, so scheint es, als seien diese Probleme eher ab Mitte der 1960er Jahre in den Briefen angesprochen worden. Vielleicht lag dies daran, dass zu diesem Zeitpunkt bereits zwei Jahrzehnte seit Kriegsende vergangen waren und zumindest die Städte Freiburg und Schwerin immer noch nicht fähig waren, ihre Bürger mit angemessenem Wohnraum zu versorgen. Möglich wäre auch, dass sich die Absender mit ihrer Kritik zurückgehalten hatten, solange eine Mehrheit der Einwohner dieser Städte von diesem Problem betroffen war.

Generell bildete die angespannte Lage auf dem Wohnungsmarkt nämlich vor allem in Freiburg ein Hauptthema der Lokalpolitik und in den örtlichen Medien. Der südwestdeutschen Stadt machte nicht nur der hohe Grad der Kriegszerstörungen zu schaffen, sondern ebenso der stete Zustrom von Neubürgern, den die Stadt trotz umfangreicher Bauprogramme jahrelang nicht bewältigen konnte. Da deshalb das Wohnraumdefizit lange Zeit mehr als drei Prozent betrug, zog sich der Abschied von der städtischen Wohnraumbewirtschaftung in Freiburg bis 1969 hin, mehr als fünf Jahre länger als in Castrop-Rauxel. Freiburg war damit einer der letzten Stadt- und Landkreise deutschlandweit, die zu einem so genannten ‚weißen Kreis' wurden. Auch in Schwerin, wo die ‚Wohnraumlenkung' bis zum Ende der DDR in staatlicher Hand blieb, sorgte das Thema Wohnung für Unzufriedenheit in der Bevölkerung. Wohnraumprobleme bildeten hier durchgehend den Schwerpunkt in den Eingaben, was auch für andere Städte der DDR galt. Neben diesen historischen Kontexten darf nicht vergessen werden, dass die Unterkunft zu den elementaren Grundbedürfnissen eines Menschen gehört. Daher überrascht es auf den ersten Blick umso mehr, dass die Wohnungsfrage in den erhaltenen Hilfsgesuchen so wenig vorkam. Mehr noch als bei allen anderen

[263] Schreiben von Anna B., 4.4.1963, R19/[unverzeichnete Akte], StadA Schwerin; Schreiben von Gerta B., 2.1.1969, C5/2556, StadA Freiburg.

Aspekten steht daher zu vermuten, dass die Auswahl der Briefe in diesem Zusammenhang irreführend war. Schließlich waren nicht die Sozialbehörden, sondern andere Verwaltungsabteilungen die ersten Ansprechpartner für Wohnraumprobleme.[264]

Zwischenfazit

In der älteren Geschichtsschreibung über Armut fand die Perspektive der Betroffenen oft wenig Beachtung. Erst in den letzten zwei Jahrzehnten hat sich dies allmählich geändert, nachdem Historikerinnen und Historiker immer mehr Dokumente entdeckten, die auch den ‚Blick von unten' auf das Phänomen Armut zulassen. An diese Studien knüpft die vorliegende Untersuchung an, indem sie Armenbriefe aus einem Zeitraum und aus Orten betrachtet, die bisher einer wissenschaftlichen Aufarbeitung entbehrten. Ihr Befund: Die schriftlichen Hilfsgesuche, die Bedürftige zwischen 1950 und 1975 abschickten, führten nicht nur, aber in weiten Teilen Traditionen fort, egal ob sie aus Castrop-Rauxel, Freiburg oder Schwerin stammten. Dies schlug sich in formalen wie inhaltlichen Strategien nieder, die in Ost und West nur in den Details voneinander abwichen und den Beweis der größtmöglichen Hilfswürdigkeit der Absender erbringen sollten.

Um dieses Ziel zu erreichen, ließen sich viele der **Absender** dieser Briefe, wie in früheren Zeiten, beim Verfassen der Briefe von Dritten unter die Arme greifen, die sich im Fürsorgewesen auskannten. Ein solches Verhalten war nicht notwendigerweise darauf zurückzuführen, dass die Bedürftigen nicht schreiben konnten, sondern sollte vermutlich die Erfolgsaussichten des Hilfsgesuches erhöhen. Ebenso wählten die Bedürftigen die **Adressaten** ihrer Schreiben offenbar ganz bewusst mit Blick auf ihr konkretes **Anliegen** aus, egal, in welcher der drei Städte sie lebten. Bei den Behörden baten sie um ‚gewöhnliche' Beihilfen, die in der Fürsorgegesetzgebung beider deutschen Staaten vorgegeben waren, wobei die Bandbreite dieser Leistungen im Westen größer war. Derartige Schreiben waren eher in Castrop-Rauxel und Schwerin zu finden. Bei Individuen (zumeist in höheren Machtpositionen) meldeten sich die Bedürftigen dagegen in der Regel nur dann, wenn ihre Wünsche über das geltende Fürsorgerecht hinausgingen oder wenn sie zuvor mit ihrem Ansinnen bei den

---

[264] Tätigkeitsbericht der Stadt Castrop-Rauxel 1963, S. 20, AZ 4526, StadA Castrop-Rauxel; *BZ*, 2./3.12.1967 und 2.1.1969; s. bspw. Ratsvorlage der Organisations-Instruktions-Abt., Rat der Stadt Schwerin, 10.10.1961, R24/16; Eingabenanalyse 1970, R24/15; beide StadA Schwerin; vgl. Mühlberg, in: Badstübner 2000: 235; vgl. Bauerkämper 2005: 103.

örtlichen Verwaltungen gescheitert waren. Vor allem in Freiburg, wo die Schreiben aus ihren ursprünglichen Aktenkontexten gelöst waren, lagen derartige Briefe vor.

Die Unterschiede bei Adressaten und Anliegen wirkten sich auch auf den **Stil** der Briefe aus. Schreiben an individualisierte Empfänger enthielten ausführliche, teils seitenlange und detaillierte Schilderungen der Notlage ihrer Absender. Dadurch erinnerten sie an die Armenbriefe vergangener Jahrhunderte, indem sie die von Sokoll identifizierten klassischen Elemente dieser Art Schriftstück aufwiesen. Die ‚gewöhnlichen' Beihilfegesuche an Behörden waren nur selten derart lang, und das in der Regel auch nur, wenn die Bedürftigen damit erstmals die Sozialbehörden kontaktierten. Die überwiegende Mehrheit dieser Dokumente war stattdessen in einem sehr formalen Kurzstil gehalten, den sich die Bedürftigen offenbar im Rahmen eines Lernprozesses im Laufe ihrer ‚Fürsorgekarriere' aneigneten. Dieser Kurzstil war historisch gesehen neu und ging vermutlich auf die Fortschritte der Formalisierung des Fürsorgewesens zurück. Beide Schreibstile einte jedoch in Übereinstimmung mit vergangenen Zeiten ihr überwiegend höflicher Ton, den die Absender in den ausführlichen Schreiben mit Entschuldigungen und Dankesworten ausschmückten, ebenso durch Beteuerungen einer lokalen Zugehörigkeit (in Freiburg) oder eines gesellschaftlichen Engagements (in Schwerin). Drohungen bildeten dagegen überall eine Seltenheit, was für die Annahme spricht, dass die meisten Absender bereits mit dem Schreibstil die Gunst ihrer Adressaten gewinnen wollten.

Das Werben um die Sympathien der Adressaten setzte sich bei der Wahl und Darstellung der **Argumente** fort. Vor allem in den längeren Schreiben entwarfen die Absender dabei ein Mosaik, das verschiedene Facetten des Phänomens Armut abbildete. Dabei orientierten sie sich offenbar an den amtlichen Formularen des Fürsorgewesens, was für die These der Hilfe durch Dritte spricht. Sie gingen aber auch über die geforderten Angaben hinaus. Beispielhaft zeigt sich dies am Thema *Finanzen*. Es nahm dieselbe zentrale Rolle in den Schreiben ein wie in den offiziellen Antragsvordrucken, die Absender versahen es aber oftmals mit weiteren Details. Auf diese Weise versuchten die Bedürftigen zu begründen, wieso es ihnen an Geld mangelte. Vorherrschend war dabei das Motiv der eigenen Unschuld, das etwa durch den Verweis auf nicht ausreichende staatliche Leistungen oder auf die Unzuverlässigkeit Dritter zum Ausdruck kam.

Ähnliches ist bei der *Arbeitssituation* der Bedürftigen zu beobachten. Traditionell war die Arbeitsfähigkeit bzw. der Arbeitswillen ein Hauptkriterium, um Hilfswürdigkeit zu beurteilen. Entsprechend nahm ein Großteil der Bedürftigen hierzu Stellung. Dass sie in der Regel keiner regelmäßigen Beschäftigung nachgingen bzw. nur gering

entlohnte Tätigkeiten ausübten, verbanden sie ebenfalls mit entlastenden Begründungen. An erster Stelle fand sich hierbei in allen drei Städten der Verweis auf die beeinträchtigte *Gesundheit* der Bedürftigen selbst oder ihrer Angehörigen, denn Kranke galten wegen ihrer Arbeitsunfähigkeit als unverschuldet Arme. Erschwerend kamen die *familiären Umstände* der Bedürftigen hinzu. Passend zur Auswertung der Einzelfallakten war es manchmal, aber eher selten die große Kinderzahl, welche die Bedürftigen in finanzielle Schwierigkeiten brachte. Eher noch fehlten ihnen Angehörige, die ihren Unterhalt sicherstellen konnten. Vor allem in Schwerin, weniger in Castrop-Rauxel und Freiburg handelte es sich dabei um getrennt lebende oder geschiedene Frauen. Da Scheidungen in beiden Teilen Deutschlands ambivalent bis negativ bewertet wurden, bemühten sich diese Frauen, ihren Expartnern die Schuld für ihre Situation anzulasten und sich gleichzeitig als ‚gute Mütter' darzustellen.

Beide Taktiken können als Versuch gewertet werden, die eigene Hilfswürdigkeit zu unterstreichen, was aber fast ausschließlich in längeren Schreiben vorkam. Ebenfalls nannten nur die Absender von ausführlichen Briefen den *Krieg* als Ursache für ihre aktuelle Notlage, und das noch lange nachdem das Interesse der örtlichen Medien und Politik an den Kriegsfolgen geschwunden war. Umgekehrt war es beim Thema *Wohnraum*. Hier scheiterten die Städte (besonders Schwerin und Freiburg) lange Zeit daran, ihren Bürgern angemessene Wohnungen zu stellen. Gerade in Freiburg widmeten sich wiederholt die Zeitungen diesem Problem. Trotzdem beklagte nur eine kleine Minderheit der Absender in allen drei Städten ihre Wohnverhältnisse, was aber vermutlich auf die Auswahl der Quellen zurückzuführen ist.

Eins ist nun noch offen: Wie erfolgreich waren die Bedürftigen mit ihren Schreiben? Genauer gesagt, führte ihre Vorgehensweise, sich als hilfswürdig darzustellen, zum erhofften Ergebnis, nämlich der Gewährung von Hilfe, in welcher Form auch immer? Gewisse Zweifel kann man daran haben. Denn zum einen betont Sokoll, dass die Bedürftigen oft mehr über sich verrieten, als sie bewusst angestrebt hätten. Kein Armenbrief war daher jemals nur strategisch.[265] Unter Umständen schadeten sich die Absender sogar mit solchen Abweichungen von ihren eigentlichen Strategien. Zum anderen konnten die Adressaten prüfen, ob die Angaben der Briefe zutrafen oder ob die Bedürftigen eventuell wichtige Informationen verschwiegen hatten. Als Basis für diese Prüfung dienten die Bewertungen der Bedürftigen durch verschiedene Handlungsträger innerhalb der Sozialverwaltungen, darunter vor allem Fürsorgekräfte und Sachbearbeiter.

---

[265] Sokoll, in: Schulze 1996: 264; vgl. Kühberger 2004: 80f.

2.6. Die Sicht der Behörden auf die Bedürftigen

Ein Neben- und Miteinander aus Traditionen, Moral und Recht: In dieser Konstellation zwischen Althergebrachtem und staatlichen Versuchen, das Fürsorgewesen formaler und auf Basis gesetzlicher Vorgaben zu gestalten, bewegten sich die Ansichten von Behördenvertretern über Bedürftige in der Mitte des 20. Jahrhunderts, und das in allen drei Städten. Hilfsbedürftigkeit und -würdigkeit erschienen dadurch als dehnbare Konzepte. Bei der Beschlussfassung auf Grundlage dieser Ansichten setzte sich aber im Zweifelsfall das Fürsorgerecht durch, auch wenn es einige Ausnahmen gab, die einen gewissen Ermessensspielraum auf Seiten der Behördenvertreter belegen.

Die Berichte des fürsorgerischen Außendienstes verzichteten dabei in der Regel darauf, die Rechtslage konkret zu benennen, während die Mitarbeiter des Innendienstes zumindest in einigen Fällen explizit auf Gesetze des geltenden Fürsorgerechts verwiesen. Allerdings bezogen sich auch die Fürsorgekräfte des Außendienstes in ihren Aussagen auf den Inhalt dieser Gesetze. So enthielten zahlreiche Berichte Hinweise auf die materielle Lage der Bedürftigen, die für die Bewertung ihrer Hilfswürdigkeit von entscheidender Bedeutung waren. Außerdem gingen sie auf die Arbeitsfähigkeit ein, ein weiteres wichtiges Merkmal von Hilfsbedürftigkeit im rechtlichen Sinn. Nicht zuletzt leiteten die Stadtverwaltungen aus der Rechtslage weitere Kriterien ab, anhand derer die Fürsorgekräfte möglichst objektiv über die Notwendigkeit von Hilfsleistungen urteilen sollten. Beihilfen für Bekleidung beispielsweise waren demnach immer dann nötig, wenn die Kleidung zerschlissen oder nicht vorhanden war, wenn besondere Ereignisse eintraten (Schulanfang, Kur, Schwangerschaft usw.) oder wenn Bedürftige nicht für die anstehende Jahreszeit ausgestattet waren.[266]

Das Vorliegen von Beschwerden zeigt jedoch, dass die Bedürftigen nicht immer einverstanden waren mit den Beschlüssen der Sozialbehörden, die auf dieser Rechtslage aufbauten. Der Anspruch des Fürsorgerechts beider Staaten, Hilfsbedürftigkeit anhand formaler, standardisierter Richtlinien zu bestimmen, traf in seiner praktischen Umsetzung also auf Widerstand. Doch auch die Vertreter der Stadtverwaltungen selbst hielten sich nicht unbedingt streng an sachliche Maßstäbe auf Rechtsgrundlage.

---

[266] S. bspw. Bericht der Fürsorgerin zu Else G., 18.6.1953, AZ 4462; Aktenvermerke des Sozialamts zu Else G., 17.4.1963 und 6.12.1965; beide AZ 4436; Stellungnahme der Fürsorgerin, 25.4.1960, AZ 18012; alle StadA Castrop-Rauxel; Stellungnahme des Sozialamts zu Anna M., 14.10.1965, C5/2557, StadA Freiburg; Beihilfeantrag von Monika G., 25.9.1952, R19/[unverzeichnete Akte], StadA Schwerin.

Stattdessen prägten Einschätzungen des Verhaltens der Bedürftigen anhand traditioneller moralischer Werte die Berichte von Fürsorgekräften vor allem in den 1950er Jahren. Dieses Jahrzehnt ist von Historikern mit Blick auf die Bundesrepublik als restaurativ bezeichnet worden, als eine Phase der Rückbesinnung auf Normen aus der Zeit vor 1933, darunter in erster Linie die ‚bürgerlichen Tugenden', die etwa Marx-Jaskulski bereits in Landgemeinden des 19. Jahrhunderts beobachtete. Die Fürsorgekräfte nutzten also ein Konzept, wonach Fürsorge seit der Frühen Neuzeit auch stets der ‚Sozialdisziplinierung' und der „Moralkontrolle [...] [zwecks] Durchsetzung bürgerlicher Verhaltensnormen" (Raphael) hatte dienen sollen. Auch die DDR verabschiedete sich nicht von derartigen Leitlinien, trotz der offiziellen Rhetorik des Bruchs mit der Vergangenheit. Die ‚sozialistische Moral', von der SED auf ihrem V. Parteitag 1958 verkündet, war im Kern kleinbürgerlich. Dies- wie jenseits der innerdeutschen Grenze galten somit in den 1950er Jahren ähnliche Bewertungsmaßstäbe: Sparsamkeit und Bescheidenheit, Leistungswillen und Fleiß, Sauberkeit und Ordnung, Uneigennützigkeit und eine konservative Sexualmoral genossen in beiden deutschen Staaten eine hohe Wertschätzung, wie Stellungnahmen von Fürsorgekräften belegen.[267]

So bescheinigte die ehrenamtliche Sozialkommission der Schwerinerin Erika K. 1951 einen „soliden Lebenswandel", denn „Kinder und Wohnung waren im sauberen Zustand". Zwei Jahre später hob dasselbe Gremium überdies ihre Schuldlosigkeit am Scheitern ihrer Ehe hervor, und noch einmal zwei Jahre später hieß es: „Beide Jungen gut erzogen, machen einen vorzüglichen Eindruck." Damit verkörperte Erika K. aus Sicht der Sozialkommission gleich mehrere moralische Prinzipien: Sie setzte sich für Sauberkeit und Ordnung in ihrem unmittelbaren Umfeld ein, bemühte sich um die ‚gute' Erziehung ihrer Kinder, und an ihrer Scheidung trug sie keine Schuld.[268]

Die Castrop-Rauxelerin Else G. erschien dagegen in den Berichten der Fürsorgekräfte nicht immer derart vorbildlich. Zwar gab es auch über sie (und dies bis in die späten 1960er Jahre) Bewertungen, die sie als „sauber und ordentlich" darstellten, als Mutter,

---

[267] Raphael 2000: 133; Marx-Jaskulski 2008: 25, 383, 394f., 397, 400-2; vgl. Herbert, in: ders. 2002: 25; vgl. Korzilius 2005: 322, 697f.; vgl. Gestrich/ King/ Raphael, in: dies. 2006: 19; vgl. Recker [3]2009: 50; vgl. Gräser 2009: 15, 414; vgl. Zacher, in: *ZSR* 1/2009: 30; vgl. Wehler 2010: 292; vgl. Kapitel 4.4.4.

[268] Undatierte Stellungnahmen der Sozialkommission zu Erika K., 19.9.1951 und 9.11.1953; Bericht der Sozialkommission zu Erika K., 25.5.1955; alle R19/[unverzeichnete Akte], StadA Schwerin.

die sich gut um ihre Kinder kümmerte, und als genügsame Frau, die Kleider für ihre Kinder selbst nähte, statt hierfür die Stadt um Beihilfen zu bitten.[269]

Allerdings fielen die Urteile der Fürsorgerinnen und Bezirkspflegerinnen über Else G.s Lebenswandel in der Tendenz negativ aus. Immer wieder beklagten Vertreterinnen des Außendienstes, dass die Castrop-Rauxelerin gegen moralische Normen verstieß. Nach Ansicht der Fürsorgekräfte handelte Else G. wiederholt eigennützig und ohne vorherige Absprache mit dem Amt und verschwieg zudem Änderungen ihrer finanziellen Lage und Lebensumstände. Außerdem machte sie sich sexueller Verfehlungen schuldig, wie den Fürsorgekräften zufolge die Geburt mehrerer unehelicher Kinder sowie zahlreiche Männerbekanntschaften belegten. [270]

Beide Fälle werfen ein Schlaglicht auf die Beharrungskraft althergebrachter Moralvorstellungen, die auch im Urteil über andere Bedürftige in den drei Städten zutage traten. 1953 bescheinigte die Schweriner Sozialkommission Regina K., sie bewohne „ein Zimmer, dessen Inneres einem Schweinestall nichts nachsteht". Zwei Jahre später ergänzte die Kommission diese Aussage mit den Worten: „Der Fußboden ist derart mit Schmutz belegt, daß er von der K[] noch niemals gereinigt sein kann. Ein pestartiger Geruch, oder man kann sagen ein Gestank, durchsetzt das Zimmer." K. sei daher besser in einer Heilanstalt unterzubringen, da sie keinen eigenen Haushalt führen könne. Ganz so weit ging das Freiburger Sozialamt im selben Jahr im Fall Ernst B.s zwar nicht, es befand aber immerhin, B. und seine Frau hätten unnötig Geld ausgegeben und ihre Kleidung schlecht gepflegt.[271]

Fehlende Sauberkeit war demnach ein Vorwurf, der beide Geschlechter traf. Ähnliches galt, wenn Bedürftige sich allzu fordernd verhielten oder wie Else G. Angaben verschwiegen bzw. Aussagen verweigerten. So rügte 1959 die Schweriner Sozialkommission die Angehörigen des hilfsbedürftigen Kleinkindes Reinhold W.: „Bei meiner persönlichen Überprüfung habe ich festgestellt, daß Mutter und Großmutter recht unangenehm und dreist auftreten und sich mir gegenüber nicht so verhielten, wie ich es sonst in meiner Arbeit gewöhnt bin." Ebenso frech und anmaßend erschien

---

[269] S. bspw. Berichte der Fürsorgerin zu Else G., 16.10.1953 und 23.9.1954 (beide AZ 4462), 15.9.1958 (AZ 4463) und 29.8.1968 (AZ 4435) sowie Bericht der Oberfürsorgerin zu Else G., 4.12.1963 (AZ 4436); alle StadA Castrop-Rauxel.

[270] Berichte der Fürsorgerin zu Else G., 30.4.1954 (AZ 4462), 22.5.1958 (AZ 4463), 28.1.1960 (AZ 4463) und 18.10.1967 (AZ 4435); Stellungnahme der Bezirksfürsorgepflegerin zu Else G., 29.4.1954, AZ 4462; alle StadA Castrop-Rauxel.

[271] Stellungnahme des Sozialamts zu Ernst B., 14.4.1955, C5/2556, StadA Freiburg; undatierte Stellungnahmen der Sozialkommission zu Regina K., 3.10.1953 und 9.2.1955; beide R19/ [unverzeichnete Akte], StadA Schwerin.

dem Freiburger Sozialamt ein Jahrzehnt später der Hilfesuchende Richard B. Daneben berichtete die Freiburger Behörde 1956 über Elfriede B., „daß Frl. B[] bemüht ist, ihre Verhältnisse absichtlich zu verschleiern", nachdem die Frau eine Fürsorgerin als ‚Schnüfflerin' abgewiesen hatte. Der Castrop-Rauxeler Erich K. war 1963 sogar gar nicht erst aufzufinden, weil er dem dortigen Sozialamt seinen aktuellen Aufenthalt nicht mitteilte.[272]

Es gab aber auch gewisse Unterschiede, je nachdem, ob die Fürsorgekräfte über eine Frau oder einen Mann urteilten. Dabei knüpften die Außendienstler an moralische Ansprüche an, die Marx-Jaskulski in ihrer Studie zum 19. Jahrhundert ebenfalls beobachtet. Bei Männern kritisierten die Fürsorgekräfte oft deren ‚Trunksucht', daneben fehlenden Arbeitswillen oder die mangelhafte finanzielle Unterstützung der eigenen Familie. Letzteres koppelten die Fürsorgemitarbeiter manchmal mit dem Tadel, sich von der eigenen Frau aushalten zu lassen. Bei Frauen galt es dagegen eher als anrüchig, wenn sie ihre Kinder vernachlässigten oder sexuell ausschweifend lebten. Die zuständige Sozialhelferin vermutete im Fall der Schwerinerin Irmgard H. 1961: „Ich glaube sogar, dass die Großmutter das Kind noch besser erziehen kann, als die eigene Mutter." Der Castrop-Rauxelerin Roswitha T. legten die Behörden 1970 ihre wechselnden Männerbekanntschaften zur Last.[273]

Der Fall Roswitha T.s zeigt, dass moralische Traditionen noch lange nach den 1950er Jahren ihre Wirkung entfalteten. Auf den ersten Blick verwundert dies, da insbesondere U. Herbert die 1960er Jahre in der Bundesrepublik als Phase der ‚Fundamentalliberalisierung' bezeichnet hat. In diesem Zeitraum war unter anderem eine Pluralisierung zu beobachten, also eine Öffnung der Gesellschaft für Verhaltensweisen und Lebensentwürfe, die sich von bisherigen Vorstellungen über eine ‚gute' Lebensführung entfernten. Dass moralische Traditionen lebendig blieben, zeigt, dass die Liberalisierung nicht ‚fundamental', sondern nur teilweise verwirklicht war. Die vorhandenen Akten aus Freiburg und Castrop-Rauxel belegen aber, dass zumindest einige

---

272 Undatierte Stellungnahme der Sozialkommission zum Antrag auf Zahlung einer Sozialunterstützung für Reinhold W., 11.12.1959, R19/[unverzeichnete Akte], StadA Schwerin; Bericht des Bürgermeisteramts, Abt. IV, zum Darlehensantrag von Elfriede B., 22.8.1956; Stellungnahme des Sozialamts zu Richard B., 11.2.1969; beide C5/2556, StadA Freiburg; Stellungnahme der Fürsorgerin zu Erich K., 6.2.1963, AZ 12835, StadA Castrop-Rauxel.

273 Bericht der Sozialkommission zu Irmgard H., 15.4.1961, R19/[unverzeichnete Akte], StadA Schwerin; Stellungnahme der Sozialarbeiterin zu Roswitha T., 25.10.1970, AZ 18168, StadA Castrop-Rauxel; s. bspw. Stellungnahme des Sozialamts zu Hermann M., 29.3.1957, und Stellungnahme des Oberfürsorgers zu Rosalinde M., 2.4.1965; beide C5/2557, StadA Freiburg; Stellungnahme der Fürsorgerin zu Erich K., 6.2.1963, AZ 12835; StadA Castrop-Rauxel; vgl. Marx-Jaskulski 2008: 25, 383, 394f., 397f., 400.

ältere Ansichten einem Wandel unterlagen bzw. an Bedeutung verloren. Dies blieb für die Konzepte von Hilfsbedürftigkeit und -würdigkeit nicht ohne Folgen. Für die DDR fehlen vergleichbare Quellen, zudem unterblieb dort die Tendenz zur Tolerierung von Andersartigkeit.[274]

Beispielhaft für die Entwicklung in der Bundesrepublik war der Umgang mit psychischen Störungen. Im 19. Jahrhundert fand sich in Verwaltungsberichten, die eine hilfesuchende Person als ‚unwürdig' einschätzten, oft die Vermutung, die Betroffenen seien geisteskrank. In ähnlicher Weise verzeichneten Akten aus der Nachkriegszeit die Weigerung von Verwaltungsvertretern, auf Schreiben von Hilfsbedürftigen zu antworten, wenn diese als ‚geistesgestört' galten. Dieses Phänomen war sogar in den späten 1960er Jahren noch zu beobachten, etwa im Fall des Freiburgers Werner M. Das Freiburger Sozialamt war M. aber zumindest bei dessen ersten Anfragen 1966 noch entgegengekommen, da es „sich [bei ihm] um einen sehr depressiv veranlagten Mann [handelte]". Obwohl das Gesundheitsamt M. für arbeitsfähig befand, übernahm das Sozialamt seine Krankenkassenbeiträge, statt den Mann zur Arbeitsaufnahme zu drängen. M. erhielt sogar noch Hilfe in Form einer erhöhten Diätzulage, als das Amt und Ärzte ihm wegen seiner zahlreichen Beschwerdeschreiben vorwarfen, er sei ein „schwieriger Psychopath", eine „abnorme Persönlichkeit", ein „Querulant". Ohnehin mehrten sich um 1970 die Hilfsangebote für psychisch Kranke. Dahinter stand neben den gesellschaftlichen Öffnungstendenzen der Einfluss des BSHG, das in seiner Novelle von 1969 auch diesen Personenkreis zu potenziellen Empfängern von Leistungen im Rahmen der Behindertenhilfe (§ 39 BSHG) machte.[275]

Der Fall Werner M.s belegt, dass Menschen mit psychischen Störungen, die ehemals für ‚unwürdig' befunden wurden, in der Bundesrepublik nun doch Unterstützung erhielten. Das Konzept von Hilfswürdigkeit hatte sich also geändert, der Einfluss von traditionellen Vorbehalten schwand. Dies zeigt sich auch bei anderen Fällen. In der Regel erhielten Antragstellende der drei Städte im Untersuchungszeitraum einen positiven Bescheid, wenn sie um rechtlich vorgesehene Hilfsleistungen baten und die nötigen Bedingungen erfüllten. Außergewöhnliche Anliegen ohne gesetzliche Basis führten dagegen zumeist zu Absagen. Ein solches Vorgehen war keine Neuheit der

---

[274] Vgl. Herbert, in: ders. 2002: 13-5; vgl. Recker [3]2009: 49f.

[275] Stellungnahmen des Sozialamts zu Werner M., 29.6.1966, 26.9.1966 und 7.10.1966; alle C5/2557, StadA Freiburg; s. auch Stellungnahme des Sozialamts zu Frieda W., 23.5.1955, C5/2556; Stellungnahme des Bürgermeisteramts, Abt. I, zu Margrit M., 14.1.1969, C5/2557; beide StadA Freiburg; s. bspw. *BZ*, 19.9.1969, 7.10.1969 und 9.1.1970; vgl. Schellhorn/ Jirasek/ Seipp [6]1970: 120; vgl. Gestrich/ King/ Raphael, in: dies. 2006: 31; vgl. Recker [3]2009: 49f.

Nachkriegszeit. Schon um 1900 bewilligten Sozialbehörden in einigen europäischen Staaten Beihilfen durchaus auch dann, wenn die Fürsorgekräfte davon abrieten.[276]

Die Entscheidungsbefugten (je nach Hilfsleistung Sachbearbeiter, Amtsleiter oder Gremien) gaben also dem Fürsorgerecht Vorrang, statt den moralisch motivierten Empfehlungen der Fürsorgekräfte Folge zu leisten. Die in beiden deutschen Staaten angestrebte Formalisierung des Fürsorgewesens schien damit durchgesetzt. Allerdings gab es zumindest einige Ausnahmen, die belegen, dass den Vertretern der Behörden und zuständigen Ausschüsse in der Anwendung des Fürsorgerechts gewisse Ermessensspielräume zukamen. Dies galt insbesondere in der Bundesrepublik. Dort war schließlich das BSHG so angelegt, dass die Sozialverwaltungen und -gremien bei der konkreten Ausgestaltung von Hilfsleistungen individuellen Umständen Rechnung tragen konnten. In diesem Rahmen kam den Urteilen der Fürsorgekräfte anhand moralischer Maßstäbe Bedeutung zu.

Der Freiburger Willy B. beispielsweise erhielt 1965 eine Rentennachzahlung, die ihm rechtlich zustand, nicht bar ausgezahlt. Stattdessen kaufte eine Fürsorgerin Kleidung und weitere Gegenstände, die B. nach Ansicht des Sozialamtes benötigte. B. war nämlich Alkoholiker und nach Ansicht der Fürsorgerinnen „senil und unerträglich", weshalb die Verwaltung die Entscheidungsfreiheit des Mannes einschränkte. Ähnlich erging es 1960 der Castrop-Rauxelerin Else G., als sie eine Kleiderbeihilfe beantragte. In diesem Fall berichtete die Fürsorgerin, G. sei „um die Betreuung der Kinder bemüht, schein[e] aber der Aufgabe nicht gewachsen zu sein", da die Fürsorgerin den Haushalt der jungen Frau „in unordentlichem Zustand angetroffen" hatte. Die Stadt hielt G. daher für unfähig, eine Beihilfezahlung wie vorgesehen nutzen zu können.[277] Derartige Maßnahmen seitens der Sozialämter waren weder vor noch nach Erlass des BSHG selten, wie verschiedene Protokolle der zuständigen Sozialausschüsse belegen. Wenn Bedürftige als faul, unverschämt, unzurechnungsfähig, unkooperativ oder generell als selbstverschuldet arm erschienen, gewährten die Entscheidungsbefugten nur das, was den Antragstellenden rechtlich zustand, und dies in einer Form, die den Sozialbehörden eine strikte Kontrolle ermöglichte.[278]

---

[276] Vgl. Gestrich/ King/ Raphael, in: dies. 2006: 19.

[277] Stellungnahmen des Sozialamts zu Willy B., 26.5.1964 und 21.1.1965; beide C5/2556, StadA Freiburg; Bericht der Fürsorgerin zu Else G., 28.1.1960; Aktenvermerk des Sozialamts, 6.4.1960; beide AZ 4463, StadA Castrop-Rauxel.

[278] S. bspw. Niederschrift über die Sitzung des Fürsorge- und Vertriebenenausschusses, 3.4.1958, AZ 11718; Niederschriften über die Sitzungen des Sozialausschusses, 27.6.1963 und 11.2.1965; beide AZ 18116; alle drei StadA Castrop-Rauxel; s. bspw. Niederschrift über die Sitzung des Arbeitsausschusses für das Wohlfahrtswesen, 10.3.1955, C5/2492; Niederschrift über die

Umgekehrt spricht aus verschiedenen Ausschussprotokollen und Stellungnahmen der Behörden das Bemühen, Bedürftigen auch dann entgegenzukommen, wenn dafür keine rechtliche Grundlage bestand. Die Freiburger Oberfürsorgerin setzte sich 1958 für eine Geldspende des Bundespräsidenten für Helene M. ein, obwohl der Ehemann der jungen Frau eine feste Arbeitsstelle mit einem Einkommen über dem Regelsatz hatte. Schließlich „führ[e] die Familie einen einfachen, bescheidenen Haushalt" und der Ehemann werde „als sehr ordentlicher und dienstlich durchaus zuverlässiger Mann bezeichnet". Die Oberfürsorgerin hatte mit ihrem Appell jedoch keinen Erfolg – das Bundespräsidialamt orientierte sich allein am Fürsorgerecht. In anderen Fällen konnten die Behörden immerhin ein gewisses Entgegenkommen erreichen, wenn sie die positiven Urteile über den Charakter der Hilfesuchenden berücksichtigen wollten: durch Stundung von fälligen Zahlungen, Hilfsleistungen aus Spendenmitteln, Teilbewilligungen von Anträgen oder das Versprechen, zumindest bei künftigen Hilfsgesuchen Wohlwollen zu zeigen.[279]

In beiden westdeutschen Städten versuchten die Behörden also, innerhalb (aber teils auch außerhalb) des gesetzlichen Rahmens flexibel zu handeln. Den Bedürftigen konnte dies ebenso zugutekommen wie schaden, je nachdem, ob die Behörden ihre Anliegen unterstützten oder nicht. Dazu nutzten die Verwaltungsvertreter Ermessensspielräume, die ihnen das Fürsorgerecht der Bundesrepublik eröffnete. Derartige Möglichkeiten standen den Sozialverwaltungen in der DDR eigentlich nicht zur Verfügung, da die Leistungen des ostdeutschen Fürsorgesystems weit stärker standardisiert und vereinheitlicht waren. Trotzdem gibt es zumindest für die 1950er Jahre Hinweise, dass die Sachbearbeiter und Mitglieder der Sozialkommissionen manchmal bei ihren Beschlüssen ähnlich wie ihre westdeutschen Kollegen vorgingen.[280]

Anschaulich macht dies unter anderem der Umgang der Schweriner Sozialbehörden und -gremien mit Erika K. Die alleinstehende Mutter zweier Söhne erhielt im Prinzip immer eine Zusage, wenn sie Beihilfen beantragte. Nur einmal lehnten die Behörden ein Hilfsgesuch der Frau ab, als sie nämlich 1956 um die Übernahme von Reisekosten

---

Sitzung des Wohlfahrtsausschusses, 30.5.1959, C5/2493; Niederschrift über die Sitzung des Sozialausschusses, 8.12.1966, C5/2494; alle drei StadA Freiburg.

[279] Stellungnahme der Oberfürsorgerin zu Helene M., 9.7.1958, und Schreiben des Bundespräsidialamts, 19.8.1958; beide C5/2557, StadA Freiburg; s. bspw. Niederschrift über die Sitzung des Arbeitsausschusses für das Wohlfahrtswesen, 10.3.1955, C5/2492; Niederschrift über die Sitzung des Wohlfahrtsausschusses, 31.7.1959, C5/2493; Niederschrift über die Sitzung des Sozialausschusses, 13.4.1967, C5/2494; alle drei StadA Freiburg; s. bspw. Niederschrift über die Sitzung des BFA VIII, 7.5.1953, AZ 11560; Niederschrift über die Sitzung des BFA VI, 5.7.1963, AZ 7239; beide StadA Castrop-Rauxel.

[280] Vgl. Kapitel 2.3.

bat, wofür es keine rechtliche Grundlage gab. Allerdings hob das Sachgebiet Sozialfürsorge kurz darauf diesen Beschluss auf und zahlte zumindest für die beiden Söhne Reisegeld. Hier kamen offenkundig die stets positiven Urteile der Fürsorgekräfte über Erika K.s Charakter zum Tragen. Die Mutter des Kleinkindes Reinhold W. dagegen ging 1959 leer aus, weil die zuständige Sozialhelferin sie für unverschämt und fordernd hielt. Für das Kind gab es Sozialleistungen, nicht aber für den Rest der Familie, obwohl die Sozialhelferin zugleich berichtete, dass die Frau ihr Kind gut versorgte.[281]

Mangels ausführlicher Verlaufsprotokolle über die Sitzungen der Schweriner Sozialkommission muss jedoch offen bleiben, wie sehr der Einfluss moralischer Urteile in deren Beschlüssen in späteren Jahren zur Geltung kam. Dennoch beweisen all diese Fälle: So wie Armut bis heute einer eindeutigen Definition entbehrt, gab es auch im Untersuchungszeitraum kein allgemeingültiges Konzept von Hilfsbedürftigkeit und -würdigkeit, trotz staatlicher Versuche zur Formalisierung des Fürsorgebereichs. Stattdessen ließen sich die Fürsorgekräfte in ihren Bewertungen nicht nur vom Recht, sondern auch von älteren moralischen Ansprüchen an Charakter und Verhalten der Hilfesuchenden leiten. Diese Maßstäbe waren in beiden deutschen Staaten vor allem in den 1950er Jahren zu beobachten. Danach kam es in der Bundesrepublik unter dem Einfluss gesellschaftlicher Öffnungstendenzen zu Änderungen, etwa bei den Sichtweisen auf psychisch Kranke, die bis dahin als ‚unwürdige' Arme galten.

Trotzdem traten traditionelle Moralvorstellungen im weiteren Verlauf des Untersuchungszeitraums zutage, vermutlich auch, weil manche Fürsorgekräfte damals bereits seit Jahrzehnten im Dienst der Städte standen. Dies hatte Folgen für die Entscheidungen von Sozialbehörden und -gremien. Das Fürsorge- und Sozialrecht setzte der Bedeutung moralischer Faktoren zwar Grenzen. Bei strittigen Fällen, in denen sich die Beteiligten nicht einig waren, gewährten die Entscheidungsbefugten nämlich eher dem Gesetz Vorrang. Demnach genossen formelle Standards im Untersuchungszeitraum in der Regel einen höheren Stellenwert als althergebrachte Sichtweisen auf Bedürftige. Die Behörden umgingen jedoch in Ausnahmefällen die rechtlichen Vorgaben – manchmal wie bei Erika K., um nicht vorgesehene Leistungen zu ermöglichen, dann wieder, um sich über rechtlich festgeschriebene Ansprüche der Bedürftigen hinwegzusetzen, wie der Fall Willy B.s zeigt. Bei letzterem war aber nur eine Abwandlung, also keine Aufhebung der Ansprüche möglich.

---

[281] Schreiben der Abt. Sozialfürsorge, Rat der Stadt Schwerin, 30.6.1955, und Aktenvermerk der Abt. Sozialfürsorge, Rat der Stadt Schwerin, 7.7.195; undatierte Stellungnahme der Sozialkommission zum Antrag auf Zahlung einer Sozialunterstützung für Reinhold W., 11.12.1959; alle R19/[unverzeichnete Akte], StadA Schwerin.

Der Ermessensspielraum der Behördenvertreter erschien daher eher klein, er war aber bisweilen vorhanden. Vor allem in der Bundesrepublik konnten die Behördenvertreter zumindest die konkrete Ausführung der rechtlich vorgeschriebenen Hilfsleistungen bestimmen, da ihnen das Fürsorgerecht hier ein Mitspracherecht gewährte. Dadurch konnten moralische Urteile die Beschlüsse der Entscheidungsträger beeinflussen. In der DDR dagegen erschienen die Befugnisse der Mitarbeiter des Sachgebiets Sozialfürsorge und Mitglieder der Sozialkommission wegen zentraler Vorgaben weit begrenzter. Auch dort gab es aber wenigstens in der Frühphase des Untersuchungszeitraums Indizien dafür, dass Vertreter der Behörden nicht immer nur das Fürsorgerecht als Handlungsanleitung nutzten, sondern sich ebenfalls an traditionellen Konzepten von Hilfsbedürftigkeit und -würdigkeit orientierten.

2.7. Armut individuell: Ein Fazit

Der Frage nach dem Verhältnis zwischen Bedürftigen und Behörden ist das Kapitel in Form eines Wechselspiels nachgegangen. Den roten Faden bildeten dabei Ansichten über Hilfsbedürftigkeit und -würdigkeit, die aus den Schreiben der Bedürftigen, den Stellungnahmen der Behördenvertreter und auch dem Fürsorgerecht hervorgingen. Oberflächlich betrachtet gab es dabei durchaus Parallelen, allerdings waren diese Ansichten bei genauerem Hinsehen nicht unbedingt deckungsgleich und unterlagen vor allem in der Bundesrepublik Wandlungsprozessen.

Grundsätzlich definierte das Fürsorgerecht beider Staaten Hilfsbedürftigkeit vor allem als Unfähigkeit, den Lebensunterhalt durch eigene Arbeit zu verdienen. Zudem galt rechtlich gesehen nur als hilfsbedürftig, wer sonst niemanden um Hilfe bitten konnte und auch keinen Anspruch auf andere Sozialleistungen besaß. Die Fürsorge hatte somit dies- wie jenseits der innerdeutschen Grenze die Funktion eines ‚letzten Netzes'. Derartige Vorgaben waren keine Innovation der Nachkriegszeit, sondern knüpften an jahrhundertealte Traditionen zur Hilfswürdigkeit der Armen an.

Ebenso orientierten sich die Bedürftigen selbst an diesen Traditionen und dem darauf aufbauenden Recht, um sich (vermutlich auch unterstützt durch sachkundige Dritte) in strategisch anmutenden Schreiben als ‚ideale Arme' darzustellen. Diese Schreiben konnten je nach Inhalt und Absicht verschiedene Formen annehmen: Kurze, unpersönlich gehaltene Schreiben an anonyme Behörden dienten dem Zweck, rechtlich vorgesehene Hilfen zu erreichen. Schreiben dieser Art spiegelten den Trend zu

standardisierten Verfahrensweisen im Fürsorgebereich wider, der in beiden deutschen Staaten trotz einiger Abweichungen in der Verwaltungspraxis zu erkennen war.

Demgegenüber gab es weit informellere, ausführliche Schreiben an hochrangige Individuen, die außergewöhnliche Anliegen außerhalb des Fürsorgerechts enthielten oder die Aufhebung ablehnender Bescheide der Sozialbehörden anstrebten. Derartige Briefe, die Traditionen des Petitionswesens entsprachen, umfassten oft Angaben, die über das in amtlichen Formularen Geforderte hinausgingen. Die Absender zeichneten also ein facettenreicheres Bild von Hilfsbedürftigkeit, als es aus den Gesetzestexten hervorging, mit dem Ziel, die Empfänger zur Erfüllung ungewöhnlicher Wünsche zu bewegen. Im Detail traten dabei Unterschiede zwischen Ost und West zutage, etwa wenn Bedürftige andere Loyalitäten zur Schau stellten, in Freiburg zur Stadt, in Schwerin zum Sozialismus.

Gerade die ausführlichen Schreiben, die Zwecke außerhalb des Fürsorgerechts verfolgten, erreichten aber nur selten ihr Ziel. Auch kurze, unpersönliche, formularhafte Gesuche waren nicht immer erfolgreich. Schließlich ließen die Empfänger der Schreiben stets nachprüfen, ob die Angaben den Tatsachen entsprachen und ob die Absender ‚hilfswürdig' waren. Die mit den Prüfungen beauftragten Fürsorgekräfte ließen sich dabei nicht allein von rechtlichen Vorschriften leiten, sondern auch von bürgerlichen Moralvorstellungen, und zwar in allen drei Städten.

Dieses Nebeneinander von Moral und Recht im Urteil der Fürsorgekräfte konnte den Bedürftigen zum Vor- und Nachteil gereichen, da sich daraus Ermessensspielräume der Verwaltungsmitarbeiter ergaben. Wer sich durch erwünschtes Verhalten auszeichnete, dem bescheinigten die Fürsorgekräfte Hilfswürdigkeit. Unerwünschtes Verhalten, etwa Anmaßung oder Aufdringlichkeit, zog dagegen eine abschlägige Empfehlung nach sich. Die Fürsorgekräfte rieten dann dazu, die Anträge abzulehnen.

Ungeachtet dieser Bewertungen gaben die Entscheidungsbefugten jedoch in der Regel eher dem Fürsorgerecht Vorrang. Sie schränkten also den Einfluss der Prüfungsberichte und damit den Ermessensspielraum der Fürsorgekräfte ein, indem sie sich auf formale und standardisierte Kriterien beriefen. Dies war in den meisten Fällen zu beobachten, es gab aber auch Ausnahmen. In allen drei Städten (in Schwerin aber feststellbar nur in den 1950er Jahren) versuchten Vertreter der Sozialbehörden und -gremien, die rechtlichen Grenzen zu dehnen, um Einschätzungen über Charakter und Lebensweise der Bedürftigen berücksichtigen zu können. Damit waren die Entscheidungsträger nicht immer, aber doch so oft erfolgreich, dass festzuhalten ist, dass die formalen Kriterien des Fürsorgerechts nicht allgemein anerkannt waren. Stattdessen vertraten die Betroffenen, aber auch Verwaltungsmitarbeiter bisweilen abweichende

Ansichten über Hilfsbedürftigkeit und -würdigkeit. Derartige Ansichten beeinflussten zumindest in gewisser Weise in beiden Staaten die Entscheidungen über Hilfsleistungen. Dieser Befund gilt nicht allein für Einzelfälle, sondern auch für den Umgang der städtischen Behörden und Organisationen mit Personengruppen.

3. Ältere Menschen

> *Heute halten viele das Alleinsein für eine gefährliche soziale Störung, von der man insbesondere alte Menschen fernhalten muss. Deshalb werden sie betreut wie Kranke und vernetzt wie die Spinnen oder auf Teufel komm raus beschäftigt; Senioren haben heute zwingend in Online-Communities rumzugeistern, sie müssen nonstop nachbarschaftsbetreut werden und es muss alles getan werden, damit sie nicht im Sessel sitzen und mit sich selbst beschäftigt sind. Denn wenn alte Menschen mit sich selbst beschäftigt sind, denken sie ja immer nur an den Tod und das ist offenbar menschenunwürdig.*

So stand es im Februar 2013 im Wochenend-Teil der *Süddeutschen Zeitung*.[282] Abgesehen vom Verweis auf die „Online-Communities" ist diese Einschätzung des Alters jedoch kaum eine Innovation des 21. Jahrhunderts. Denn die darin bemühten Altersbilder haben eine lange Tradition, wie schon die bereits vorgestellten Ansichten über arme Menschen. Zu allen Zeiten, so scheint es, haben sich die Menschen mit dem Alter(n) befasst und ihm bestimmte Eigenschaften zugeschrieben.

Diese Altersbilder (Kapitel 3.4.) spielten im Untersuchungszeitraum eine wichtige Rolle dafür, dass Vertreter aus Politik, Verwaltung und anderen Organisationen Handlungsbedarf zugunsten älterer Menschen sahen. Anknüpfend an das vorangegangene Kapitel ist nämlich generell feststellbar, dass vor allem in den westdeutschen Städten alte Menschen durchgehend als hilfsbedürftig und -würdig betrachtet wurden. Die Facetten der Hilfsbedürftigkeit dieses Personenkreises wandelten sich aber im Laufe der Zeit, insbesondere um 1970 unter dem Einfluss des bundesweiten Reformgeistes. Dagegen waren die Altersbilder in Schwerins Behörden, Massenorganisationen und Kirchen stärker zwischen öffentlicher und interner Wahrnehmung gespalten. In einem Staat, der das Vorhandensein von Armut offiziell verneinte, erschienen ältere Generationen nach außen hin lange Zeit nicht als bedürftig, trotz gegenteiliger Ansichten bei den Maßnahmenträgern. Auch hier ist jedoch eine Zäsur um 1970 feststellbar.

Inwiefern sich Personen und Organisationen von diesen Altersbildern zu Maßnahmen inspirieren ließen und mit welchem Erfolg sie diese in die Tat umsetzten (Kapitel 3.5.), hing auch von weiteren Faktoren ab, darunter insbesondere die in Kapitel 1 ausführlich dargelegten sozioökonomischen Umstände vor Ort, das Zusammenspiel der verschiedenen Institutionen und Gruppen (Kapitel 3.2.) und nicht zuletzt der rechtliche Rahmen (Kapitel 3.3.). Demgegenüber erschienen Reaktionen und Verhalten der

[282] *SZ*, 23./24.2.2013.

Zielgruppe, also der älteren Einwohner Castrop-Rauxels, Freiburgs und Schwerins (Kapitel 3.6.), nebensächlich für die Entscheidungen der übrigen Beteiligten.

3.1. Forschungsstand

Die Forschungsliteratur, die sich unmittelbar mit älteren Menschen in den drei gewählten Städten Castrop-Rauxel, Freiburg und Schwerin befasst, ist erwartungsgemäß überschaubar. Die verfügbaren Stadtchroniken verweisen in der Regel zumindest kurz auf die sozialen Einrichtungen vor Ort, darunter auch solche für ältere Menschen. Demgegenüber gibt es zahlreiche Werke, die sich mit dem Alter generell befassen. In letzter Zeit erweckte die Forschung jedoch den Eindruck, sich vor allem der aktuellen Situation zuzuwenden und dabei die historische Dimension zu vernachlässigen. Relevant für die vorliegende Untersuchung war daher eine kleine Zahl von Studien, die es erlauben, die Ergebnisse der Quellenarbeit zu den drei Städten in ihren historischen Kontext zu stellen.

An erster Stelle ist hierbei Baumgartls Studie *Altersbilder und Altenhilfe: Zum Wandel der Leitbilder von Altenhilfe seit 1950* aus dem Jahr 1997 zu nennen. Aus der Analyse von Beiträgen aus Fach- und Verwaltungszeitschriften sowie ‚Altenplänen' zieht die Autorin darin den Schluss, dass es in der Bundesrepublik zwei Parameter gab, nämlich Potenziale und Probleme, die sich in insgesamt vier verschiedenen Altersbildern zusammenfügten und zu unterschiedlichen Zeiten vorherrschten. Laut Baumgartl überwog demnach eingangs das Altersbild des hilfsbedürftigen alten Menschen, der keine Potenziale, dafür aber Probleme hatte. Das BSHG von 1961/2 ließ sich von einem neuen Altersbild leiten, jenem des ‚normalen Alten', der über Potenziale und Probleme verfügte. In den 1970er Jahren offenbarten die analysierten Quellen das Bild des ‚aktiven Seniors', der ohne Probleme, dafür mit Potenzialen lebte. Die vierte Kategorie, der ‚unsichtbare Alte' ohne Probleme und ohne Potenziale, fand dagegen zu keiner Zeit in den Quellen Beachtung, so Baumgartl.[283]

Eine ähnlich ausführliche Monografie über Altersbilder in der DDR gibt es bisher nicht. Dafür finden sich Sammelbandbeiträge zu diesem Thema. Kondratowitz etwa hat 2009 aufgezeigt, wie stark im ostdeutschen Staat zunächst politische Ideologien das Bild des Alters bestimmten. Die SED unterschied zwischen ‚Parteiveteranen' (die schon vor 1945 in der SPD oder KPD aktiv gewesen waren), ‚Arbeitsveteranen'

[283] Baumgartl 1997.

(langjährigen Gewerkschaftsmitgliedern) und einfachen ‚Rentnern'. Allerdings, so Kondratowitz, unterlag diese politisch gewollte Differenzierung seit den 1950er Jahren Auflösungstendenzen. Nicht zuletzt enthalten einige Sammelbände Studien zu Altersbildern vor Gründung von Bundesrepublik und DDR, die Traditionslinien aufzeigen, etwa zu Alter und Geschlecht.[284]

Auch für die Unterkapitel über Gesetzeslage, Unterbringung und Betreuung stehen Ergebnisse bisheriger Forschungen zur Verfügung. So beleuchtet die Studie von Irmak aus dem Jahr 2002 die Entwicklung der stationären Altenhilfe vom Erlass der RFV 1924 bis hin zum BSHG 1961. Laut Irmak brachten die frühen 1960er Jahre Entwicklungen zum Abschluss, deren Wurzeln zum Kaiserreich und zur Weimarer Republik zurückreichten. Die Zeit nach 1961 ist bei Irmak ausgespart, lässt sich aber anhand weiterer Studien nachvollziehen. 1987 erschien eine Forschungsarbeit von Holz zur Altenhilfe in der Bundesrepublik zwischen 1945 und 1985, fokussiert auf die Arbeiterwohlfahrt. Schneiders legte 2010 eine weitere Untersuchung vor, die den institutionellen Wandel *Vom Altenheim zum Seniorenservice* bis ins 21. Jahrhundert in den Blick nahm. Schneiders begreift diesen Wandel als Prozess der zunehmenden Professionalisierung, Ökonomisierung und Entgrenzung. Eine Gesamtübersicht über Altenhilfe- und Altenpflegeangebote, die neben der Beschreibung der aktuellen Lage auch die historischen Entwicklungen kurz zusammenfasst, bieten Backes und Clemens. Nicht zuletzt hat Münch in mehreren Beiträgen zur *Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945* die Entwicklungen in dieser Hinsicht auf Bundesebene in den Blick genommen.[285]

Monografien über stationäre und offene Altenhilfe in der DDR sind dagegen überwiegend älteren Datums. Mrochen etwa befasste sich in seiner Dissertation (1978/80) mit den verschiedenen Formen der Altenbetreuung im ostdeutschen Staat. Etwa zur selben Zeit verglich Helwig die Situation älterer und behinderter Menschen in Ost- und Westdeutschland. Ein ähnliches Projekt veröffentlichte die Friedrich-Ebert-Stiftung 1987. All diese Werke gehen auf westdeutsche Autoren zurück und erschienen vor Öffnung der innerdeutschen Grenze, d.h. ehe ostdeutsche Archive für Recherchen zugänglich waren. Demgegenüber brachte Bardehle im Umfeld der Wiedervereinigung 1990 einen Sammelband über die *Betreuungssituation älterer Menschen in der DDR* heraus. Dieser trug Studien zusammen, die ausschließlich ostdeutsche Autoren verfasst hatten, die allesamt zuvor in staatlichen Instituten der DDR gearbeitet

---

[284] Kondratowitz, in: van Dyk/ Lessenich 2009: 256-78; vgl. Thane 2005; vgl. *NAL* 363/2009; vgl. van Dyk/ Lessenich 2009.

[285] Irmak 2002; Backes/ Clemens [2]2003; Schneiders 2010; Münch, in: Schulz 2005: 597-653; Münch, in: Hockerts 2006: 633-707; Münch, in: Ruck/ Boldorf 2007: 549-609.

hatten. Immerhin bieten Helwig und Hille in der Reihe *Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945* neuere, kurze Überblicke über die Entwicklungen auf nationaler Ebene in der DDR.[286]

Für den letzten Abschnitt zum Verhalten älterer Menschen und ihren Umgang mit Altenhilfemaßnahmen sind keine umfangreichen Studien verfügbar. Die genannten Werke bieten hierzu nur einige Anhaltspunkte. Etwas ausführlicher ist ein Sammelbandbeitrag von Hildebrandt und Kleiner aus dem Jahr 2012. Die Autorinnen legen darin den Fokus auf die Auswirkungen von Altersbildern auf die älteren Menschen selbst und zugleich auf die Träger der Altenhilfe. Bezogen ist dieser Beitrag in erster Linie auf die jüngste Gegenwart; die Grundaussage, dass die Handlungsspielräume älterer Menschen durch Altersbilder beeinflusst werden können, ist aber auf frühere Zeiten übertragbar.[287]

3.2. Akteure

Verwaltungen, politische Gremien, Verbände, Vereine, Kirchen, Betriebe, Medien und nicht zuletzt interessierte Einzelpersonen: Potenziell gab es zahlreiche Individuen, Gruppen und Institutionen in Castrop-Rauxel, Freiburg und Schwerin, die sich zum Wohle der älteren Generationen einsetzen konnten. Sie beteiligten sich in den drei Städten aber zu unterschiedlichen Zeiten unterschiedlich stark an den Maßnahmen zugunsten der älteren Bevölkerung. Dabei wichen nicht nur Ost und West, sondern auch die beiden westdeutschen Städte voneinander ab.

Besonders deutlich wird dies an der Einstellung zum Subsidiaritätsprinzip, das von einigen Forschern bis auf Thomas von Aquin, mindestens aber auf die katholische Soziallehre des 19. Jahrhunderts zurückgeführt wird und im westlichen Teil Deutschlands auch nach dem Zweiten Weltkrieg seinen Niederschlag im Fürsorgerecht fand. Grundsätzlich führte dieses Prinzip in der Bundesrepublik dazu, dass sich der Bund im Bereich der Altenhilfe stark zurückhielt und die Durchführung von Maßnahmen der kommunalen Selbstverwaltung überließ. Die Kommunen hatten deshalb die

---

[286] Mrochen 1978 bzw. 1980; Helwig 1980; FES (Hrsg.), Rentner in der DDR: Altsein im ‚Sozialismus', Bonn 1987 (Die DDR: Realitäten – Argumente); Ziesemer, in: Bardehle 1990: 45-70; Schönfeld, in: Bardehle 1990: 77-88; Helwig/ Hille, in: Hoffmann/ Schwartz 2004: 495-551; Helwig/ Hille, in: Kleßmann 2006: 493-558; Helwig/ Hille, in: Boyer/ Henke/ Skyba 2008: 471-540.

[287] Hildebrandt/ Kleiner, in: Kleiner 2012: 15-21.

Möglichkeit, eine relativ eigenständige Altenpolitik zu gestalten, was wiederum zu unterschiedlichen Handlungsansätzen führte.[288]

In Freiburg legte die Stadtverwaltung das Subsidiaritätsprinzip im Untersuchungszeitraum mit Blick auf die Altenhilfe sehr strikt aus, was angesichts der katholischen Prägung der Stadt einleuchtet. Die Kommune, so die gängige Einstellung, solle die Angebote über entsprechende Beschlüsse des Gemeinderates nur mitfinanzieren, sie aber nicht selbst verwirklichen und durchführen. Letzteres sei nämlich insbesondere Aufgabe der freien Wohlfahrtsverbände – eine Ansicht, die auch auf Landesebene vorherrschte.[289]

Die Castrop-Rauxeler handhabten dagegen die Anwendung des Subsidiaritätsprinzips flexibler, womit sie sich wiederum in Einklang mit Meinungen auf Landesebene befanden. Die freien Wohlfahrtsverbände übernahmen zwar auch hier viele Aufgaben im sozialen Bereich. Allerdings brachte sich die Stadt – vertreten durch politische Gremien und die Stadtverwaltung – mit einem größeren Gestaltungsanspruch in dieses Themenfeld ein, etwa durch den Bau eines Altenheims und ab den späten 1960er Jahren ebenso durch diverse Angebote im Bereich der sozialen Betreuung. Vermutlich stand dahinter auch die Dominanz der SPD in der Ruhrgebietsstadt, da diese Partei seit der Weimarer Republik die Kommunalisierung der Fürsorge anstrebte. Das Urteil Kochs, die Stadtverwaltung Castrop-Rauxel habe sich nach 1926 nur noch dort eingebracht, wo andere Träger nicht tätig waren, gilt im Bereich der Altenhilfe jedenfalls nicht.[290]

Die weiteren Organisationen fielen weder in Freiburg noch in Castrop-Rauxel ins Gewicht. Vereine wie Hobbygemeinschaften, Musik- oder Kindergruppen planten in der Regel nur zu bestimmten Anlässen (Feiertage, Jubiläen etc.) kleinere Aktionen. Tendenziell erfassten diese nur Heimbewohner, nicht aber die außerhalb von Heimen lebende große Mehrheit der älteren Bevölkerung. Auch die örtlichen Betriebe hielten sich zurück. Ihre Angebote für ältere Menschen umfassten die betriebliche Altersvorsorge, von der nur die ehemaligen Mitarbeiter profitierten, sowie Geld- und

---

[288] Vgl. Kamensky/ Zenz 2001: 49; vgl. Münch, in: Hockerts 2006: 696; vgl. Münch, in: Ruck/ Boldorf 2007: 602, 609; vgl. Grohs 2010: 26; vgl. Kapitel 1.2.3 (Rechtliche Lage).

[289] S. bspw. Niederschrift über die Sitzung des Wohlfahrtsausschusses der südbadischen Städte, 9.5.1957, F 30/5-783, StA Freiburg; Schreiben des Sozialamts, 22.5.1969, AZ 414-933, SozA Freiburg; vgl. Narr 1976: 61; vgl. Sachweh, in: *ZSR* 4/2011: 374.

[290] Koch, in: Beier [2]1988: 142; vgl. Narr 1976: 60f.; vgl. Grohs 2010: 24.

Sachspenden für Projekte und Einrichtungen, an deren Trägerschaft sie aber nicht beteiligt waren.[291]

Daneben spielten die Medien eine gewisse Rolle. Unter anderem informierten sie ältere Menschen über Neuerungen bei der Rente und verschiedene Veranstaltungen. Zudem veröffentlichten sie moralische Appelle an das Pflichtgefühl der Jüngeren gegenüber den Älteren und veranlassten Spendensammlungen, mal explizit zugunsten älterer Menschen, mal nur im Rahmen anderer Aktionen.[292] Einzelne Bürger schließlich forderten über Leserbriefe oder Schreiben an die Stadtverwaltungen Verbesserungen zugunsten älterer Menschen oder boten (dies aber selten und feststellbar nur in Freiburg) Grundstücke und Immobilien für Altenheime an.[293]

Auch in Schwerin engagierten sich im Laufe der Zeit verschiedene Stellen für die älteren Einwohner. Die Verwaltung kümmerte sich aber über das Sachgebiet Sozialwesen zunächst nur um die finanzielle Versorgung älterer Bedürftiger und die Unterbringung in Heimen, vermutlich weil ältere Personen offiziell nicht als hilfsbedürftig galten und weil nur für diese Bereiche eine rechtliche Basis existierte. In den 1960er Jahren stagnierten dann ihre Aktivitäten. Erst um 1970 ging die Verwaltung aufgrund neuer Vorgaben der Staatsführung zu einer intensiveren Betreuung von Senioren in medizinischer und sozialer Hinsicht über. Diese nationalen Vorgaben betrafen zudem die örtlichen Betriebe. Seither bemühte sich die Stadtverwaltung, die Betriebe verstärkt in dieses Aufgabenfeld einzubinden, was nicht immer gelang. Immerhin entstanden nach dem VIII. Parteitag der SED ab 1972/3 Patenschaften zwischen Betrieben und sozialen Einrichtungen. Sie sollten, ohne dass dies öffentlich geäußert worden wäre, die Lücken in der sozialen Versorgung der DDR-Bürger ausgleichen.[294]

Während Verwaltung und Betriebe in den frühen 1970er Jahren ihre Maßnahmen ausweiteten, verlor ein anderer Träger an Relevanz im Bereich der Schweriner Altenhilfe, zumindest auf den ersten Blick: die Kirchen. Sie hatten unter anderem Alten- und Pflegeheimplätze bereitgestellt und bis in die späten 1960er Jahre ältere Generationen

---

[291] S. bspw. Beschluss des Sozialamts, 11.3.1968, D.So.Gen. 142, StadA Freiburg; *WAZ*, 17.12.1955, 7.1.1958, 7.5.1965, 5.6.1969 und 14.2.1973; *BZ*, 25./26.10.1958, 27.12.1961, 5./6.1.1963 und 27.5.1974.

[292] S. bspw. *FWB*, 10./11.3.1955; *BZ*, 18./19.12.1965; *BVZ*, 15.2.1967; s. bspw. *WAZ*, 8.9.1955, 24.12.1960 und 24.11.1971.

[293] S. bspw. Schreiben eines Ihringer Arztes, 5.3.1959, C5/2597, oder Aktenvermerk des Sozialamts, 3.3.1966, D.So.Gen. 142; beide StadA Freiburg; s. bspw. *BZ*, 5.5.1965 und 6.7.1972; s. bspw. *WAZ*, 18.11.1957, 12.6.1969, 23.12.1971 und 5.1.1974.

[294] S. bspw. Ratsvorlage der Abt. Gesundheits- und Sozialwesen, Rat der Stadt Schwerin, 24.6.1970, sowie Ratsvorlage der Abt. Gesundheits- und Sozialwesen, Rat der Stadt Schwerin; beide R19/615, StadA Schwerin; vgl. Helwig/ Hille, in: Kleßmann 2006: 553; vgl. Kapitel 3.4.

als Hauptempfängergruppe ihrer Betreuungsangebote betrachtet. Danach widmeten sie sich aber zunehmend behinderten Menschen, die der Staat vernachlässigte. Die evangelische Stadtmission begründete diesen Umschwung 1975 mit der geringen Mitarbeiterzahl, die eine gleichzeitige, intensive Alten- und Behindertenarbeit nicht zuließe. Die Kirchen blieben aber innovativ in der Altenhilfe, gerade in der Seniorenbetreuung außerhalb der Heime.[295]

Ebenso beschäftigte sich die Schweriner Volkssolidarität im gesamten Untersuchungszeitraum mit älteren Menschen. Sie baute ab Mitte der 1950er Jahre ihr Angebot in der Altenbetreuung stetig aus, was sie zum Hauptträger quasi-staatlicher Altenhilfemaßnahmen machte.[296] Die übrigen Massenorganisationen glichen westdeutschen Vereinen, da sie nur vereinzelt zugunsten der älteren Bevölkerung tätig wurden. Die Medien schließlich beschränkten sich auf die Informationsfunktion und moralische Appelle. Sie unterließen es, aus eigenem Antrieb Aktionen zu initiieren.

Aus dem eigentlich weiten Akteursfeld kristallisierten sich somit in allen drei Städten einige wenige Organisationen und Einrichtungen heraus, die sich in besonders starkem Maße der älteren Bevölkerung annahmen. An erster Stelle in der Bundesrepublik und vor allem in Freiburg ist hier die freie Wohlfahrtspflege zu nennen, in Schwerin die Kirchen und die Volkssolidarität. Sie organisierten die meisten Angebote in der Altenhilfe. Die Stadtverwaltungen traten dahinter zurück, in Freiburg stärker noch als in den beiden anderen Städten, wo die Verwaltungen ab Mitte der 1960er Jahre (Castrop-Rauxel) bzw. ab etwa 1970 (Schwerin) ihre Bemühungen um die älteren Mitbürger verstärkten. Vereine, Massenorganisationen, Medien und Betriebe brachten sich lediglich punktuell in die Altenarbeit ein.

3.3. Der gesetzliche Rahmen

In gewisser Weise blieb den Verantwortlichen vor Ort keine Wahl: Dank der vor allem in der Bundesrepublik zu beobachtenden Annahme, ältere Menschen seien besonders hilfsbedürftig und -würdig, waren ihnen manche Maßnahmen per Gesetz auferlegt. In anderer Weise dagegen konnten sie, ebenso im Rahmen der Gesetze, selbst über

[295] Arbeitsbericht der Stadtmission 1974, 15.2.1975, [unverzeichnete Akte zur Stadtmission, 1974, 1975 und 1985-90], LKA Schwerin; vgl. Kösters, in: ders. 2001: 15; vgl. Pilvousek, in: Kösters 2001: 177; vgl. Helwig/ Hille, in: Kleßmann 2006: 554; vgl. Helwig/ Hille, in: Boyer/ Henke/ Skyba 2008: 536.

[296] Vgl. Boldorf 1998: 176-83; vgl. Angerhausen et al. 1998: 122-6; vgl. Helwig/ Hille, in: Boyer/ Henke/ Skyba 2008: 539; vgl. Willing 2011: 57.

verschiedene Maßnahmen entscheiden, dies aber (hauptsächlich) nur in den westdeutschen Städten.

Wichtig für die Lage der älteren Menschen war in beiden deutschen Staaten die Frage der **finanziellen Versorgung**. Die Kommunen waren hierbei aber nur von untergeordneter Bedeutung. Denn die wichtigste Form der finanziellen Unterstützung war in beiden Staaten jene der Altersrenten aus Mitteln der Sozialversicherungen, an denen die Kommunen keinen entscheidenden Anteil hatten. Im Unterschied zur DDR gab es in der Bundesrepublik jedoch keine Mindestrente. Daher waren die Kommunen der BRD im Bereich der Fürsorge bzw. Sozialhilfe finanziell gefordert, der per Gesetz gegenüber anderen Versorgungssystemen nachrangig war. Ältere Menschen waren hier nach dem Fürsorgerecht der Weimarer Zeit begünstigt gewesen, da es für sie zunächst den Anspruch auf höhere Richtsätze im Rahmen der so genannten ‚gehobenen Fürsorge' gab. Beide deutschen Staaten hatten diese Regelung aber noch vor 1955 außer Kraft gesetzt.[297]

Die finanzielle Hilfe, ob mittels Sozialversicherungen oder durch die Fürsorge bzw. Sozialhilfe, stellte nur einen Teil dessen dar, was die beiden Staaten rechtlich mit Blick auf ältere Bevölkerungsgruppen unternahmen. Bereits 1956 erließ die DDR-Regierung zeitgleich mit der VAS die ‚Verordnung über die Fürsorge in den staatlichen Feierabend- und Pflegeheimen'. Diese bildete seither ohne wesentliche Änderungen die Grundlage für die **Unterbringung** älterer und arbeitsunfähiger Menschen in Heimen. Die westdeutschen Politiker brachten diesem Bereich dagegen lange Zeit wegen des Subsidiaritätsprinzips kaum Interesse entgegen. Daher ließ die zentrale Regelung der geschlossenen Fürsorge in der Bundesrepublik auf sich warten, bis 1967 die Aufsicht über gewerblich geführte Heime und sieben Jahre später die Organisation sämtlicher Heime eine rechtliche Grundlage erhielten.[298]

Umgekehrt war es bei den Maßnahmen der **Betreuung** älterer Menschen. Hier eröffnete zuerst die Bundesrepublik durch das BSHG von 1961 mehrere Möglichkeiten. Neben Vorgaben über spezielle finanzielle Leistungen für ältere Menschen nahm § 75 BSHG einen hohen Stellenwert ein. Mit dem Ziel, „altersbedingte Schwierigkeiten zu überwinden", legte der Gesetzgeber darin verschiedene Kategorien der Altenhilfe fest. Dazu zählten Hilfen bei der Tätigkeit, Unterbringung oder kulturellen Betreuung im Alter, die einkommensunabhängig allen älteren Menschen zugutekommen sollten. Die

---

[297] Vgl. Schroeder 1998: 521; Grunow, in: Schulz 2005: 813f.

[298] Verordnung über die Fürsorge in den staatl. Feierabend- und Pflegeheimen vom 23.2.1956, in: *GBlDDR*, Teil I, Nr. 28 (10.3.1956), S. 240-3; vgl. Holz 1987: 206-16; vgl. Münch, in: Hockerts 2006: 702f., 706f.; vgl. Münch, in: Ruck/ Boldorf 2007: 608; vgl. Schneiders 2010: 100; vgl. Willing 2011: 53, 71.

Novellierungen des BSHG 1969 und 1974 weiteten diese Kategorien aus und verlagerten den Schwerpunkt von der Bewältigung hin zur Vorbeugung von altersbedingten Problemen. Zuständig für die konkrete Ausgestaltung dieser Kategorien sollten die Kommunen und die Verbände der freien Wohlfahrtspflege sein, passend zum Subsidiaritätsprinzip. Die Bundesländer wiederum ergänzten das BSHG durch Richtlinien und Förderprogramme.[299]

Die DDR-Führung widmete sich dagegen erst spät dem Bereich der umfassenderen Betreuung älterer Menschen, obwohl das Thema vereinzelt in örtlichen Perspektivplänen der 1960er Jahre seinen Niederschlag fand. Ausgangspunkt war die Verfassung von 1968. Diese versprach im Artikel 36 das Recht auf Fürsorge im Alter und Verbesserungen der Betreuung. Im Jahr darauf legten der Beschluss des Ministerrates vom 30.5.1969 sowie die Rahmenvereinbarung vom 24.7.1969 Grundsätze und Inhalte der ‚komplexen Betreuung' fest. Hinter diesem Schlagwort verbargen sich medizinische, soziale, kulturelle und politische Aspekte sowie die Forderung an alle staatlichen und quasi-staatlichen Stellen vor Ort, diese Vorgabe gemeinsam in die Tat umzusetzen, gemäß zentralen Anweisungen. Weitere Bestimmungen im Detail folgten durch Richtlinien und Beschlüsse in den frühen 1970er Jahren – passend zum Bemühen der neuen Staatsführung unter Erich Honecker, über einen Ausbau der Sozialpolitik die Loyalität der ostdeutschen Bevölkerung zu gewinnen.[300]

All diese rechtlichen Weichenstellungen beeinflussten die drei Städte. Allerdings gab es auch zahlreiche Beispiele, in denen örtliche Träger bereits Maßnahmen anstrebten, noch ehe diese gesetzlich verankert waren. Der Überblick über die Entwicklung der Gesetze reicht daher nicht aus, um die Handlungsanreize der Beteiligten zu erklären. Stattdessen ist auch eine kultur- und mentalitätsgeschichtliche Herangehensweise nötig. Die Gesetze waren nämlich Ausdruck veränderter Sichtweisen auf das Alter, und diese setzten sich in den Städten teils früher durch als auf nationaler Ebene.

3.4. Alter und Bedürftigkeit: Die Sichtweisen der Zeitgenossen

Ältere Menschen galten traditionell als verstärkt armutsgefährdet und zudem hilfswürdig, da sie nicht (mehr) arbeiten konnten. Allerdings kannte bereits die Antike

---

[299] Vgl. Holz 1987: 17-20; vgl. Backes/ Clemens [2]2003: 274f.; vgl. Münch, in: Ruck/ Boldorf 2007: 604f.; vgl. Hammerschmidt, in: Aner/ Karl 2010: 21-3.

[300] Vgl. Mrochen 1980: 55-63; vgl. Helwig/ Hille, in: Kleßmann 2006: 553; vgl. Hammerschmidt, in: Aner/ Karl 2010: 26.

Ansichten über das Alter, die bis heute fortwirken und diesen Lebensabschnitt nicht ausschließlich mit Hilfsbedürftigkeit gleichsetzen. Neben der Altersklage, der zufolge Verfall, Vereinsamung und damit die Abhängigkeit von fremder Unterstützung das nahende Lebensende kennzeichnen, stand zu allen Zeiten auch das Alterslob, das die Weisheit und Erfahrung älterer Menschen in den Mittelpunkt rückte.[301]

Daher ist zu prüfen, welche Sichtweisen in den drei Städten vorherrschten, da die Maßnahmen der verschiedenen Träger zugunsten der älteren Einwohner ebenso wie die nationalen Gesetze auch darauf beruhten.[302] Ein Überblick über Zeitungsbeiträge und den internen Schriftverkehr zeigt, dass bei den Beteiligten in Schwerin der Öffentlichkeitsgrad einer Äußerung ausschlaggebend dafür war, ob sie negative oder positive Ansichten über das Alter enthielt: Gegenüber der Bevölkerung bekräftigten Staatsvertreter positive Altersbilder, obwohl sie intern – wie auch die Kirchenvertreter – anders dachten. Demgegenüber neigten die Wohlfahrtsträger in Castrop-Rauxel und Freiburg dazu, ihre Altersbilder verschiedenen Zeitphasen zuzuschreiben. Positive Ansichten über das Alter formulierten sie als Zukunftserwartungen, während sie negative Ansichten auf die Gegenwart bezogen. Die positiven Ansichten waren dabei in den westdeutschen Städten schon früh vorhanden, gewannen aber erst ab den späten 1960er Jahren an Gewicht, was zu allgemeinen Trends im westdeutschen Sozialstaat passt. Getrennt waren Ost und West weiterhin dadurch, dass die Maßnahmenträger die Hilfsbedürftigkeit älterer Menschen unterschiedlich definierten, und zwar wie schon bei den in Kapitel 2 beschriebenen Einzelfällen auch jenseits fürsorgerechtlicher Vorgaben.

So erschienen ältere Menschen in Castrop-Rauxel und Freiburg gerade in den 1950er Jahren als besonders hilfsbedürftig, und dies auf verschiedenen Ebenen, so wie es auch Baumgartl in ihrer Analyse von Verwaltungs- und Fachzeitschriften sowie Altenplänen in der Bundesrepublik beobachtet hat. Diese Hilfsbedürftigkeit äußerte sich entsprechend den Befunden Baumgartls und den Vorgaben des Fürsorgerechts unter anderem **finanziell**, also in geringen Renten oder der Notwendigkeit für ältere Menschen, sich über Fürsorgemittel oder Verpfändung ihrer Besitztümer zu versorgen. Nach der Rentenreform 1957 verringerte sich in der medialen Berichterstattung die Häufigkeit dieser Interpretation, obwohl bekannt war, dass die Reform zunächst nur eine Minderheit der älteren Fürsorgeempfänger aus der Abhängigkeit von diesen

[301] Vgl. Mitterauer, in: Konrad 1982: 45-9; vgl. Ehmer 1990: 16; vgl. Baumgartl 1997: 60.
[302] Vgl. Hildebrandt/ Kleiner, in: Kleiner 2012: 16-8.

Hilfen löste.[303] Daneben thematisierten verschiedene Stellen in der Öffentlichkeit den altersbedingten körperlichen und geistigen **Abbau**, indem sie auf die steigende Zahl von Pflegebedürftigen angesichts der durchschnittlich höheren Lebenserwartung verwiesen – eine Facette, die so nicht aus dem Fürsorgerecht hervorging. Das Altern erschien hier als Problem, als Belastung für öffentliche wie private Kassen.[304]

Hauptsächlich stand aber ein anderer Aspekt der Hilfsbedürftigkeit in den 1950er Jahren im Fokus, passend zu weiteren Studienergebnissen, aber ebenso außerhalb geltender gesetzlicher Definitionen von Bedürftigkeit: die **Einsamkeit**. Die Begriffe ‚einsam' und ‚alleinstehend' wurden dabei in der Regel unkritisch gleichgesetzt; äußerst selten waren öffentliche Äußerungen, wonach ältere Alleinstehende durchaus über soziale Kontakte verfügten.[305] Ähnlich unkritisch erscheinen etwa Vertreter der Verwaltungen, die diese Einsamkeit mit einem ‚goldenen Zeitalter' vor der Industrialisierung kontrastierten, als angeblich noch mehrere Generationen unter einem Dach lebten, Ältere also ‚im Schoß ihrer Familien geborgen' waren. Einsamkeit war somit nach Ansicht der Beteiligten auf den Zerfall althergebrachter Familienstrukturen zurückzuführen – ein Irrglaube, da ältere Menschen bereits lange vor der Industrialisierung oft allein leben wollten oder mussten. Die Altersforschung stellte dies jedoch erst in späteren Jahren fest; in den 1950ern herrschte in der Wissenschaft noch Einigkeit, dass diese Annahme historisch korrekt sei.[306]

Immerhin bemühten sich einige Vertreter der Verwaltungen und Wohlfahrtsverbände in beiden Städten, nicht die Familien für diesen Prozess verantwortlich zu machen, sondern etwa strukturelle Mängel wie die Wohnraumenge. Dies geschah vor allem in der Stadt Freiburg, die jahrzehntelang mit dieser Problematik kämpfte, und zwar früher als Baumgartls Feststellungen zufolge, wonach die von ihr untersuchten

---

303 S. bspw. *WAZ*, 22.2.1955, 7.3.1955, 4.8.1955, 4.11.1955 und 17.11.1956; *BZ*, 7./8.4.1956, 17.10.1956, Pfingstausgabe 1957 und 31.8./1.9.1957; Baumgartl 1997: 87-9, 94-9, 104f., 110f.; vgl. Echternkamp 2013: 123.

304 S. bspw. *BZ*, 13./14.8.1955 und 9./10.5.1959; s. bspw. *WAZ*, 18.5.1955, 21.9.1955, 4.4.1957 und 4.12.1958; vgl. Rundschreiben des Landeswohlfahrtswerks Baden-Württemberg, 7.8.1956, D.So.Gen. 108; vgl. Vortrag von Franz Flamm über die Altersfürsorge, 16./17.7.1958, D.So.Gen. 141; beide StadA Freiburg.

305 S. bspw. *BZ*, 26.1.1956, 28.11.1958 und 27.2.1959; *WR*, 5.10.1957; *WAZ*, 5.11.1958 und 30.11.1959; vgl. Vortrag „Der Chronisch Kranke im Pflegeheim" von Franz Flamm, Okt. 1959, C5/2597; vgl. Rundschreiben des Landeswohlfahrtswerks Baden-Württemberg, 7.8.1956, D.So.Gen. 108; beide StadA Freiburg. Anm. d. Verf.: Die erwähnte Ausnahme bildet der Vortrag Franz Flamms über Altersfürsorge vom 16./17.7.1958, in dem Flamm anerkannte, dass die älteren Alleinstehenden in Freiburg mindestens zu einem Drittel Familienanschluss außerhalb ihrer Haushalte hätten (D.So.Gen. 141, StadA Freiburg); vgl. Münch, in: Ruck/ Boldorf 2007: 597.

306 Vgl. Mitterauer, in: Konrad 1982: 12, 43f.; vgl. Baumgartl 1997: 94f.; vgl. Thane 2005: 9f., 12.

Quellen das Wohnraumproblem erst in den 1960ern behandelten.[307] Mehr noch: In einigen Fällen wurden Stimmen laut, denen zufolge nicht allein die Familien sich um ihre älteren Mitglieder kümmern sollten, sondern ebenso andere gesellschaftliche Kreise, darunter (passend zum Subsidiaritätsprinzip) freie Wohlfahrtsverbände und öffentliche Fürsorgeträger ebenso wie generell jeder Einzelne. Die Selbsthilfefähigkeit der Familien wurde hier also bereits in Frage gestellt, was Baumgartl erst in späteren Jahren beobachtete. Die genannten gesellschaftlichen Kreise sollten überdies dem ‚**Sinnverlust**' infolge des Ausscheidens aus dem Arbeitsleben vorbeugen. Ziel war es, dass sich die älteren Menschen „weiterhin als nützliche Glieder der menschlichen Gesellschaft fühlen dürften".[308]

All diesen Aspekten der Hilfsbedürftigkeit gemeinsam war, dass sie die älteren Menschen in Castrop-Rauxel und Freiburg in den 1950er Jahren als passive Opfer der Zeitumstände erscheinen ließen. Diesen Eindruck der **Passivität** verstärkten weitere Elemente der zeitgenössischen medialen Berichterstattung über ältere Menschen. Zeitungsfotografien stellten Senioren in der Regel sitzend dar, kontrastiert mit stehenden jüngeren Personen. Dazu kamen Meldungen über Unfälle und Straftaten, bei denen ältere Menschen geschädigt worden waren. Überdies vermittelten Zeitungsbeiträge sowie Äußerungen aus Politik und Verwaltung bisweilen sogar ein Bild, das ältere Menschen mit Kindern gleichsetzte. Darauf weisen verniedlichende Begriffe wie ‚Altchen' und ‚alte Leutchen' ebenso hin wie die gängige Kombination ‚Alte und Kinder' in Artikeln über Hilfsbedürftige. Nicht zuletzt begründete der Castrop-Rauxeler Sozialausschuss 1959 seine Empfehlung, auf eine Notrufanlage im neuen städtischen Altenheim zu verzichten, mit den Worten: „Alte sind wie Kinder und spielen." Auf diese Weise erschien die Hilflosigkeit und Betreuungsbedürftigkeit älterer Menschen fast wie ein Naturgesetz, wonach das nahende Lebensende einen Menschen in den geistigen Zustand des Lebensanfangs zurückversetzte. Dies passt zu den zeitgenössischen Maximen des bundesdeutschen Sozialstaates, der vor allem auf Schutz und Sicherung abzielte.[309]

---

[307] S. bspw. Schreiben des Wohlfahrtsamts, 13.7.1955, C5/2597; Stellungnahme des Wohlfahrtsamts, 2.5.1958, D.So.Gen. 141; Vortrag „Der Chronisch Kranke im Pflegeheim" von Franz Flamm, Okt. 1959, C5/2597; alle StadA Freiburg; *BZ*, 31.8./1.9.1957 und 29.7.1958; Baumgartl 1997: 87.

[308] S. bspw. Vortrag von Franz Flamm über die Altersfürsorge, 16./17.7.1958, D.So.Gen. 141, StadA Freiburg; *BZ*, 26.1.1956, 17.10.1956 und 14.5.1957; *WAZ*, 15.9.1955 und 17.9.1955; Baumgartl 1997: 116, 142, 172f.

[309] Bericht über die Besichtigung des Altenheims in Wanne-Eickel, 15.10.1959, AZ 11639, StadA Castrop-Rauxel; s. bspw. *BZ*, 21.1.1955 und 27.8.1958; *WAZ*, 26.7.1955, 10.9.1955, 7.1.1958 und 10.9.1959; *WR*, 5.10.1957 und 14.11.1959; vgl. Kaufmann, in: *ZSR* 1/2009: 18.

Allerdings war in den 1950er Jahren eine gewisse **Differenzierung** der Altersbilder erkennbar, wenn auch nicht nach Geschlecht, obwohl zumindest in Freiburg die Erkenntnis zu beobachten war, dass eher ältere Frauen alleinstehend waren. Stattdessen waren einerseits durchaus Aspekte des klassischen Alterslobes zu beobachten, wenn Vertreter von Medien und Verwaltung auf Weisheit, Ruhe und Gelassenheit der älteren Generationen anspielten, dies jedoch zumeist verbunden mit den aufgeführten Elementen der Hilfsbedürftigkeit.[310]

Andererseits deutete sich in den 1950er Jahren bereits eine Sichtweise an, die ältere Menschen auch als **aktiv** wahrnahm – eine Sichtweise, die laut Baumgartl erst mehr als ein Jahrzehnt später weitere Verbreitung fand und ab Mitte der 1970er Jahre unter dem Schlagwort des ‚dritten Alters' firmierte (in Abgrenzung zum gebrechlichen ‚vierten Alter'). Eher selten trat die Wahrnehmung ‚aktiver Senioren' in negativer Form auf, wenn die Zeitungen über Gerichtsprozesse mit Beteiligung krimineller älterer Menschen berichteten. Auch nach 1960 fanden sich nur vereinzelte Artikel hierzu.[311] Solche Fälle blieben jedoch folgenlos für die Altersbilder.

Etwas häufiger fielen aktive Ältere in positiver Weise auf, etwa wenn verschiedene Vereine sie für ihre langjährige Mitgliedschaft ehrten. Daneben durchzog eine Art Wunschdenken die Äußerungen von Einzelpersonen und Organisationen, besonders mit Blick auf die **Selbstständigkeit** und das Anrecht auf freie Entfaltung älterer Menschen, und das ebenfalls früher als Baumgartl dies beobachtet hat. Freiburgs Wohlfahrtsamtsleiter Franz Flamm verwies etwa in einem Vortrag im Sommer 1958 auf das Selbstständigkeitsbestreben sogar bei pflegebedürftigen Senioren. Ähnliches brachten Festredner in den 1950er Jahren bei der Eröffnung zweier Altenheime zum Ausdruck – und das, obwohl in diesen Jahren in der Regel noch von ‚Heiminsassen' statt ‚Bewohnern' die Rede war, was Erinnerungen an den ursprünglich autoritären und disziplinierenden Anstaltscharakter dieser Einrichtungen weckte. Ebenso setzten sich die Freiburger Elisabeth-Konferenzen, in der Sozialarbeit tätige katholische Frauengruppen, 1959 dafür ein, „die Kräfte der alten Menschen selbst in den Dienst der Betreuungsarbeit zu stellen": „Die Alten sollen nicht passiv irgendeine ‚Betreuung' über sich ergehen lassen, sondern mit ihren noch vorhandenen geistigen und körperlichen Kräften aktiv mittun." Hier knüpften die Beteiligten also an die im Grundgesetz

---

[310] Vortrag von Franz Flamm über die Altersfürsorge, 16./17.7.1958, D.So.Gen. 141, StadA Freiburg; s. bspw. *BZ*, 21.1.1955, 26.1.1955 und 27.2.1959; *WAZ*, 10.3.1956.

[311] S. bspw. *WAZ*, 24.1.1956, 1.5.1956, 21.1.1963, 6.12.1968 und 15.2.1973; Baumgartl 1997: 146; vgl. Backes/ Clemens ²2003: 339.

garantierten Rechte an, wodurch sie offenbar die Vorzüge des westdeutschen politischen Systems hervorzuheben gedachten.[312]

In Politik, Verwaltung und Vereinen war somit in Castrop-Rauxel und mehr noch in Freiburg vereinzelt schon in den 1950er Jahren ein Bewusstsein dafür vorhanden, dass alternde Menschen nicht nur bedürftige, passive Hilfsempfänger waren, sondern Potenziale besaßen, die die Handlungsträger jedoch eher auf die Zukunft projizierten. Durchsetzen konnten sich diese Ansichten in den 1950er Jahren noch nicht, und auch die erste Fassung des BSHG von 1961/2 orientierte sich noch überwiegend an Problemen des Alter(n)s, vor allem der Gefahr der Vereinsamung. Dies änderte sich in den 1960er Jahren erst allmählich. Einfluss auf diese Entwicklung nahmen unter anderem Ergebnisse der Altersforschung sowie die beiden Novellierungen des BSHG 1969 und 1974, die den Fokus von der Bewältigung auf die Vorbeugung von Altersproblemen verlegten. Außerdem deutete sich hier der Übergang zum aktivierenden Sozialstaat an, der sich insbesondere in den 1980er Jahren durchsetzte und unter der Leitlinie der ‚Befähigung' zu eigenen Leistungen stand.[313] Es lässt sich aber in den beiden westdeutschen Städten feststellen, dass die Verbindung aus Hilfsbedürftigkeit und Alter in den Köpfen verschiedener Personenkreise bestehen blieb.

Doch zunächst zum Bild der ‚**aktiven Senioren**'. Es bezog sich Baumgartl zufolge auf einen Kreis älterer Menschen, die ohne gesundheitliche Einschränkungen lebten und deshalb nicht nach Betreuung, sondern nach Bildungs- und Kulturangeboten verlangten. Diese Ansicht ließ sich in den verfügbaren Quellen aus Castrop-Rauxel und Freiburg in zunehmendem Maße beobachten. Die frühen 1960er Jahre glichen hier noch eher den späten 1950ern. Vergleichsweise selten (interessanterweise stärker in Castrop-Rauxel als in Freiburg) waren in diesen Jahren Zeitungsbeiträge älteren Menschen gewidmet, die ein Hobby mit höherer körperlicher und geistiger Aktivität ausübten, vor allem in den Bereichen der kreativen Gestaltung (Handarbeiten, Holzschnitzen) oder des Sports.[314]

---

[312] Vortrag von Franz Flamm über die Altersfürsorge, 16./17.7.1958, D.So.Gen. 141; Jahresbericht „Unsere Arbeit 1951/52" der Arbeiterwohlfahrt, Bezirk Südbaden, C5/2519; beide StadA Freiburg; s. bspw. *WAZ*, 3.6.1957, 13.7.1957 und 23.11.1959; *BZ*, 11.5.1959 und 22.9.1959; Baumgartl 1997: 116, 142; vgl. Narr 1976: 100-2, 104, 144; vgl. Ehmer 1990: 194f.; vgl. Irmak 2002: 194, 218f.; vgl. Schneiders 2010: 46.

[313] Vgl. Baumgartl 1997: 172f., 234f.; vgl. Backes/ Clemens [2]2003: 285; vgl. Kaufmann, in: *ZSR* 1/2009: 18.

[314] S. bspw. *BZ*, 22./23.7.1961; s. bspw. *WAZ*, 24.12.1960, 21.7.1962, 26.1.1963 und 4.12.1964; Baumgartl 1997: 70, 85, 144.

Erst ab 1970 änderte sich diese Situation. Beispielsweise fanden sich immer öfter Beiträge in Lokalzeitungen, die das Bild der ‚aktiven Älteren' zum Ausdruck brachten, und dies vor allem in Castrop-Rauxel, wo schließlich ab 1973 mehrfach von ‚jungen Alten' die Rede war. Oftmals beruhten diese Beiträge jedoch auf Aktionen der öffentlichen oder freien Wohlfahrtspflege, d.h. sie zeigten ältere Menschen, denen man von außen zur Aktivität verholfen hatte. In Freiburg wiederum knüpften die Beteiligten an den in den 1950er Jahren hervorgehobenen Drang nach Selbstständigkeit an, um die verschiedenen Maßnahmen zugunsten der älteren Generation zu begründen. Diese Absicht fügte sich nahtlos in die Intentionen der Novellierungen des BSHG in den Jahren 1969 und 1974 ein, welche die Vorbeugung gegenüber der bloßen Bewältigung ins Zentrum rückten. Sie passte auch zum Zeitgeist um 1970, als die sozialliberale Koalition unter Bundeskanzler Willy Brandt dazu aufrief, „mehr Demokratie [zu] wagen".[315]

Überdies äußerten in beiden Städten Vertreter von Verwaltung, Wohlfahrtsverbänden und Politik ab Mitte der 1960er Jahre immer häufiger die Auffassung, dass ältere Menschen noch lernfähig seien und Altenhilfe daher das Ziel haben müsse, ihre Klientel zu aktivieren.[316] Generell vermitteln vor allem die Freiburger Quellen den Eindruck, dass die Träger der Wohlfahrtspflege weniger davon ausgingen, dass ältere Menschen bereits über verschiedene Fähigkeiten verfügten. Vielmehr identifizierten sie Möglichkeiten der Aktivierung, deren Verwirklichung Fördermaßnahmen erforderte, wie sie in dieser Zeit in beiden westdeutschen Städten eingeführt wurden. Insofern erschien das Bild der ‚aktiven Senioren' in Castrop-Rauxel und Freiburg bis in die 1970er Jahre hinein als ein Wunschziel, das die älteren Menschen nicht aus eigener Kraft erreichen konnten.

Dieses Wunschdenken untermauerten auch die Entwicklungen im Sprachgebrauch. Aus ‚Altchen' und ‚alten Leut(ch)en' wurden ab etwa Mitte der 1960er Jahre, verstärkt ab 1970 ‚ältere Mitbürger' und ‚ältere Menschen'. An die Stelle von Wörtern, die entweder verniedlichten oder das Bild einer gesichtslosen Masse hervorriefen, traten also Begriffe, die eher Bürgerrechte und Menschenwürde des Individuums auch im Alter betonten. Der Begriff ‚Senioren' schließlich, der ohne die explizite Verwendung

---

[315] Auszug der Niederschrift über die Sitzung des Wohlfahrtsausschusses der südbadischen Städte, 21.11.1960, sowie Schreiben des Bürgermeisters Knoell, 3.4.1962; beide F 30/5-1581, StA Freiburg; Niederschrift über die Sitzung des Sozialausschusses, 8.5.1969, C5/2495, StadA Freiburg; s. bspw. *WAZ*, 18.2.1970, 10.7.1973 und 8.11.1975; *SR*, 27./28.1.1960; *BZ*, 23.12.1960, 27.11.1972 und 24.11.1975; vgl. Holz 1987: 19f.; vgl. Baumgartl 1997: 115; vgl. Faulenbach, in: *zeitgeschichte* 9-10/1998: 284f.; vgl. Münch, in: Hockerts 2006: 696.

[316] S. bspw. *BZ*, 4.11.1965, 3.2.1970 und 20.1.1972; *WAZ*, .20.10.1965, 16.2.1971, 21.3.1972 und 16.8.1974.

von unerwünschten Wörtern wie „alt“, „älter“ oder „Alter“ auskam, verbreitete sich ab den frühen 1970ern, wie es auch Wahl und Heyl beobachteten. Dies passt zu Baumgartls Feststellungen, wonach dieser Zeitraum als ‚heiße Phase’ im Kampf gegen abwertende Altersbilder gelten konnte.[317]

Allerdings lässt sich in den frühen 1970er Jahren weiter die Beharrungskraft früherer Denkweisen über das Alter feststellen. Damit hoben sich die Praktiker vor Ort von der zeitgenössischen Altersforschung ab, die laut Baumgartl in den 1970er Jahren im Rahmen des allgemeinen Reformgeistes ihren Schwerpunkt auf die positiven Seiten des Alters legte.[318]

Gültigkeit behielt in den 1960er und frühen 1970er Jahren etwa die Ansicht, dass ältere Menschen – eine Differenzierung nach Geschlecht erfolgte weiterhin nicht – unter **Einsamkeit** litten. Zwar behaupteten einzelne Stimmen das Gegenteil, etwa Castrop-Rauxeler Fürsorgerinnen, die 1967 als Ergebnis einer Umfrage festhielten, dass es unter den älteren Menschen kaum völlig Vereinsamte gebe. Allerdings gab es für diese Ansicht sogar eine rechtliche Basis: § 75 BSHG nannte die Verhinderung von Vereinsamung ausdrücklich als Ziel der Altenhilfe. Interessanterweise ersetzten die Beteiligten in Freiburg und Castrop-Rauxel aber den Begriff Einsamkeit zusehends durch die Bezeichnung ‚(gesellschaftliche) Isolation’, wie es auch Baumgartl beobachtet. Dahinter verbarg sich vermutlich der Versuch, dieses Problem sachlicher zu fassen, was zur Planungseuphorie dieser Zeit passt. Denn laut Backes und Clemens bezeichnete ‚Einsamkeit’ den „subjektiv erlebten“, ‚Isolation’ dagegen den „objektiv bestehenden Mangel an Kontakten“.[319]

Des Weiteren relevant war vermutlich die bereits in den 1950er Jahren angedeutete Abkehr vom traditionellen Verständnis, das die Verantwortung der Familien für ihre älteren Mitglieder ins Zentrum stellte. In der Politik, in Verwaltungen und Verbänden setzte sich offenbar immer mehr die Überzeugung durch, dass Alter(n) ein strukturelles gesellschaftspolitisches Problem sei, dem man mit ebenso strukturellen Maßnahmen begegnen müsse. Der sozialgestalterische Anspruch, den auch die sozialliberale Koalition unter Willy Brandt vertrat, war hier deutlich erkennbar. Darüber

---

[317] Baumgartl 1997: 132, 145; vgl. Wahl, Hans-Werner und Heyl, Vera. Gerontologie – Einführung und Geschichte. Stuttgart 2004 (Grundriss Gerontologie, Bd. 1), S. 51.

[318] S. bspw. *WAZ*, 24.12.1962, 20.9.1968, 27.1.1970 und 11.4.1975; s. bspw. *BZ*, Weihnachtsausgabe 1962, 17./18.7.1965 und 2.11.1971; Baumgartl 1997: 147; vgl. Münch, in: Hockerts 2006: 696, 703.

[319] Aktenvermerk des Sozialamts, 7.2.1967, AZ 12410, StadA Castrop-Rauxel; s. bspw. *BZ*, 10.4.1973 und 24.11.1975; *WAZ*, 7.6.1971, 20.12.1972 und 12.5.1975; Baumgartl 1997: 130; Backes/ Clemens ²2003: 253.

hinaus blieb in beiden Städten die Feststellung aktuell, dass ältere Menschen unter einem Sinnverlust litten.[320]

In Anbetracht dieser immateriellen Probleme verlor die Klage, dass ältere Menschen von **finanziellen Problemen** bedroht seien, im Laufe der 1960er Jahre zunächst immer mehr an Gewicht, wie es Holz auch für die Bundesrepublik feststellte. Schon vor Verabschiedung des BSHG betonte der Freiburger Wohlfahrtsamtsleiter Franz Flamm Anfang 1961, dass nicht nur Fürsorgeempfänger Altenhilfe bräuchten, sondern generell alle älteren Menschen.[321] Ähnlich argumentierten die freien Verbände in beiden Städten in ihren Spendenaufrufen der folgenden Jahre, dass nunmehr auch ‚Gutsituierte' hilfsbedürftig seien, da Einsamkeit ebenso diese Personengruppe betreffen könne.[322] Um 1970 dagegen schien im Rahmen allgemeiner ‚Randgruppen'-Diskussionen für kurze Zeit wieder ein Bewusstsein für finanzielle Probleme der Älteren zu wachsen. Der Wohlstand habe nicht alle erreicht, vor allem nicht die älteren Generationen, die besonders von steigenden Lebenshaltungskosten aufgrund der Inflation betroffen waren. Danach aber verschwand diese Problematik bis zum Ende des Untersuchungszeitraums wieder aus den örtlichen Medien beider Städte, vermutlich auch, weil die Rentenreform von 1972 das Leistungsniveau anhob und Bevölkerungsgruppen einbezog, die vorher ausgeschlossen gewesen waren, etwa Selbstständige oder Hausfrauen.[323]

Eine etwas stringentere Entwicklung lässt sich bei der klassischen Altersklage vom stetigen **Verfall** beobachten. Sie blieb bis in die 1970er Jahre hinein aktuell, ehe insbesondere freie Wohlfahrtsverbände sie in Frage stellten. So berief sich in Freiburg neben anderen Vertretern aus Politik, Verwaltung und freier Wohlfahrtspflege vor allem der Wohlfahrts- bzw. Sozialamtsleiter Franz Flamm wiederholt auf dieses Altersbild, um auf die Problematik fehlender Pflegeplätze für ältere Menschen hinzuweisen. Dabei unterschied er seit den frühen 1960ern zwischen körperlich und geistig gebrechlichen Personen. In Castrop-Rauxel wiederum warnten immer wieder verschiedene Stellen vor den erhöhten Gefahren, denen ältere Menschen wegen ihres gesundheitlichen Zustandes im Straßenverkehr und bei Hitze ausgesetzt seien. Mitte der 1970er Jahre zeichnete sich aber ein Umdenken ab. Bei ihrer Bezirkstagung

---

[320] S. bspw. *WAZ*, 3.3.1970, 24.11.1971, 20.12.1972 und 2.7.1974; *BZ*, 22./23.7.1961, 7./8.7.1962, 2.5.1969 und 23.1.1974; vgl. Recker [3]2009: 66; vgl. Hockerts 2011: 183.

[321] Entwurf der Niederschrift über eine Besprechung, 6.2.1961, D.So.Gen. 141, StadA Freiburg; Niederschrift über die Sitzung des Sozialausschusses, 10.11.1966, AZ 18116, StadA Castrop-Rauxel; Holz 1987: 28.

[322] S. bspw. *BZ*, 8./9.9.1962, 14./15.9.1963, 15./16.2.1964 und 18.5.1965; *WAZ*, 25.11.1964.

[323] *WAZ*, 13.12.1968 und 30.1.1970; *BZ*, 27.2.1970, 5.3.1970 und 23.4.1970; vgl. Wehler 2010: 265.

bezweifelten Rentner der Castrop-Rauxeler Katholischen Arbeitnehmer-Bewegung 1974 die These vom geistigen Abbau des älteren Menschen. Ähnlich klang Ende 1975 der Appell eines Referenten des Diakonischen Werkes in Freiburg: „Man müsse wegkommen von dem Vorurteil ‚alt ist gleich abhängig', ist Hilfsbedürftigkeit, ist Verlassenheit."[324]

Insgesamt belegen die bisherigen Befunde, dass in Castrop-Rauxel und Freiburg stets positive wie auch negative Sichtweisen über das Alter(n) nebeneinander existierten, was zu anderen Studien passt. Die Altersklage, die ältere Menschen als vereinsamte, passive Hilfsbedürftige darstellte, bezog sich dabei auf die angeblich aktuellen Lebensbedingungen der Älteren. Erst gegen Ende des Untersuchungszeitraums äußerten beispielsweise freie Wohlfahrtsverbände allmählich Zweifel an dieser Beurteilung der Lebenswirklichkeit älterer Menschen. Das Alterslob, die Darstellung der älteren Generation als aktiv, kam dagegen eher in Absichtserklärungen zum Ausdruck, die aber immerhin auf den Übergang vom beschützenden zum aktivierenden Sozialstaat hindeuten. Die beteiligten Stellen hofften demnach auf eine Verbesserung der Lebensumstände älterer Generationen in der Zukunft, die wiederum nur durch Fördermaßnahmen erreichbar schienen. In Anbetracht dieses zeitlichen Unterschieds – Probleme in der Gegenwart, Potenziale in der Zukunft – sahen es die Handlungsträger in Castrop-Rauxel und Freiburg offenbar lange Zeit als gerechtfertigt an, ältere Menschen für generell hilfs-, also betreuungsbedürftig und auch -würdig zu halten.

Hinter der Entwicklung der Altersbilder standen verschiedene Faktoren. Dazu zählten unter anderem die gesellschaftliche Entwicklung, die Wirkung des BSHG und die Altersforschung. Denkbar sind überdies personen- oder netzwerkzentrierte Erklärungsansätze. Denn in der Universitätsstadt Freiburg waren, anders als in der Bergbaustadt Castrop-Rauxel, der Leiter des Wohlfahrtsamtes sowie viele Mitglieder des Sozialausschusses akademisch gebildet, was sie womöglich empfänglicher für neuere Forschungsergebnisse machte. Zudem war Wohlfahrtsamtsleiter Flamm im Gegensatz zu seinen Kollegen in Castrop-Rauxel in etlichen Gremien aktiv, die sich explizit mit dem Thema Alter beschäftigten. Unter Umständen führte dies dazu, dass die Freiburger früher als in Castrop-Rauxel positivere Sichtweisen auf das Alter vertraten, zumindest in gewissem Umfang. Dass aber in beiden Städten lange Zeit negative Vorstellungen vorherrschten, könnte auch damit zusammenhängen, dass die

[324] Auszug der Niederschrift über die Sitzung des Wohlfahrtsausschusses, 18.10.1961, D.So.Gen. 141; Diskussionsvorlage des Sozialamts, 18.6.1963, C5/2493; Schreiben des Sozialamts, 29.7.1964, C5/2591; alle StadA Freiburg; s. bspw. *BZ*, 23.4.1923, 24/25.11.1973 und 23.9.1975; vgl. Presseinformation zur Sitzung des Sozialausschusses am 14.6.1972, AZ 12267, StadA Castrop-Rauxel; s. bspw. *WAZ*, 18.7.1960, 28.11.1963, 23.8.1971 und 25.10.1974; *BZ*, 3.12.1975.

Amtsleitungen und etliche Mitglieder der Sozialausschüsse sehr lange in ihren Positionen blieben. Die geringe personelle Fluktuation war somit eventuell zugleich eine geringe ideelle Fluktuation.

Wie sah es nun jenseits der innerdeutschen Grenze, in **Schwerin** aus? Zieht man die vorliegenden Studien zu Rate, bewirkten ideologische Faktoren bei den Altersbildern in der DDR teils gravierende Unterschiede zum Westen. Auch in Schwerin machte sich dies bemerkbar. Allerdings entwarfen Staatsvertreter gegenüber der Öffentlichkeit der Schweriner Bürger andere Altersbilder, als sie es intern taten. Überdies waren Altersklagen unter Schweriner Kirchenvertretern über einen weit längeren Zeitraum verbreitet als in den westdeutschen Städten.

Das öffentlich-offizielle Bild ist dabei erkennbar an den Beiträgen der *Schweriner Volkszeitung* (*SVZ*), dem örtlichen Parteiorgan der SED. Vordergründig transportierte dieses Medium die Ansichten der DDR-Führung zu älteren Menschen, die laut Kondratowitz bereits in den frühen 1950er Jahren Bestand hatten: die (Für)Sorge des Staates für die Schwachen ebenso wie die „Beschwörung zweier in der Tradition der historischen Arbeiterbewegung machtvollen Symboliken: der Symbolik des Kampfes und der Symbolik der Ehre gegenüber dem Alter".[325] Altersklage und Alterslob standen hier also auch nebeneinander. Allerdings offenbart die *SVZ*, wie sich die DDR vom Westen abhob.

So war die **Altersklage** weniger ausdifferenziert als im Westen. Die finanzielle Fehlversorgung, der körperliche und geistige Verfall, der Sinnverlust und vor allem die Einsamkeit: All diese Komponenten, die Castrop-Rauxeler und Freiburger wiederholt thematisierten, blieben in der Berichterstattung der *SVZ* nahezu ausgespart. Wenn überhaupt, erschienen sie in der Regel als bewältigtes Problem, etwa wenn sich Jugendgruppen oder die Volkssolidarität um ältere Menschen kümmerten, wenn neue Pflegeplätze angeboten wurden oder wenn die DDR-Führung wieder eine Rentenerhöhung beschlossen hatte.[326] Ungelöste Probleme der Gegenwart im eigenen Lande, wie sie die öffentlichen Äußerungen verschiedener Personen in Castrop-Rauxel und Freiburg durchzogen, verschwieg die *SVZ*. Schließlich hätte eine solche Berichterstattung Zweifel an der Funktionsfähigkeit des ostdeutschen Staates und an der Überlegenheit des Sozialismus wecken können, weshalb Altersarmut auch im wissenschaftlichen Bereich ein Tabuthema war. Mehr noch: Um das System der DDR

[325] Kondratowitz, in: van Dyk/ Lessenich 2009: 269f.
[326] S. bspw. *SVZ*, 23.12.1957, 22.4.1959, 18.1.1963, 19.1.1965 und 5.6.1973.

in ein besseres Licht zu rücken, nutzte die *SVZ* Lücken in der Versorgung älterer Menschen in der Bundesrepublik als Kontrastfolie.[327]

Daneben bekräftigte die *SVZ* die Vorzüge des eigenen Staates, indem sie die **positiven Seiten** des Alter(n)s in der DDR hervorhob – ein Vorgehen, das in der Bundesrepublik ebenfalls verbreitet war, aber im Osten eine andere Gestalt annahm. So fand das Recht auf Selbstständigkeit und freie Entfaltung der Person, das vor allem die Freiburger Verantwortlichen betonten, keine Erwähnung. Die Freiburger spielten damit auf das Grundgesetz an, offenbar um auf die Vorzüge des westdeutschen demokratischen Systems hinzuweisen, auch wenn sie diese Rechte als Zukunftshoffnung formulierten. In Schwerin dagegen war die Aktivierung älterer Menschen laut der *SVZ* bereits in der Gegenwart verwirklicht. Zahlreiche Beiträge, vor allem ab 1960, widmeten sich aktiven Alten, in Übereinstimmung mit der Studie von Kondratowitz und wie in der BRD ohne Unterscheidung nach Geschlecht. Der Fokus lag dabei auf Älteren, die im Sinne des Staates handelten, indem sie Spenden für ihre Mitbürger oder kommunistische Länder sammelten, bei Wahlvorbereitungen halfen oder die Erfahrungen aus ihrem Arbeitsleben dazu nutzten, sich in Betrieben einzubringen oder Nachbarn zu helfen. Die Nähe zum Staat als positives Merkmal älterer Menschen ließ sich auch in anderer Hinsicht aus den *SVZ*-Beiträgen ablesen. Die umfangreichsten Berichte über die älteren Generationen waren nämlich den so genannten ‚Partei-' bzw. ‚Arbeitsveteranen' gewidmet und lobten sie als Vorbilder für die Jugend für ihre Mithilfe beim Aufbau des Sozialismus und im Kampf für die Anliegen der ‚Arbeiterklasse'.[328]

Die Konzentration der *SVZ*-Berichterstattung auf das Bild der aktiven Alten und auf die staatsnahen ‚Veteranen' kam nicht von ungefähr. Zum einen litt die DDR unter einem chronischen Arbeitskräftemangel, auch nach Schließung ihrer Grenzen 1961, welche die Abwanderung von Fachkräften eindämmte. Die Weiterarbeit von älteren Menschen über das Rentenalter hinaus war somit politisch erwünscht, so dass die örtliche SED offensichtlich hoffte, über die *SVZ* Beispiele zu präsentieren, die zum Nachahmen anregten.[329]

Zum anderen erkannte die *SVZ* indirekt an, dass die SED intern vor allem in den 1950er Jahren in punkto Wertschätzung stark zwischen verschiedenen Gruppen von

---

[327] S. bspw. *SVZ*, 23./24.7.1955, 14.1.1957, 19.12.1957 und 8.8.1967; vgl. Hockerts, in: *ZSR* 1/2009: 46f.

[328] S. bspw. *SVZ*, 19.12.1957, 1.1.1959, 15.11.1961, 22.9.1965, 3.5.1967, 16.4.1971 und 23.4.1975; Kondratowitz, in: van Dyk/ Lessenich 2009: 268.

[329] Vgl. Mrochen 1980: 28f.; vgl. Helwig/ Hille, in: Hoffmann/ Schwartz 2004: 549f.; vgl. Streubel, in: Hartung et al. 2007: 247f.; vgl. Kondratowitz, in: van Dyk/ Lessenich 2009: 271f.; vgl. Hübner, in: Schönhoven/ Mühlhausen 2012: 151.

älteren Menschen unterschied. An der Spitze stand der ‚Parteiveteran', der schon vor 1949 der SED bzw. ihren Vorläuferparteien angehört hatte. Ihm folgte der ‚Arbeitsveteran', der sich durch eine langjährige Mitgliedschaft in Gewerkschaften auszeichnete. Am Ende der Wertschätzungsskala stand der ‚einfache' Rentner. Er galt bestenfalls als Opfer des Kapitalismus, wurde aber gerade in den frühen Jahren der DDR misstrauisch beäugt. Da dieser Personenkreis weder in Partei und Gewerkschaft aktiv war, zweifelte die SED an dessen politischer Haltung. Später schwand aber das Misstrauen der SED gegenüber den älteren Menschen, und zwar parallel zur Verrentung derjenigen Generationen, die noch in den Gründungsjahren der DDR aktiv mitgewirkt hatten. Dadurch erkannte die SED diesen Personenkreis als hilfswürdig an.[330] Erkennbar ist diese Entwicklung auch sprachlich. Die Begriffe ‚Rentner' und ‚Veteran' blieben zwar in der Berichterstattung der *SVZ* in den späteren Jahren gebräuchlich, allerdings fand sich ab Mitte der 1960er verstärkt die umfassende Bezeichnung ‚Bürger' in den Beiträgen.

Offiziell, d.h. im Schweriner Fall in der *SVZ*, hatte der alternde Mensch in der DDR mit seinem westdeutschen Nachbarn kaum etwas gemein. Probleme hatte er nicht bzw. nicht mehr, dafür viele Potenziale, die er zum Wohl des eigenen Staates einsetzte. Dadurch versuchte die SED offenbar, sich selbst gegenüber dem Westen in ein besseres Licht zu rücken. Blickt man aber hinter die Kulissen, so relativiert sich der Kontrast zum westdeutschen Staat. Denn intern waren negative Altersbilder verbreitet, ähnlich jenen in der BRD.

Dies galt insbesondere für die Kirchen. Allein schon sprachlich standen sie abseits der offiziellen Darstellungen in der *SVZ*. Der in der SED-Zeitung so oft verwendete Begriff ‚Rentner', der das Alter sozialrechtlich fasste, kam in kirchlichen Quellen selten vor. Dafür nutzten die Kirchenvertreter Wörter und Phrasen wie ‚(unsere lieben) Alten', ‚Heiminsassen' oder ‚Altchen' bis in die 1970er Jahre, während die *SVZ* diese gar nicht (‚Altchen') bzw. nur bis in die frühen 1960er Jahre vereinzelt in ihre Beiträge einbrachte.[331] Die Schweriner Kirchenvertreter blieben damit hinter den westdeutschen Entwicklungen im Sprachgebrauch zurück. Womöglich lag dies an der fehlenden Vernetzung der ostdeutschen Träger, welche die Diskussion und damit die Verbreitung neuer Denkansätze erschwerte.

---

[330] Vgl. Mrochen 1980: 17f., 54; vgl. Springer 1999: 96-8, 189; vgl. Helwig/ Hille, in: Hoffmann/ Schwartz 2004: 549; vgl. Kondratowitz, in: van Dyk/ Lessenich 2009: 268, 270-3.

[331] S. bspw. Jahresbericht der Stadtmission 1964, [unverzeichnete Akte zur Stadtmission, 1958-65]; Arbeitsbericht der Stadtmission 1974, 15.2.1975 [unverzeichnete Akte zur Stadtmission, 1974]; beide LKA Schwerin; Informationen zur Straßensammlung der Katholischen Kirche vom 13. bis 16.10.1967, 29.9.1967, AZ (NB) 12.001, PA St. Anna Schwerin.

Auch Beobachtungen auf inhaltlicher Ebene untermauern diese These. Generell erschienen ältere Menschen in den kirchlichen Quellen durchgehend als hilfs- und betreuungsbedürftig. Anders als bei den Beteiligten in den westdeutschen Städten blieben die Schriftstücke aus den kirchlichen Archiven vage mit Blick auf die Ursachen für den Betreuungsbedarf. Finanzielle Probleme, Einsamkeit und Verfall fanden zumeist nur in der Kopplung von Wörtern Niederschlag, etwa in Form von ‚alte, hilfsbedürftige Menschen', ‚alte und kranke Menschen' oder ‚Alte und Alleinstehende'. Nur einmal, 1965, schilderte der evangelische Oberkirchenrat die Hilfsbedürftigkeit älterer Menschen ausführlicher. Er verwies in seinem Jahresbericht auf „die Gefahr […], daß in den Heimen der äußerlich versorgte, aber innerlich isolierte Mensch in seinem Personsein verkümmern kann, weil ihm das persönliche Ernstgenommensein, die persönliche Zuwendung des Nächsten, die innere Geborgenheit, die er früher in der Familie hatte, fehlt".[332] Hier kam der Zerfall traditioneller Familienstrukturen zur Sprache, den auch Freiburger und Castrop-Rauxeler ansprachen. Sie relativierten diesen Zerfall aber, anders als die Schweriner Kirchenvertreter, durch den Verweis auf die gesellschaftliche Verantwortung und strukturelle Zwänge.

Positive Altersbilder kamen im scharfen Widerspruch zur *SVZ* in den kirchlichen Quellen kaum vor, und wenn, dann erst sehr spät. Erst Mitte der 1970er Jahre trennte der katholische Propst Ostmeyer zwischen „den Aktiven" und den „Alten und Vereinsamten" und betonte, dass selbst nicht mehr leistungsfähige ältere Menschen eine persönliche Würde besäßen. Die ältere Generation sei aufgrund ihres reiferen Urteilsvermögens „voll ernst [zu] nehmen", d.h. man dürfe sie nicht „lediglich als Objekt [der kirchlichen] Sorge anzusehen". Auch die Diakonische Konferenz der evangelischen Landeskirche berichtete erst 1975 von einem Übergang von der Altenpflege zur Altenhilfe, letzteres ein Begriff, den die Bundesrepublik schon 1961/2 im BSHG verankert hatte.[333]

In den kirchlichen Quellen aus Schwerin blieb also das Bild des passiven älteren Hilfeempfängers dominanter als in den verschiedenen Quellen aus Castrop-Rauxel und Freiburg, und es dauerte bis zum Ende des Untersuchungszeitraums, bis die Kirchenvertreter in der ostdeutschen Stadt ältere Menschen als aktive Personen entdeckten. Negative Altersbilder waren jedoch nicht nur in den Köpfen von Kirchenvertretern vorhanden, sondern ebenso in den Schweriner Verwaltungen auf Stadt- und Bezirks-

---

[332] Jahresbericht des Oberkirchenrats 1965, AZ (03.01.01.01.)-0409, LKA Schwerin.

[333] „Gedanken zur seelsorgerischen Betreuung von alten und kranken Menschen" von Propst Johannes Ostmeyer, undatiert [1975/6?], AZ (NB) 12.001, PA St. Anna Schwerin; Niederschrift über die Sitzung der Diakonischen Konferenz der ELLM, 20.3.1975, AZ (03.01.01.01.)-1407, LKA Schwerin.

ebene. Dort war der Kontrast zur *SVZ* erwartungsgemäß nicht so stark wie bei den Kirchen. Allerdings ähnelten die Positionen innerhalb der Verwaltungen durchaus jenen in Castrop-Rauxel und Freiburg.

So fanden sich in den internen Akten zumindest in den 1950er Jahren noch mehrfach diverse Facetten der **Hilfsbedürftigkeit**, die jenseits der innerdeutschen Grenze ebenso thematisiert wurden, dort allerdings öffentlich. Ältere Menschen erschienen dabei als Zielgruppe für finanzielle Fürsorgeleistungen. Überdies gestand die Ständige Kommission des Bezirkstages Schwerin für Gesundheits- und Sozialwesen 1955 ein, dass der körperliche und geistige Verfall älterer Menschen ein Problem war, weil wie auch im Westen nicht genug Pflegeplätze bereitgestellt werden konnten. Ebenfalls wie in Castrop-Rauxel und Freiburg kam nach Ansicht der Kommission verschärfend hinzu, dass die jüngeren Generationen sich nicht mehr ausreichend um ihre älteren Familienmitglieder kümmerten, weil sie pflichtvergessen gegenüber ihren Eltern und Großeltern waren. Die Kommission erkannte hierin aber keinen strukturellen Mangel, etwa fehlenden Wohnraum wie in Freiburg.[334]

Personen in den Verwaltungen und politischen Gremien in Schwerin teilten also bis in die 1950er Jahre hinein einige Ansichten über das Alter(n) mit ihren Kollegen im Westen. Dies passt zu den Beobachtungen von Kondratowitz. Ihm zufolge wurden ältere Menschen nach Kriegsende in den vier Besatzungszonen „weiterhin als besonders sicherungsbedürftige Gruppe an[gesehen], die soziale Situation des Alters mit dem moralischen Pathos einer Sorge für die besonders Schwachen einer Gesellschaft bedacht[] und Alter damit unter dem Blickwinkel einer immer noch außergewöhnlich hohen Hilfsbedürftigkeit und Abhängigkeit gesehen". Kondratowitz zufolge lag dies an der Generationszugehörigkeit der Verantwortlichen selbst. In Ost und West stand die Mehrheit der Mitwirkenden in der lokalen Politik und Verwaltung im mittleren und höheren Lebensalter, wodurch laut Kondratowitz traditionelle Sichtweisen die alltägliche Arbeit beeinflussten.[335]

In den Jahren nach 1960 trat dagegen zunehmend das Bild des ‚aktiven Alten' auch in den internen Äußerungen in den Vordergrund. Zwar blieb der altersbedingte geistige und körperliche Abbau den Verantwortlichen stets präsent angesichts eines andauernden Mangels an Pflegeplätzen. Auch fand sich sogar noch 1974 ein Hinweis im Einrichtungsplan des Feierabendheims Friedrichsthal auf die drohende

---

334 Undatierter Bericht über die Arbeit im Sachgebiet Sozialfürsorge, R01/1518; Niederschrift über die Sitzung der Ständigen Kommission für Gesundheits- und Sozialwesen, 27.10.1958, R24/50; beide StadA Schwerin; Niederschrift über die Sitzung der Ständigen Kommission des Bezirkstages für Gesundheits- und Sozialwesen, 2.6.1955, AZ (7.11-1)-4923, LHA Schwerin.
335 Kondratowitz, in: van Dyk/ Lessenich 2009: 268f.

Vereinsamung älterer Menschen, der man durch intensive Betreuung vorzubeugen versuchte. Dafür schwand jedoch die Assoziation von Alter mit finanzieller Bedürftigkeit. Bereits 1961 forderte der Leiter des Referats Sozialwesen beim Rat des Bezirkes von seinem Kollegen im Rat der Stadt Schwerin, den Schwerpunkt der Sozialfürsorge von bloßen Unterstützungszahlungen auf die Betreuung älterer Menschen zu verlagern. Grundlage für diese Anweisung war offenbar der Schweriner ‚Perspektivplan' für die Jahre 1958 bis 1965. Dieser schrieb eine verstärkte Betreuung der älteren Bevölkerung vor mit dem Ziel, die Arbeitskraft älterer Menschen zu erhalten. Auch die Perspektivpläne der Folgejahre, etwa jener für die Jahre 1971 bis 1975, enthielten diesen Anspruch.[336] Interessanterweise handelte es sich bei all diesen Verweisen auf das Bild des ‚aktiven Alter(n)s' um Zukunftsperspektiven. Die Verantwortlichen in Politik und Verwaltung standen damit ihren Pendants im Westen näher als den offiziellen Verlautbarungen in der *SVZ*.

Generell muss man daher bei Schwerin nach unterschiedlichen Maßstäben urteilen, wenn man die dortigen Altersbilder mit jenen der Beteiligten in Castrop-Rauxel und Freiburg vergleichen will. Anders als im Westen erschienen ältere Menschen in der Öffentlichkeit der *SVZ* schon früh als aktive Vorbilder, deren etwaige Probleme so dargestellt wurden, als habe das ostdeutsche System sie bewältigt. Intern fanden sich jedoch Parallelen zwischen den Altersbildern in Schwerin, Castrop-Rauxel und Freiburg. In den Schweriner Verwaltungen war das Bild des passiven älteren Hilfsbedürftigen zumindest in den 1950er Jahren noch verbreitet, was eventuell an der Generationszugehörigkeit der Mitarbeiter lag. Dieses Bild war indessen nicht so ausdifferenziert wie im Westen, und ab den 1960er Jahren trat es hinter dem Bild des aktiven älteren Bürgers zurück. Letzteres verwies aber ebenso wie in den bundesrepublikanischen Vergleichsstädten auf eine noch zu erfüllende Zukunftserwartung statt auf einen bereits eingetretenen Zustand.

In den Schweriner Kirchen machte sich dagegen eine eher verzögerte Entwicklung in den Altersbildern bemerkbar. Die Hilfsbedürftigkeit des alternden Menschen blieb bis Mitte der 1970er Jahre zentral, wobei die Kirchenvertreter sie nur selten eingehender beleuchteten, eventuell aufgrund der fehlenden Möglichkeit zur kontroversen Diskussion mit anderen Stellen. Erst am Ende des Untersuchungszeitraums ließen sich bei den Kirchenvertretern erste Ansätze eines Umdenkens erkennen, eines Umdenkens,

---

[336] Schreiben des Leiters des Referats Sozialwesen, Abt. für Gesundheits- und Sozialwesen, Rat des Bezirks Schwerin, 6.3.1961, R19/586; Plan des Feierabendheims Friedrichsthal 1974, S. 8, R19/667; Perspektivplan 1958 bis 1965, Schwerin-Stadt, 1.6.1959, R03/507; alle StadA Schwerin; Konzeption des Perspektivplans zur Entwicklung Schwerins 1971 bis 1975, 17.2.1970, AZ (7.11-1-Z 45/1996)-183, LHA Schwerin.

das in den beiden westdeutschen Städten schon über ein Jahrzehnt früher eingesetzt hatte. Diese Entwicklungen bei den Altersbildern wirkten sich auf die Maßnahmen aus, welche Organisationen und Einrichtungen in den Städten zugunsten der älteren Einwohner ergriffen.

3.5. Maßnahmen

3.5.1. Unterbringung

Die Unterbringung älterer Menschen bildete eine der Hauptfragen, welche die Verantwortlichen in allen drei Städten im Untersuchungszeitraum beschäftigte. Zwar beanspruchten die Städte nie, sämtliche älteren Einwohner in dieser Hinsicht zu versorgen, doch gingen die Träger der Wohlfahrtspflege sowohl in Castrop-Rauxel und Freiburg als auch in Schwerin davon aus, dass sie zumindest für einen Teil ihrer älteren Mitbürger (in der Regel unter 5 Prozent je Wohnform) besondere Angebote schaffen mussten. Angesichts des weit verbreiteten Altersbildes des passiven Hilfsbedürftigen verwundert dies kaum. Allerdings flossen allmählich positive Denkansätze über das Alter(n) in die Planungen ein.

Zeitlich nahm dabei Freiburg eine Vorreiterrolle ein. Dort regte das Sozialamt Neuerungen weit früher an als in den Vergleichsstädten und bundesweit. Konkret bedeutete dies, dass sich der Abschied vom Altenheim zugunsten differenzierter Wohnformen schon vor den 1950er Jahren abzeichnete. In Castrop-Rauxel dauerte es weit länger, bis die Sozialbehörden die Schaffung einer größeren Bandbreite an verschiedenen Unterkünften für ältere Menschen in die Wege leiteten. In Schwerin schließlich kam ein anfänglicher Schub auf dem Gebiet der Altenunterbringung zu Beginn der 1960er Jahre zum Erliegen, bis erst in den frühen 1970er Jahren unter dem Einfluss einer forcierten staatlichen Altenpolitik erneut Bewegung in diesen Bereich kam. Gemeinsam war den Verwaltungen in allen drei Städten jedoch, dass sie oft auf Widerstände stießen, was die Verwirklichung ihrer Pläne erschwerte.

3.5.1.1. Freiburg

Bei den ‚Altenplänen' – Übersichten über bestehende und geplante Angebote – war die Stadt Freiburg ein Nachzügler: Ihr Altenplan erschien erst 1969 und damit später

als in zahlreichen anderen westdeutschen Städten und sämtlichen Bundesländern.[337] Trotzdem lassen die verfügbaren Quellen den Schluss zu, dass Freiburg im Bereich der Altenhilfeplanung den bundesweiten Entwicklungen oft voraus war und sich die Verantwortlichen dort auch weit intensiver mit der Frage der Unterbringung älterer Menschen befassten als in den beiden anderen Städten. Allerdings waren die Fortschritte auf diesem Gebiet von Schwierigkeiten begleitet.

Zunächst stand dabei in Freiburg noch eine traditionelle Wohnform im Mittelpunkt: das **Altenheim**. Die Vorläufer dieser Einrichtungen reichten bis in die Spätantike zurück, als sich Klöster und kirchliche Spitäler der Unterbringung und Versorgung alter Menschen annahmen. In den folgenden Jahrhunderten waren daraus jedoch zunehmend Versorgungsanstalten für Wohlhabende geworden, die oft in der Hand der Kommunen lagen. Erst im späten 19. Jahrhundert entstanden vermehrt Häuser für Menschen, denen die altersbedingte Verarmung drohte. Allerdings genossen diese Häuser keinen guten Ruf, weil die Öffentlichkeit ihnen einen repressiven Charakter nachsagte, der sich in Versuchen der Disziplinierung und Reglementierung des Lebenswandels der Bewohner äußerte. Obwohl manche die Rundum-Versorgung schätzten, betrachteten daher viele ältere Menschen die Unterbringung im Heim als letzte Lösung, und das auch nach 1945. So hielt Ehmer Altenheime trotz einiger Verbesserungen noch 1990 für die Verkörperung „eine[s] Verlust[es] an individueller Autonomie und eine tatsächliche Isolierung – nicht von Individuen, aber einer ganzen Altersgruppe".[338]

Wenn also Altenheime in der Vorstellung vieler älterer Menschen derartig belastet waren, so verwundert es, dass die Freiburger die Schaffung solcher Einrichtungen förderten. Dazu kam der Umstand, dass auf der politischen Ebene in Bund und Ländern in den ersten zwei Jahrzehnten nach Kriegsende kaum Interesse für jedwede Form der Altenpolitik bestand. Um zu verstehen, weshalb die Freiburger Stadtverwaltung der Schaffung von Altenheimen demgegenüber frühzeitig einen hohen Stellenwert einräumte, muss man daher verschiedene Faktoren berücksichtigen. Freiburg hatte beim Bombenangriff 1944 zahlreiche soziale Einrichtungen verloren, darunter etliche Altenheime. Dadurch war der Bestand an verfügbaren Betten schlagartig erheblich vermindert; allein das Evangelische Stift, das all seine Heime mit insgesamt 250 Plätzen durch die Bombardierung verlor, konnte als Ersatz zunächst nur

---

[337] Vgl. Baumgartl 1997: 16f., 58, 111, 132f., 134f., 143; vgl. Schildt, in: ders. et al. 2000: 48; vgl. Irmak 2002: 190; vgl. Münch, in: Hockerts 2006: 700; vgl. Ronge, in: Voigt 1993: 333; vgl. Hockerts 2011: 144.

[338] Ehmer 1990: 195; vgl. Irmak 2002: 51, 218f.; vgl. Blonski, in: ders. 2009: 11; vgl. Schneiders 2010: 46.

90 Plätze außerhalb der Stadt bereitstellen. Erschwerend kamen die relativ hohe Altersquote und der allgemeine Wohnraummangel hinzu, da deshalb nach Ansicht verschiedener Personen für die vielen älteren Menschen kaum Platz in den kleinen Wohnungen ihrer Familien blieb. Zudem hofften die Verantwortlichen womöglich darauf, durch die Aufnahme älterer Menschen in Altenheime Wohnungen für Familien zu gewinnen, eine Hoffnung, wie sie auch in anderen deutschen Städten zu beobachten war.[339]

Insbesondere in den 1950er Jahren hielten es die Freiburger daher für das Gebot der Stunde, die Kriegszerstörungen durch den Wiederaufbau bisheriger Heime zu überwinden. Hauptverantwortlich dafür waren die Verbände der freien Wohlfahrtspflege, da die Stadt ihre Aufgabe allein in der Finanzierung derartiger Bauprojekte sah. Letzteres blieb der Stadt in diesem frühen Zeitraum jedoch weitestgehend erspart, da die Verbände staatliche Mittel aus Wiederaufbaufonds beantragen konnten. Erst seit 1958 zahlte die Stadt Zuschüsse für neue Heime oder für den Umbau bereits bestehender Heime. Weitere Angebote von Bund und Land ergänzten diese Fördermöglichkeiten ab den frühen 1960er Jahren.[340]

Dank dieser finanziellen Hilfen füllten sich in den ersten 15 Jahren nach Kriegsende etliche kriegsbedingte Lücken. Der Wiederaufbau früherer Heime war Anfang der 1960er Jahre nahezu abgeschlossen, weshalb sich der Schwerpunkt der baulichen Tätigkeit in den Folgejahren auf Umbaumaßnahmen verlagerte. Diese hatten zunächst vor allem die Erweiterung bestehender Heime zum Ziel, später auch deren Modernisierung. Der Bestand an Altenheimbetten, der bis Mitte der 1960er Jahre auf über 1200 angewachsen war, vergrößerte sich daher nach 1965 kaum mehr; 1970 etwa waren es rund 1330 Betten.[341]

Leitlinie all dieser baulichen Maßnahmen war die Umsetzung zeitgenössischer Vorstellungen darüber, was ein modernes Altenheim bieten sollte. ‚Modern' hieß damals vor allem, ältere Menschen an den neuen demokratischen Werten individueller Freiheit und Selbstbestimmung teilhaben zu lassen, die im Grundgesetz festgeschrieben waren. Um die Selbstständigkeit der Bewohner zu erhalten und zu

---

[339] Schreiben der Verwaltung des Evangelischen Stifts Freiburg, 15.10.1946, C5/2593, StadA Freiburg; vgl. Irmak 2002: 113; vgl. Neisen 2004: 36-43; vgl. Münch, in: Ruck/ Boldorf 2007: 597; vgl. Schneiders 2010: 47; vgl. Kapitel 1.1.2.

[340] Rundschreiben des Regierungspräsidiums Südbaden, 20.4.1960, D.So.Gen. 141, StadA Freiburg; Schreiben des Sozialamts, 28.4.1966, AZ 414-933, SozA Freiburg; vgl. Kapitel 3.2.

[341] Broschüre zur Fürsorge in Freiburg zwischen 1948 und 1953, C5/2501; Auflistung der Altenheim- und Pflegeheimplätze in Freiburg, 4.2.1965, D.So.Gen. 141; Übersicht über die Freiburger Altenheime, Stand 1.10.1970, D.So.Gen. 423; alle StadA Freiburg; vgl. Neisen 2004: 230f.

fördern, entstanden die Heime in Innenstadtnähe, zwecks Anschluss an das „pulsierende Leben“ der Jüngeren. Außerdem verfügten viele Heime über Einzelzimmer, welche die Bewohner nach eigenen Vorstellungen und teils mit eigenem Mobiliar einrichten durften.[342]

Die ‚Modernität' der Heime entpuppte sich für das Freiburger Wohlfahrtsamt als zweischneidiges Schwert. Denn bei den Altenheimen, die bis in die frühen 1960er Jahre entstanden, handelte es sich um ‚gehobene Heime'. Nach dem Verständnis dieser Zeit bedeutete das, dass die Zimmer über Zentralheizung und fließendes Wasser verfügten und geräumig und gut eingerichtet waren. Zimmer in einfachen Heimen verfügten dagegen über eine bescheidene Ausstattung, d.h. in ihnen gab es kein fließendes Wasser und nur Ofen- statt Zentralheizung, und sie fanden sich zumeist in älteren Gebäuden ohne Aufzug. Dazu kam, dass viele Heime ihre Stationen nach Geschlecht aufteilten (und dies nicht nur in Freiburg, sondern auch in Castrop-Rauxel und Schwerin bis Mitte der 1960er Jahre, als unter anderem Fachleute in Westdeutschland unter dem Eindruck einer sich wandelnden Sexualmoral zur Aufhebung der Geschlechtertrennung rieten). Da mehr Frauen als Männer um Aufnahme baten, ergaben sich daraus weitere Platzprobleme.[343]

Derartige Umstände bereiteten dem Freiburger Wohlfahrtsamt in den 1950er Jahren zunehmend Sorgen. Die Belegung der Betten mit Fürsorgeempfängern sei binnen vier Jahren auf die Hälfte zurückgegangen, unter anderem weil wegen steigender Lohn- und Lebenshaltungskosten die Pflegesätze stetig anwuchsen, beklagte der Amtsleiter Flamm 1957 in einer Besprechung mit den Leitern der Freiburger Altenheime. Im Grunde verbleibe nur noch das ehemalige Kartäuserkloster aus dem 14. Jahrhundert, das die Stiftungsverwaltung seit 50 Jahren als Altenheim nutzte, „ein älteres Heim mit Sälen, in dem die Insassen keinen Raum für ihr individuelles Eigenleben haben“, so Flamm. Die Heimleiter wiesen die Vorwürfe zurück. Sie betonten, bei der Aufnahme neuer Bewohner nicht auf den Kostenträger zu achten. Zudem erklärten sie den

---

[342] Jahresbericht „Unsere Arbeit 1951/52“ der Arbeiterwohlfahrt, Bezirk Südbaden, C5/2519, StadA Freiburg; s. bspw. *BZ*, 29.1.1957, 17.7.1958, 11.5.1959 und 20.7.1961.

[343] Rundschreiben der Liga der freien Wohlfahrtspflege, Arbeitsgemeinschaft Südbaden, 27.4.1955, F 30/5-825, StA Freiburg; Schreiben des Fürsorgeamts, 20.1.1954, AZ 18352, StadA Castrop-Rauxel; Protokoll zur am 23./24.1.1963 durchgeführten Überprüfung im Feierabendheim Friedrichsthal, R19/16, StadA Schwerin; *BZ*, 16.4.1964; vgl. Recker [3]2009: 50; vgl. Echternkamp 2013: 226-8.

Rückgang durch die Rentenreform, die zahlreiche ehemalige Fürsorgeempfänger zu Selbstzahlern gemacht habe.[344]

Es steht jedoch zu vermuten, dass auch Vorbehalte gegen die Fürsorgeempfänger bestanden. Immerhin sprach sich der Direktor der Allgemeinen Stiftungsverwaltung, Karl Benz, 1962 gegen die Angliederung eines einfachen Altenheims an das Heiliggeiststift aus, da dies seiner Ansicht nach „den gehobenen Charakter des Stifts stark mindern" würde. Benz, der bis 1952 das Freiburger Wohlfahrtsamt geleitet hatte, stellte sich damit gegen seinen Nachfolger Flamm. Dieser wiederum ließ keine Gelegenheit aus, auf die „katastrophale[] Unterbringungsnot" für ältere Menschen hinzuweisen. Als Mitglied verschiedener Fachgremien zur Altenhilfe war es Flamm ohnehin in seiner gesamten Amtszeit ein Anliegen, dieses Thema in Politik und Verwaltung nicht in Vergessenheit geraten zu lassen.[345]

Zunächst einmal sah sich das Wohlfahrtsamt aber angesichts der fehlenden einfachen Heime gezwungen, etliche Fürsorgeempfänger in Heimen außerhalb von Freiburg unterzubringen. Von dort kamen die Hilfsbedürftigen selten zurück, da rechtlich gesehen der Anspruch auf Unterbringung erfüllt war, obwohl Artikel 11 des Grundgesetzes Freizügigkeit gewährte, also das Recht, den Wohnsitz selbst zu wählen. Glücklich waren die Verwaltungsvertreter darüber nicht, wie Amtsleiter Flamm in der erwähnten Besprechung 1957 kundgab. Bei den auswärts untergebrachten Fürsorgeempfängern mache sich „Heimweh in erschreckendem Maße bemerkbar". Noch drastischer klang die Stellungnahme der Abteilung Fürsorgeamt vier Jahre später, wonach die älteren Menschen die auswärtige Unterbringung „in aller Regel […] als eine Deportation empfinden" – eine Begriffswahl, die angesichts des gleichzeitig stattfindenden Eichmann-Prozesses kaum zufällig sein konnte.[346]

Das Wohlfahrtsamt verließ sich deshalb nicht nur auf moralische Appelle, um seine Klientel in Freiburger Altenheimen unterzubringen. Vielmehr bemühte es sich, die freien Träger zum Heimbau für Hilfsbedürftige zu bewegen. An erster Stelle stand dabei ein Neubau auf dem Gelände des Kartäuserklosters, den das Wohlfahrtsamt

---

344 Entwurf zur Niederschrift über eine Besprechung mit den Heimleitern, 24.12.1957, D.So.Gen. 141, StadA Freiburg; Schreiben des Wohlfahrtsamts, 23.5.1957, AZ 414-933, SozA Freiburg; *BZ*, 28.8.1957.

345 Schreiben des Wohlfahrtsamts, 13.7.1955, C5/2597; Stellungnahme der Stiftungsverwaltung, 25.7.1962, D.So.Gen. 141; beide StadA Freiburg; Anlage zur Niederschrift über die zweite Sitzung des DST-Arbeitskreises „Kommunale Altenhilfe", 15.3.1963, AZ (B. Rep. 142-09)-4/50-11-1408, LAB.

346 Entwurf zur Niederschrift über eine Besprechung mit den Heimleitern, 24.12.1957; Schreiben des Fürsorgeamts, 2.10.1961; beide D.So.Gen. 141, StadA Freiburg; vgl. „Der alte Mensch im Altenheim", in: *NDV* 12/1956.

1964 anregte. Intern begründete das Amt dies mit der Feststellung, dass alle übrigen gehobenen Heime aus Kostengründen kaum für Fürsorge- bzw. Sozialhilfeempfänger in Frage kamen.[347]

Das Projekt, das vor allem Klein- und Sozialrentnern nutzen und von der Allgemeinen Stiftungsverwaltung durchgeführt werden sollte, blieb jedoch nicht unumstritten. Unmittelbar nach Erteilung der Baugenehmigung formierte sich 1966 die „Vereinigung zur Wahrung des Stadtbildes von Freiburg i.Br." (die heutige „Arbeitsgemeinschaft Freiburger Stadtbild"), die sich für den Schutz des Kartäuserklosters einsetzte. Die Vereinigung war nicht grundsätzlich gegen einen Neubau, forderte aber einen anderen Standort näher am Stadtzentrum, und das auch, weil sie befürchtete, dass sich sonst kein Personal finden ließe und die älteren Menschen dort isoliert seien.[348] Sie spielte also explizit auf das weithin verbreitete Bild des von Einsamkeit bedrohten Alters an. Dennoch blieb es bei den ursprünglichen Plänen der Stiftungsverwaltung, und 1969 weihte sie das neue Johannisheim am Kloster ein.

Allerdings hatten die Bauwünsche des Freiburger Sozialamtes auch Grenzen, nämlich sobald profitorientierte private Gesellschaften oder gar einzelne Personen ins Spiel kamen. Angebotene Grundstücke oder Immobilien von Privatleuten waren nach Ansicht der Behörde entweder zu weit abseits gelegen oder anderweitig ungeeignet, egal wie sehr der als akut empfundene Fehlbedarf an Altenbetten zur Bautätigkeit drängen mochte. Manchmal zweifelte das Sozialamt auch an der Kompetenz der potenziellen neuen Heimträger.[349]

Gewerblichen Anbietern schließlich versagte das Amt einen städtischen Zuschuss, da diese Mittel für gemeinnützige Träger vorgesehen waren. Solche Anbieter standen in der Bundesrepublik seit den 1950er Jahren wegen der Zustände in ihren Heimen in der Kritik, was offenbar auch in Freiburg bekannt war. Entstanden private Altenheime dann doch trotz der fehlenden Unterstützung seitens der Stadt, berücksichtigte die Behörde sie nicht bei der Vergabe von Plätzen an Hilfsbedürftige. Nach Angaben des Amtes gegenüber dem Heimträger lag dies daran, dass Hilfsbedürftige auf Basis individueller Wahlfreiheit zunächst von sich aus Heime aussuchen sollten und das Amt

---

347 Schreiben der Allgem. Stiftungsverwaltung, 9.3.1966, C5/2592, StadA Freiburg.

348 *BZ*, 25.2.1966, 1.4.1966, 9.5.1966 und 31.5./1.6.1969.

349 S. bspw. Stellungnahme des Wohlfahrtsamts, 12.2.1962, D.So.Gen. 141; Aktenvermerke des Sozialamts, 22.10.1974 und 15.10.1975, sowie Schreiben des Ordnungsamts, 29.9.1975; alle drei D.So.Gen. 423; alle StadA Freiburg; Schreiben des Sozialamts, 8.7.1969, AZ 414-933, SozA Freiburg.

erst dann helfend einschritt. Abseits der Öffentlichkeit dagegen monierte die Behörde die hohen Pensionskosten der Einrichtungen.[350]

Ebenso nahm das Amt eine ablehnende Haltung gegenüber privaten Altenstiften ein, die mittleren und gehobenen Schichten zugutekommen sollten. Die Freiburger Träger waren zwar in den 1960er Jahren zu der Überzeugung gelangt, dass ‚gutsituierte' ältere Menschen hilfsbedürftig sein konnten, Hilfsbedürftigkeit also nicht nur finanziell zu definieren war, was zum BSHG mit seinem Fokus auf ‚persönliche Hilfen' passte. Allerdings lag darin der entscheidende Nachteil der Altenstifte. Sie boten nämlich keine Betreuungsmöglichkeiten für den Fall, dass bei einem Bewohner Pflegebedürftigkeit eintrat. Daher fürchteten Politik und Verwaltung in Freiburg, dass die Altenstifte zunächst wohlhabende Pensionäre von auswärts anlocken würden, die später als Pflegefälle in die gemeinnützigen Einrichtungen drängten.[351]

Statt Angebote von privater Seite zu nutzen, setzte die Freiburger Verwaltung somit durchgehend allein auf die freie Wohlfahrtspflege, um den Mangel an Altenheimbetten zu überwinden. Zu diesem Zweck versuchte die Verwaltung, auch über die Finanzierung Einfluss auf die Heimträger zu nehmen. Hier gab es verschiedene Möglichkeiten für die Bauträger der freien Wohlfahrtsverbände. Seit 1957 konnten sie staatliche Zuschüsse beantragen, und die Stadt selbst zahlte seit 1958 auf Antrag bis 1965 zwischen 2000 und 2500 DM je Bett. In beiden Fällen waren die Zuschüsse an die Bedingung geknüpft, dass die damit erstellten Betten überwiegend Hilfsbedürftigen zugutekommen sollten, was die bauwilligen Verbände der Stadt schriftlich zusichern mussten.[352]

Waren die Zuschüsse dann ausgezahlt und die Heime gebaut, hatte die Stadt jedoch keine Möglichkeit, die Heimleiter zur vereinbarten Gegenleistung in Form des Belegungsrechtes zu zwingen – einer der Hauptgründe, weshalb die Hoffnungen des Wohlfahrtsamtes unerfüllt blieben, neuen Wohnraum für ältere Menschen zu gewinnen. So klagte die Abteilung Fürsorgeamt 1961, die Heimleiter gäben „in der Regel dem Selbstzahler gegenüber dem von der öffentlichen Fürsorge Unterstützten der Vorzug", auch wenn die Heimleiter die vielen Vormerkungen und langen Wartelisten

---

350 Aktenvermerke des Sozialamts, 2.11.1966 und 15.12.1966, Beschluss des Bürgermeisteramts, Abt. IV, 21.11.1967, sowie Antwortschreiben des Sozialamts, 13.1.1969; alle D.So.Gen. 142, StadA Freiburg; vgl. Irmak 2002: 143.

351 Schreiben des Sozialamts, 26.6.1967; Niederschriften über die Sitzungen des Sozialausschusses, 27.7.1967 und 4.8.1967; alle D.So.Gen. 142, StadA Freiburg.

352 Rundschreiben des Regierungspräsidiums Südbaden, 15.4.1957, C5/2591; Bescheinigung des Wohlfahrtsamts für das Carolus-Altenheim, 29.9.1959, D.So.Gen. 141; Vorlage für den Sozialausschuss, 10.5.1966, D.So.Gen. 142; alle StadA Freiburg.

als Grund nannten. Zumeist hänge „die Aufnahme einer von uns protegierten Person vom guten Einvernehmen zwischen den in der Heimfürsorge tätigen Bediensteten und den Heimverwaltungen ab“.[353] Das Wohlfahrtsamt erschien also abhängig vom Wohlwollen der Heimleitungen.

Damit nicht genug, stellte das Sozialamt 1966 bei einer Besprechung zur Sozialplanung fest, dass im Schnitt elf, teils sogar 20 Prozent der Heimbewohner von auswärts zugezogen waren. Diese Auswärtigen hatten zwar zumeist persönliche Beziehungen nach Freiburg, und speziell ein Heim war zur Aufnahme von politisch und rassisch Verfolgten des NS-Regimes ungeachtet von deren geografischer Herkunft verpflichtet. Trotzdem konnte dies kaum den Wünschen des Sozialamtes entsprechen, zumal es die hilfsbedürftigen Freiburger Bürger oftmals dauerhaft fernab ihrer Heimatstadt versorgen lassen musste.[354]

Angesichts dieser Lage entschied sich die Stadt Mitte der 1960er Jahre für einen Richtungswechsel. Künftig sollten Zuschüsse gemäß konkreter Richtlinien bewilligt werden, die der Gemeinderat Anfang Juli 1966 verabschiedete. Darin festgelegt waren die Bedingungen, welche die bisherigen Absprachen in einem Punkt entscheidend erweiterten: Demnach waren die Heime angehalten, Freiburger Bürger bevorzugt zu berücksichtigen. Auf diese Weise sollte verhindert werden, dass „oft […] auch die wenigen Betten in Freiburg noch durch zahlungskräftige Leute von auswärts belegt [würden], die gerne in der unterhaltsamen Stadt den Lebensabend verleben wollen“.[355]

In gewisser Weise erinnerte diese Vorgabe an das alte Heimatrecht, das in Deutschland bis in das späte 19. Jahrhundert hinein gegolten hatte. Ihm zufolge fielen Hilfsbedürftige ein Leben lang in die Zuständigkeit ihrer Heimatgemeinde, egal wohin sie im Laufe der Zeit gezogen waren. Zudem setzten sich Sozialamt und Gemeinderat damit über die grundgesetzlich garantierte Freizügigkeit hinweg. Die Heime sollten zwar individuelle Freiheiten der Bewohner fördern, aber nach Ansicht von Verwaltung und Politik eben nur für alteingesessene Freiburger. Allerdings verkörperten die Richtlinien nicht nur einen Rückschritt, weil sie ältere Traditionen über Hilfswürdigkeit aufgriffen. Vielmehr waren sie Zeugnis des Bemühens, diesen Bereich des

---

[353] Schreiben des Fürsorgeamts, 2.10.1961, D.So.Gen. 141, StadA Freiburg.

[354] Niederschrift über eine Besprechung zur Sozialplanung, 6.7.1966, D.So.Gen. 142, StadA Freiburg.

[355] Vorlage für den Sozialausschuss, 10.5.1966; Mitteilung des Bürgermeisteramts, Abt. IV, 6.7.1966; beide D.So.Gen. 142, StadA Freiburg; *BZ*, 6.7.1966.

Fürsorgewesens formaler und rationaler zu gestalten, was im Rahmen der Planungseuphorie der 1960er Jahre bundesweiten Tendenzen entsprach.[356]

Ungeachtet dieses Zwiespalts zwischen älteren Ansichten und neuen Ansprüchen verfehlten die Richtlinien aber ihren Zweck. Sie erlaubten es dem Sozialamt nämlich nicht, härter durchzugreifen, wenn Heimträger sich nach Bauvollendung darüber hinwegsetzten. Die örtliche Politik hatte die Richtlinien nicht zum bindenden Recht erklärt, vielleicht weil die Mitglieder des Gemeinderates den Widerspruch zum Grundgesetz anerkannten. Zudem sah sich die Freiburger Stadtverwaltung wegen des Sozialrechts als Bittsteller gegenüber den freien Trägern. Schließlich verpflichtete § 93 (1) BSHG die Freiburger Stadtverwaltung dazu, „darauf hin[zu]wirken, daß die zur Gewährung der Sozialhilfe geeigneten Einrichtungen ausreichend zur Verfügung stehen", ohne in Konkurrenz zu freien Verbänden zu geraten.[357]

Deshalb hielt es die Stadtverwaltung für unausweichlich, den freien Trägern unter die Arme zu greifen, statt sie für den Wortbruch beim Belegungsrecht zu bestrafen. Mehr noch: Um den freien Trägern Planungssicherheit zu geben und ihre Bautätigkeit auch in Zukunft zu erhalten, bot die Stadt in den Richtlinien erstmals konkrete Zuschüsse an, die weit über den früher gewährten Zahlungen lagen. Für die Schaffung von Altenheimbetten waren demnach jeweils 5200 DM Zuschuss veranschlagt, für Pflegebetten sogar je Bett 6700 DM. Beide Werte waren aber nicht starr festgelegt. Stattdessen betrugen sie 15 Prozent der Baukosten je Bett, die nach Schätzungen der Verwaltung Mitte der 1960er Jahre bei durchschnittlich 35.000 DM je Altenheimbett und 45.000 DM je Pflegebett lagen. (Zum Vergleich: 1961 kalkulierte der Gemeindeverein St. Johann, Träger des Antoniushauses, für den Erweiterungsbau noch mit 16.000 DM Kosten je Bett.) Preissteigerungen sollten durch künftige Gemeinderatsbeschlüsse berücksichtigt werden.[358]

Hinter dieser Entscheidung für höhere Zuschüsse stand die Befürchtung, dass ungünstige finanzielle Entwicklungen den Bauwillen der Heimträger erlahmen lassen könnten. Nicht nur waren die generellen Baukosten angesichts hoher Inflationsraten angewachsen, wie die Verdoppelung der Kosten je Bett binnen fünf Jahren belegt,

---

[356] Vgl. Riedmüller, Barbara, „Armutspolitik und Familienpolitik: Die Armut der Familie ist die Armut der Frau", in: Leibfried, Stephan und Tennstedt, Florian (Hrsg.), Politik der Armut und die Spaltung des Sozialstaats, Frankfurt/M. 1985 (Edition Suhrkamp, Neue Folge, Bd. 233), S. 321; vgl. Ruck, in: Frese et al. 2003: 497; vgl. Zacher, in: *ZSR* 1/2009: 26f.; vgl. Kapitel 2.3.

[357] Auszug der Niederschrift über die Sitzung des Verwaltungs- und Finanzausschusses, 4.7.1966, C5/2591, StadA Freiburg.

[358] Vorlage für den Sozialausschuss, 10.5.1966, D.So.Gen. 142; Protokoll über ein Telefonat mit dem Gemeindeverein St. Johann, 14.12.1961, D.So.Gen. 141; beide StadA Freiburg.

sondern auf dem freien Kapitalmarkt warteten gestiegene Zinsen auf die Kreditnehmer. Verschärft wurde die Lage dadurch, dass diesen höheren Kosten sinkende Einkünfte gegenüberstanden. Die anteiligen Finanzhilfen von Bund und Ländern waren geschrumpft, zudem hatten sich die Eigenmittel der freien Träger verringert. Gerade die kirchlichen Träger litten unter den Folgen eines Urteils des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahr 1965, das die Einnahmen aus der Kirchensteuer schmälerte. Nicht zuletzt zeichnete sich 1966 die erste wirtschaftliche Rezession seit Gründung der Bundesrepublik ab. Ohne finanzielle Anreize für die freien Träger, so die Sorge der Verwaltung, sei daher die Erfüllung von § 93 (1) BSHG künftig gefährdet, gerade weil die Stadt weiterhin nicht genug Altenheimplätze vorweisen konnte.[359]

Dass dieser Zwiespalt – einerseits die Forderung nach einem Belegungsrecht, andererseits die Notwendigkeit von Zugeständnissen – dem Sozialamt in der Praxis auch nach 1966 Probleme bereitete, macht beispielhaft der Fall des ‚Albert-und-Ria-Schneider-Heims' deutlich. Dieses Projekt profitierte als eines der ersten von der Verabschiedung der städtischen Förderrichtlinien: Statt zunächst 50.000 DM erhielt der Träger, das Evangelische Stift, auf Basis der neuen Richtlinien über 140.000 DM. Allerdings merkte das Sozialamt erst nach der Einweihung im Januar 1968 (obwohl ihm frühzeitig die Pläne vorlagen), dass es sich um ein Altenwohnheim handelte. Diese Wohnform hatten die Förderrichtlinien ausgespart, weil die dort geforderten Pflegesätze die Mittel des erwünschten Personenkreises weit überstiegen. Alle Beteiligten kamen jedoch mit einem blauen Auge davon. Das Evangelische Stift hatte nämlich parallel zum Neubau auf eigene Kosten ein älteres Heim in der Nachbarschaft umgebaut, das Sozialhilfeempfängern offen stand. Auf diese Weise kam der städtische Zuschuss zum Neubau den Hilfsbedürftigen immerhin indirekt zugute. Dennoch mahnte das Bürgermeisteramt auf Grund dieser Erfahrung an, dass künftig noch stärker auf die Einhaltung der Förderrichtlinien geachtet werden müsse.[360]

Allzu wirksam schien der Appell des Bürgermeisteramtes jedoch nicht zu sein. Denn auch das Johannisheim, das eigentlich als einfaches Heim für Menschen mit geringem Einkommen gedacht war, forderte nach Ansicht von Politikern und Journalisten viel zu hohe Pflegesätze, nämlich 1969 16 DM pro Tag, 1972 sogar 31 bis 35 DM täglich. Derartige Kostensteigerungen waren aber nur ein Grund, dass die Stadt seit Mitte der 1960er allmählich Abschied nahm vom Altenheim als bevorzugtem Bauprojekt, was

---

[359] Vorlage für den Sozialausschuss, 10.5.1966, D.So.Gen. 142, StadA Freiburg; vgl. Münch, in: Hockerts 2006: 700f.

[360] Beschreibung des Bauvorhabens Altenwohnheim des Ev. Stifts, 2.9.1965; Beschlüsse des Bürgermeisteramts, Abt. IV, 29.4.1966, 10.7.1966 und 11.6.1968; Schreiben des Sozialamts, 5.6.1968; alle C5/2593; *BZ*, 22.1.1968.

an der geringen Erweiterung des Bettenbestandes in diesem Sektor erkennbar ist. Zudem galten die üblichen Altenheime als nicht mehr zeitgemäß, wie das Sozialamt 1965 feststellte und ein Beitrag in der *BZ* 1973 weiter unterstrich: Das Altenheim sei demnach „Symbol der unfreiwillig gewählten Endstation jenseits der Welt der anderen, der jüngeren [sic!]". Die gesamtgesellschaftlichen Diskussionen der 1960er Jahre über den Umgang mit sozialen ‚Randgruppen' hinterließen also ihre Spuren: Ältere Menschen sollten nicht mehr in besonderen Heimen, sondern mitten unter ihren Mitbürgern leben.[361]

Nicht zuletzt hielt die Stadt 1969 in ihrem ‚Altenplan' fest, dass der Bestand an Altenheimbetten die von der Bundesarbeitsgemeinschaft der freien Wohlfahrtspflege und vom Deutschen Städtetag empfohlenen Bedarfsschlüssel überschritt, selbst wenn man die von auswärtigen Personen belegten Betten abzog (Bestand in Freiburg: Betten für 5,8 Prozent der über 65-Jährigen bzw. 4,3 Prozent ohne Auswärtige; Vorgaben der Bundesarbeitsgemeinschaft und des DST: 3,0 bzw. 4,2 Prozent). Bis 1980 müsse die Stadt zwar vermutlich noch rund 200 Plätze anbieten, diese könnten aber durch andere Wohnformen ersetzt werden. Gemeint waren damit Altenwohnungen und Altenpflegeheime. Sie sollten den unterschiedlichen Ausprägungen und Phasen des Alterungsprozesses und zugleich nach Meinung der Verantwortlichen weiteren Zwängen der Zeit Rechnung tragen. Kennzeichnend für Freiburg war dabei, dass diese alternativen Wohnformen bereits lange Zeit parallel zu den Altenheimen gefördert wurden, ehe sie letztere immer stärker verdrängten.[362]

So ging Freiburg bereits mit einem Altbestand an **Altenwohnungen** in die Nachkriegszeit hinein, womit die südwestdeutsche Stadt der bundesweiten Entwicklung weit voraus war. Denn die Bundesrepublik verzeichnete erst in den 1960er und 1970er Jahren einen breiteren Trend hin zu dieser Form der Altenunterbringung. Angefacht wurde dieser Trend dadurch, dass Bund und Länder Zuschüsse und Darlehen zur Verfügung stellten und Förderrichtlinien erließen. Letztere wurden wiederum mehrfach überarbeitet und schließlich wissenschaftlich untermauert und vereinheitlicht durch die 1972 herausgegebenen Empfehlungen des ‚Instituts für Altenwohnungsbau'. Dieses Institut war 1970 vom ‚Kuratorium Deutsche Altershilfe'

---

[361] Schreiben des Sozialamts, 13.10.1965, AZ 414-933, SozA Freiburg; Schreiben der Allgem. Stiftungsverwaltung, 9.3.1966, C5/2592, StadA Freiburg; *BZ*, 17.7.1969, 20.6.1972 und 4.10.1973; vgl. Münch, in: Hockerts 2006: 707.

[362] Altenplan der Stadt Freiburg, 1.4.1969, S. 6f., C5/2495, StadA Freiburg.

gegründet worden, einem Expertengremium, das Verwaltungen und Verbände im Bereich der Altenhilfe beriet.[363]

Den verschiedenen Richtlinien und Empfehlungen zufolge handelte es sich bei Altenwohnungen um kleinere Unterkünfte mit ein bis zwei Zimmern, die speziell auf die Bedürfnisse des älteren Menschen zugeschnitten waren, und zwar eines älteren Menschen, der positive wie negative Altersbilder in sich vereinte. Demnach konnten sich Angehörige dieses Personenkreises noch selbstständig versorgen und bedurften daher keiner intensiven Pflege wie in einem Altenheim, doch waren sie bereits körperlich etwas eingeschränkt und verfügten über ein eher geringes Einkommen. Die Wohnungen konnten sich in verschiedenen Gebäudetypen finden, sollten aber eine allzu große Ansammlung älterer Menschen vermeiden und ebenso, wie die Altenheime, über Lage und Infrastruktur die Anbindung an das bisherige Lebensumfeld ermöglichen. Überdies legten die Empfehlungen des ‚Instituts für Altenwohnungsbau' sehr detaillierte Raumprogramme fest: Sie schrieben die Beschaffenheit von Schlaf- und Wohnräumen vor, etwa von Sanitäranlagen, Böden und Heizung.[364]

Ironischerweise traf die Verabschiedung dieser Empfehlungen zeitlich nahezu genau mit der Feststellung des Freiburger Sozialamtes zusammen, dass der Bedarf an Wohnungen dieser Art durch den Bestand und die schon eingeleiteten Bauprojekte bis 1980 gedeckt sei. Darüber hinausgehende Planungen seien also vorerst nicht mehr nötig, was zu mehrfachen Absagen in den frühen 1970er Jahren an verschiedene Baugesellschaften führte.[365]

Schließlich konnte die Stadt Freiburg 1972 in punkto Altenwohnungen bereits auf Erfahrungen aus einem halben Jahrhundert zurückblicken. Die ersten 28 Altenwohnungen hatte die Städtische Siedlungsgesellschaft in der Weimarer Republik im Osten der Stadt errichtet. Nach dem Zweiten Weltkrieg knüpfte die Siedlungsgesellschaft fast

---

[363] „hinweise für den bau und die ausstattung von altenwohnungen und altenwohnhäusern" des Instituts für Altenwohnungsbau, Jan. 1972, AZ 12610, StadA Castrop-Rauxel; DST-Rundschreiben, 22.3.1973, D.So.Gen. 423, StadA Freiburg; Richtlinien zur Förderung des Wohnungsbaus für alte Menschen vom 23.10.1964, in: *GMBl* 2/1965, S. 19; *AZF*, 29.6.1965; *MittDST* Nr. 633/70 (16.9.1970); vgl. Irmak 2002: 112f.; vgl. Münch, in: Ruck/ Boldorf 2007: 603; vgl. Blonski, in: ders. 2009: 12; vgl. Schneiders 2010: 46f.

[364] „hinweise für den bau und die ausstattung von altenwohnungen und altenwohnhäusern" des Instituts für Altenwohnungsbau, Jan. 1972, AZ 12610, StadA Castrop-Rauxel; Richtlinien zur Förderung des Wohnungsbaus für alte Menschen vom 23.10.1964, in: *GMBl* 2/1965, S. 19.

[365] Sozialplanung (Legende zum Flächennutzungsplan 1972), Stand 1.7.1972, und Schreiben des Bürgermeisteramts, Abt. IV, 30.9.1974; beide D.So.Gen. 423, StadA Freiburg; Bericht des Sozialamts über eine Besprechung zu Altenwohnungen, 4.4.1972, AZ 414-933, und Schreiben des SPD-Fraktionsvorsitzenden Hansjörg Seeh, 14.11.1973, AZ 430-00; beide SozA Freiburg.

nahtlos an diese Arbeiten an, indem sie in den 1950er und 1960er Jahren das Gros der neuen Altenwohnungen erstellte. Durch weitere Projekte in den 1960er Jahren, an denen sich zunehmend auch andere gemeinnützige Träger beteiligten, gelang es der Stadt, den Bedarfsschlüssel der Bundesarbeitsgemeinschaft der freien Wohlfahrtspflege bereits 1969 zu erfüllen. 1972 verzeichnete die Stadt schließlich mehr als 500 bestehende Altenwohnungen und rund 670 in Planung befindliche Wohneinheiten, die über die ganze Stadt verteilt waren. In der Regel waren diese entweder Altenheimen angegliedert, was insbesondere auf die neueren, als ‚Altenzentren' konzipierten Projekte zutraf, oder sie waren in ‚Altensiedlungen' bzw. zumindest Straßenzügen zusammengefasst.[366]

Die Stadt hatte somit frühzeitig erkannt, dass Altenheime allein nicht ausreichten, und das lange, bevor sich dieser Befund in Bund und Ländern durchsetzte. Schon 1953 bezeichnete Wohlfahrtsamtsleiter Franz Flamm „die Versorgung in Alterswohnungen (Kleinwohnungen) als eine zeitgemäße und bewährte Form der Altersfürsorge", eine Aussage, die er in den folgenden Jahren immer wieder bekräftigte. Auch die Arbeiterwohlfahrt hielt 1960 Altenwohnungen für „eine würdige Unterbringung", ebenso Altenwohnheime, also in Häusern zusammengefasste, durch Betreuungseinrichtungen ergänzte Altenwohnungen. Nach Ansicht der Arbeiterwohlfahrt teilten die älteren Menschen diese Ansicht, denn Altenwohnungen seien, so hieß es bei der Bezirkstagung des Verbandes, „am beliebtesten und deshalb am gesuchtesten". Konsequenzen zog die Arbeiterwohlfahrt daraus jedoch erst rund ein Jahrzehnt später, als sie ab den frühen 1970er Jahren im Neubaugebiet Weingarten ein ‚Altenzentrum' plante, das der Verband schließlich 1978 eröffnete.[367]

Es waren aber nicht allein derartig hehre Ziele, also die Förderung von Selbstständigkeit und Menschenwürde auch im Alter, die Vertreter der öffentlichen und freien Wohlfahrtspflege dazu brachten, sich für den Bau von Altenwohnungen auszusprechen. Daneben spielten pragmatische Erwägungen eine wichtige Rolle, insbesondere im Vergleich zu Altenheimen. Letztere erforderten den Einsatz von viel Pflegepersonal, das erstens oft nicht ausreichend vorhanden war und zweitens einen großen Kostenfaktor darstellte. Wer dagegen in Altenwohnungen wohnte, benötigte

---

[366] Entwurf eines Vortrags über „Fünf Jahre Ratsarbeit", 26.9.1953, C5/649; Schreiben des Wohlfahrtsamts, 1.3.1960, und Stellungnahme der Allgemeinen Stiftungsverwaltung, 7.7.1964; beide C5/2565; Altenplan der Stadt Freiburg, 1.4.1969, S. 6f., C5/2495; Sozialplanung (Legende zum Flächennutzungsplan 1972), Stand 1.7.1972, D.So.Gen. 423; alle StadA Freiburg; Stellungnahme der Städtischen Siedlungsgesellschaft, 31.1.1968, AZ 414-933, SozA Freiburg; *BZ*, 17./18.11.1956.
[367] Broschüre zur Fürsorge in Freiburg zwischen 1948 und 1953, C5/2501, StadA Freiburg; *SR*, 27./28.1.1960; *BZ*, 20./21.7.1963, 9.10.1964, 28.9.1972 und 8.11.1973.

nach Ansicht des Wohlfahrtsamtes weit weniger Betreuung, was Personal und Kosten einsparte.[368]

Gerade die Kostenfrage brachte jedoch auch Nachteile mit sich, da es zunächst in den 1950er Jahren nur unzureichende Fördermöglichkeiten durch Stadt, Land und Bund gab. Die Städtische Siedlungsgesellschaft etwa zeigte sich in dieser Zeit nicht angetan von der Idee, weitere Projekte dieser Art zu verwirklichen. Sie beharrte darauf, dass ihre Hauptaufgabe die Schaffung von Normalwohnungen sei, und lehnte den Bau von Altenwohnungen aufgrund der zu erwartenden laufenden Unterhaltskosten ab. Bei der Stadt rief dies Bedauern, aber auch Verständnis hervor. Die Siedlungsgesellschaft sei eben keine „Sozialeinrichtung", wie Sozialbürgermeister Eggers bemerkte.[369]

In der Folge versuchte die Stadt, der Siedlungsgesellschaft den Bau von Altenwohnungen durch Bereitstellung von Zuschüssen schmackhaft zu machen. Doch erschwerten nun neue Darlehensbedingungen der Landeskreditanstalt (LAKRA) die Umsetzung von Bauprojekten. Die vom Land getragene Bank, die den Wohnungsbau förderte, verlangte beispielsweise vollständig eingerichtete Bäder in jeder Wohnung. Zudem berichtete die Siedlungsgemeinschaft, dass die Bewohner dieser Wohnungen einer intensiveren Betreuung bedurften als erwartet, was Zusatzkosten verursachte.[370]

In den Augen des Wohlfahrtsamtes war damit die Zeit reif für eine Grundsatzdiskussion. Das Problem habe „allgemein sozialpolitische Bedeutung für die Stadtverwaltung angesichts der wachsenden Altersrate und der in den nächsten Jahren noch mehr sich verschärfenden Situation". Die „überspitzten Forderungen der LAKRA" zeigten jedoch, „daß man [dort] das Altenproblem noch nicht erkannt hat". Daher sei es für die Stadtverwaltung „höchste Zeit, daß man gegen eine derartige Entwicklung mit allen zu Gebote stehenden Mitteln angeht", etwa indem die Stadt das Thema im Wohlfahrtsausschuss der südbadischen Städte ansprach, um weitere Bemühungen auf

---

368 S. bspw. Niederschrift über die Sitzung des Wohlfahrtsausschusses der südbadischen Städte, 21.11.1960, F 30/5-1581, StA Freiburg; Auszug der Niederschrift über die Sitzung des Sozialausschusses, 21.5.1964, C5/2506, StadA Freiburg; Schreiben des Sozialamts, 13.10.1965, AZ 414-933, SozA Freiburg.

369 Antwortschreiben der Städtischen Siedlungsgesellschaft, 11.12.1956, und Stellungnahme des Wohlfahrtsamts, 9.1.1957; beide AZ 414-933, SozA Freiburg; Niederschrift über die Sitzung des Wohlfahrtsausschusses, 23.3.1957, C5/2492, StadA Freiburg.

370 Niederschrift über die Sitzung des Wohlfahrtsausschusses, 25.4.1957, C5/2492, StadA Freiburg; Schreiben der Städtischen Siedlungsgesellschaft, 20.5.1957, und Stellungnahme des Wohlfahrtsamts, 23.5.1957; beide AZ 414-933, SozA Freiburg.

Landesebene anzustoßen. Im Übrigen, so Flamm, hätten die bisherigen Wohnungen „sehr wohl hinreichend den Bedürfnissen unserer alten Menschen entsprochen".[371]

Die Krise, die sich hier zuspitzte, entschärfte sich jedoch bald darauf, da die LAKRA ihre Forderungen zurückzog. Zudem brachte der Wohlfahrtsausschuss einen Betrag von zunächst 3000 DM in den Haushaltsansatz für 1958 ein, um künftig Verluste aufzufangen, die durch die Wohnungsverwaltung entstanden. Daraufhin begann die Siedlungsgesellschaft mit den Bauvorbereitungen für 140 neue Altenwohnungen. Deren Baupläne stießen zunächst im Wohlfahrtsamt auf Kritik, da sie nach Ansicht des Amtes eher von finanziellen Interessen als von gerontologischen Erkenntnissen geleitet waren. Nachdem das Amt 100.000 DM bereitstellte, die es dank der Rentenreform hatte einsparen können, lenkte die Siedlungsgesellschaft ein, allerdings unter der Bedingung, dass die Betreuung der Bewohner durch das Wohlfahrtsamt zu erfolgen habe.[372]

Generell zeigte sich also, dass es für die Stadt Freiburg durchaus ein Risiko darstellte, der bundesweiten Entwicklung einige Schritte voraus zu sein, da viele andere Städte erst in den 1960er Jahren größere Altenwohnungsbauprojekte angingen. Mangels ausreichender anderweitiger Fördermittel musste die Freiburger Verwaltung zunächst selbst Hilfen leisten für die laufenden Betriebskosten der Altenwohnungen und -siedlungen, was mit einer dauerhaften Finanzierungsverpflichtung einherging. Zudem waren die Anforderungen an die Gestaltung der Altenwohnungen noch nicht einheitlich festgelegt. Daher konnte es passieren, wie im Fall der LAKRA 1956, dass sich mitten im Planungsprozess die Vorgaben hierzu änderten. Ebenso hatten offensichtlich Siedlungsgesellschaft und Wohlfahrtsamt unterschiedliche Ansichten darüber, welche konkreten Eigenschaften die Altenwohnungen haben sollten, was den Planungsprozess zusätzlich verzögerte.

Auch im weiteren Verlauf der 1960er und frühen 1970er Jahre entwickelte sich der Bereich der Altenwohnungen nicht ohne Probleme. Mal bezweifelte das Sozialamt Baupläne anderer Gesellschaften, weil diese nicht seinen Vorstellungen entsprachen. Teilweise lehnte es deshalb sogar die Pläne von vornherein ab, obwohl es einen hohen

---

[371] Niederschrift über die Sitzung des Wohlfahrtsausschusses der südbadischen Städte, 9.5.1957, D.So.Gen. 292, StadA Freiburg; Stellungnahme des Wohlfahrtsamts, 23.5.1957, AZ 414-933, SozA Freiburg.

[372] Bericht des Wohlfahrtsamts über die Besprechung mit der Städtischen Siedlungsgesellschaft, 5.7.1957, und Schreiben der Städtischen Siedlungsgesellschaft, 5.3.1958 und 11.7.1958; alle AZ 414-933, SozA Freiburg; Niederschrift über die Sitzung des Wohlfahrtsausschusses, 21.8.1957, C5/2492; Schreiben des Wohlfahrtsamts, 1.3.1960 (C5/2565) und 23.10.1961 (D.So.Gen. 108); alle StadA Freiburg.

Bedarf für solche Projekte sah und noch Jahre später bedauerte, dass sich andere gemeinnützige Baugenossenschaften nicht am Bau von Altenwohnungen beteiligten.[373] Dann wieder geriet die Kostenfrage in den Fokus. 1965 etwa konnte das Sozialamt durchsetzen, dass es in der Altensiedlung im Westen der Stadt nur noch für Aufgaben nach dem BSHG Zuschüsse leisten musste. Die übrigen laufenden Betriebskosten sollte wieder die Siedlungsgesellschaft tragen, was zu Mieterhöhungen führte. Allerdings waren selbst für den verringerten Kostenumfang zu diesem Zeitpunkt im städtischen Haushalt wegen niedriger Steuereinnahmen keine Mittel vorhanden.[374]

Womöglich auch wegen der Finanzsorgen blieb die Stadtverwaltung zurückhaltend, als 1966 eine weitere Baugesellschaft Interesse bekundete, im Neubaugebiet ‚Weingarten Ost' 700 Altenwohnungen zu erstellen. Denn die Gesellschaft beklagte die hohen Baukosten und Grundstückspreise und versuchte daher zu erreichen, dass die Grundstücke im Neubaugebiet künftig nur noch Baugesellschaften ihrer Größenordnung überlassen würden. Die Stadt ließ sich zunächst auf Verhandlungen ein. Als aber nach einem halben Jahr noch keine Lösung erzielt war und der zuständige Architekt es versäumte, sich zu melden, befand das Sozialamt Anfang 1967: „Eine Initiative unsererseits ist in dieser Sache nicht erforderlich." Eine solche Feststellung war umso erstaunlicher, als dass das Sozialamt weiter den Mangel an derartigen Wohnungen beklagte und sich um Baugesellschaften bemühte, die Wohnraum vor allem für bedürftige ältere Freiburger schaffen könnten. Erst Ende der 1960er hatte sich die finanzielle Lage der Stadt soweit beruhigt, dass dank höherer Steuereinnahmen sogar überplanmäßige Zuschüsse für weitere Altenwohnungen im Westen der Stadt möglich waren.[375]

Nicht zuletzt machte sich das Vorpreschen der Stadt mit Blick auf Altenwohnungen dahingehend bemerkbar, dass die frühzeitig erstellten Bauten nicht den bundesweit angewandten Empfehlungen der frühen 1970er Jahre entsprachen, wie sie das ‚Institut für Altenwohnungsbau' herausgab. Die ersten Wohnungen aus der Zeit der

---

[373] Bericht des Wohlfahrtsamts über eine Besprechung mit der Bau-Treuhand, 3.5.1960, AZ 414-933, SozA Freiburg; Schreiben des Bürgermeisteramts, Abt. IV, 3.4.1962, F 30/5-1581, StA Freiburg; Antwortschreiben des Sozialamts an den Verband Deutscher Nachbarschaftsheime, Juli 1962, D.So.Gen. 108; Schreiben des Sozialamts, 21.12.1965, D.So.Gen. 141; beide StadA Freiburg.

[374] Niederschrift über die Sitzung des Sozialausschusses, 8.10.1965, C5/2494, StadA Freiburg; Schreiben der Städtischen Siedlungsgesellschaft, 2.8.1971, AZ 414-933, SozA Freiburg; s. bspw. *BZ*, 24./25.7.1965, 18.11.1965, 20.10.1966 und 15.2.1967.

[375] Schreiben des Sozialamts, 11.8.1966, sowie Aktenvermerke des Sozialamts, 27.9.1966 und 12.1.1967; alle D.So.Gen. 142, StadA Freiburg; Schreiben des Bürgermeisteramts, Abt. IV, 10.2.1969, Schreiben des Sozialamts, 6.6.1969, und Beschluss des Verwaltungs- und Finanzausschusses, 29.10.1970; alle drei AZ 414-933, SozA Freiburg; *BZ*, 16.11.1967; *BVZ*, 16.12.1967.

Weimarer Republik gerieten daher 1975 in die Kritik, unter anderem wegen der Gemeinschaftstoiletten, die laut der zuständigen Sozialarbeiterin „häufig der Anlaß zu Zank und Streit und sonstigen Mißstimmigkeiten“ gewesen waren. In den wenigen verbliebenen Monaten des Jahres 1975 kam es aber lediglich zu kleineren statt umfassenden Verbesserungen.[376]

Die Kritik führte allerdings beim Sozialamt nicht dazu, generell das bisherige Vorgehen in Frage zu stellen. Dabei waren schon verhältnismäßig früh Zweifel an die Verwaltung herangetragen worden. 1965 etwa hatte ein Experte für sozialpolitische Fragen Bedenken geäußert, dass Altensiedlungen sich als eine Art Ghetto entpuppen könnten – eine Vorstellung, die in den frühen 1970ern Eingang in die Hinweise des ‚Instituts für Altenwohnungsbau' fand, in Form der Warnung vor einer ‚Massierung' älterer Menschen. Das Sozialamt wiegelte die Sorgen des Experten jedoch mit dem Hinweis ab, dass in den bisherigen Siedlungen „noch nie dieses Gefühl seitens der alten Menschen geäußert“ worden sei. Zudem erleichtere die Zusammenfassung von Altenwohnungen in solchen Siedlungen die Betreuung der Bewohner. Dennoch verabschiedete sich die Stadt 1969 in ihrem ‚Altenplan' vom Konzept der Altensiedlung zugunsten verstreuter Altenwohnungen.[377]

In ähnlicher Weise stellte sich das Sozialamt Mitte der 1970er Jahre gegen die Einwände, die eine Freiburger Altenpflegerin gegen Altenwohnungen erhob. Die in einer Altenbegegnungsstätte tätige Frau beanstandete, dass ältere Menschen auch in solchen Wohnungen vereinsamen könnten. Selbst Betreuungsangebote in unmittelbarer Nähe böten demnach keine Abhilfe, da eine einzige Pflegekraft nicht alle Bewohner jeden Tag besuchen könne. Überdies verleite die Notwendigkeit der eigenständigen Versorgung „einen beträchtlichen Teil der älteren Menschen in Altenwohnungen zur Trägheit, insbesondere im Bereich der persönlichen Hygiene und dem Austausch mit den Mitbewohnern“. Die Altenpflegerin empfahl daher statt der bloßen Altenwohnungen Altenwohnheime, in denen zumindest das Mittagessen gemeinsam eingenommen werde. Immerhin widersprach die Praktikerin dem Experten von 1965, indem sie betonte, Altensiedlungen kämen eher den Bedürfnissen älterer Menschen entgegen. Da diese Menschen Kinder in unmittelbarer Nähe nicht ertrügen, seien Mischwohnhäuser, in denen sich neben Alten- auch Normalwohnungen befanden, ungeeignet. All diese Empfehlungen stießen jedoch im Sozialamt auf wenig Gegenliebe. Dort beharrte man darauf, dass „eben gerade die Altenwohnung die größte Chance zu eigener Initive [sic!] und eigener Lebensgestaltung“ biete. Das

---

[376] Aktenvermerk des Sozialamts, 15.10.1975, sowie Stellungnahme der Hauptabt. für Familienhilfe und soziale Dienste, 22.12.1975; beide AZ 414-933, SozA Freiburg.
[377] Schreiben des Sozialamts, 13.10.1965, AZ 414-933, SozA Freiburg; *BZ*, 2.5.1969.

positive Altersbild, das eine größtmögliche Selbstständigkeit im Alter einforderte, erwies sich augenscheinlich als stärker als die Erfahrungen aus der Praxis.[378]

Beide Kritiker, der Experte und die Altenpflegerin, sind insbesondere deshalb interessant, weil sie den Eindruck vermitteln, dass die zeitliche Fortschrittlichkeit der Freiburger Verwaltung im Hinblick auf die Unterbringung älterer Menschen nicht unbedingt mit einer großen Offenheit für neue Ideen einherging. Stattdessen erscheint das Sozialamt vor allem geprägt durch die Gedanken des Amtsleiters Franz Flamm, da dieser aufgrund seiner deutschlandweiten Netzwerke und vielfältigen Aktivitäten (Vorträge, Veröffentlichungen, Gremienmitgliedschaften etc.) als Experte für dieses Thema galt. Flamm war es auch, der sich mit wiederholten moralischen Appellen für eine dritte Form der Altenunterbringung stark machte: **Pflegeheime und -stationen**. Die Schaffung von Versorgungseinrichtungen für ‚gebrechliche Alte' bildete aber jenen Bereich, in dem das Freiburger Sozialamt die größten Schwierigkeiten hatte, seine Wünsche durch freie Träger umsetzen zu lassen. Daher verzeichnete die Stadt auf diesem Gebiet in ihrem ‚Altenplan' von 1969 mit einem Mangel an 130 Plätzen den größten Fehlbedarf, der sich sogar noch zu verschärfen drohte, falls nicht bis 1980 über 400 neue Plätze geschaffen würden.[379]

Dabei war die Ausgangslage auf dem Gebiet der Pflegeeinrichtungen nach dem Zweiten Weltkrieg in Freiburg schlechter als bei den Altenheimen gewesen. Da sich die meisten Pflegebetten in Altenheimen befunden hatten, waren auch sie nicht von deren Zerstörung 1944 verschont geblieben. Zudem beklagte die Stadt den Verlust der früheren Kreispflegeanstalt nahe dem Hauptbahnhof, die 1940/1 den Besitzer gewechselt hatte. Im Grunde blieb somit 1945 nur noch die Pflegestation mit 60 Betten im Altenheim Kartaus übrig. Pflegebedürftige Freiburger konnten deshalb (wenn überhaupt) in der Mehrheit nur auswärts untergebracht werden oder in Kliniken und Psychiatrien. Letzteres erschien allen Beteiligten als nachteilig. Die Kliniken klagten darüber, dass ihre Betten durch Pflegefälle blockiert waren, und das Wohlfahrtsamt sorgte sich wegen der Kosten und der Unterbringung von Pflegebedürftigen mit psychisch Kranken und sogar Straftätern, die bis weit in die 1960er Jahre hinein bundesweit üblich war.[380]

---

[378] Schreiben des Sozialamts, 19.4.1974 und 26.4.1974; beide AZ 414-933, SozA Freiburg.

[379] S. bspw. Schreiben des Fürsorgeamts, 21.7.1956, C5/2593; Diskussionsvorlage des Sozialamts, 18.6.1963, C5/2493; Altenplan der Stadt Freiburg, 1.4.1969, S. 6-8, 33, C5/2495; alle StadA Freiburg.

[380] S. bspw. Schreiben des Fürsorgeamts, 7.7.1956, 21.7.1956 und 27.7.1956, C5/2593; Stellungnahme des Wohlfahrtsamts, 2.5.1958, D.So.Gen. 141; Schreiben des Sozialamts, 8.2.1963,

Für das Wohlfahrtsamt war also auch diese Form der Unterbringung älterer Menschen schon früh von Interesse. Im Gegensatz zu Altenheimen und Altenwohnungen bemühte sich die Stadt Freiburg jedoch im Fall der Pflegeheime, selbst einen Ersatz für die frühere Kreispflegeanstalt einzurichten, und zwar gemeinsam mit dem angrenzenden Landkreis Freiburg. Dadurch stellte sie sich aber nicht gegen das fürsorgerechtlich verankerte Subsidiaritätsprinzip. Schließlich wiesen § 5 RFV und später § 93 (1) BSHG die örtlichen öffentlichen Träger der Sozialhilfe, d.h. die Stadt- und Landkreise, dazu an, eigene Einrichtungen zu schaffen bzw. Maßnahmen zu ergreifen, wenn freie Träger nicht aktiv wurden. Genau dies traf zumindest teilweise bei der Unterbringung pflegebedürftiger älterer Menschen zu, nämlich auf die Unterbringung der ‚geistig Gebrechlichen'.

Für ältere ‚körperlich Gebrechliche' war dadurch gesorgt, dass die freien Wohlfahrtsverbände den Altenheimen, die sie im Zuge des Wiederaufbaus neu bauten, seit Mitte der 1950er Jahre Pflegestationen angliederten und diese im Laufe der 1960er Jahre noch erweiterten. Deshalb verzeichnete die Stadt zu Beginn der 1970er Jahre über 250 Pflegebetten für diesen Personenkreis. Zudem hatte der Direktor der Allgemeinen Stiftungsverwaltung Bock 1974 die Idee, Plätze für die Kurzzeitunterbringung älterer Pflegebedürftiger anzubieten – ein Schritt hin zu den teilstationären Einrichtungen, die bundesweit zur selben Zeit aufkamen.[381]

Die Stadt beteiligte sich auch hier finanziell zunächst über Darlehen, dann ab 1956 durch Zuschüsse, die sie wie bei den Altenheimen generell ab 1966 durch die städtischen Förderrichtlinien vereinheitlichte, 1970 anhob und 1973 schließlich nahezu verdoppelte. Seit 1962 fanden sich in den städtischen Haushalten zudem jährliche Rücklagen in Höhe von jeweils 300.000 DM speziell zugunsten von Einrichtungen für pflegebedürftige Bürger. Ebenso führte das Land ab 1963 einen Haushaltsposten für den Bau von Altenpflegeheimen ein, dessen Umfang in den Folgejahren stetig wuchs. Nicht zuletzt befand der Bundesgesetzgeber ab 1969 auch Pflegestationen für förderungswürdig.[382]

C5/2597; Diskussionsvorlage des Sozialamts, 18.6.1963, C5/2493; alle StadA Freiburg; *BZ*, 28.2./1.3.1959 und 4./5.6.1969; vgl. Irmak 2002: 174; vgl. Rudloff, in: Ruck/ Boldorf 2007: 494f.

[381] Schreiben der Verwaltung des Ev. Stifts, 5.12.1955 und 21.2.1961; beide C5/2593; Stellungnahme des Wohlfahrtsamts, 2.5.1958, D.So.Gen. 141; Übersicht über die Freiburger Altenheime, Stand 1.10.1970, D.So.Gen. 423; alle StadA Freiburg; Schreiben des Sozialamts, 21.3.1974, AZ 414-60, SozA Freiburg; *BZ*, 27.4.1955, 17.2.1956, 29.1.1957, 28.11.1958 und 11.8.1959; vgl. Backes/ Clemens [2]2003: 299.

[382] Vorlage für den Finanzausschuss, 2.8.1956, C5/2593; Vorlage für den Verwaltungs- und Finanzausschuss, 21.6.1957, C5/2595; Niederschrift über die Sitzung des Sozialausschusses, 26.4.1963, C5/2493; Auszug aus dem *Staatsanzeiger*, 19.9.1964, D.So.Gen. 141; Schreiben des

Anders stellte sich die Situation für ‚geistig gebrechliche' ältere Menschen dar, d.h. vor allem Demenzkranke. Sie waren nicht nur in den Kliniken unerwünscht, sondern offenbar auch in den Heimen der gemeinnützigen Träger. So hoffte das Sozialamt Anfang der 1960er Jahre darauf, dass die Allgemeine Stiftungsverwaltung im Rahmen des Kartaus-Neubaus das alte Gebäude in ein Pflegeheim (auch) für ‚geistig Gebrechliche' umwandeln würde. Ende 1964 lehnte die Stiftungsverwaltung dieses Ansinnen entschieden ab, da das Altenheim zuletzt immer wieder Personen habe aufnehmen müssen, „die entweder debil oder lebensschwach oder sonstwie Psychopathen sind", weshalb die Einrichtung in Verruf geraten sei. Im Übrigen widerspräche die Aufnahme ‚geistig gebrechlicher' älterer Menschen dem „Stiftungszweck", da es sich um eine städtische Aufgabe handele, und sei „aus pflegerischen Gründen" nicht zu empfehlen. Benz verweigerte daher auch hier ein Entgegenkommen gegenüber der Stadt, nachdem er bereits 1962 der Anbindung eines einfachen Altenheims an das Heiliggeiststift eine Absage erteilt hatte. Letzten Endes konnte sich der Stiftungsdirektor durchsetzen. Das Pflegeheim in der alten Kartaus, die zu diesem Zweck seit Ende der 1960er Jahre umgebaut wurde, nahm nur ‚körperlich Gebrechliche' auf. ‚Geistig Gebrechliche' musste das Sozialamt weiterhin entweder in Kliniken oder Psychiatrien zumeist auswärts unterbringen.[383]

Auch sonst blieb der Bereich der Pflegeeinrichtungen für ‚geistig Gebrechliche' umstritten, obwohl die Stadt Freiburg sogar Unterstützung durch den Landkreis Freiburg erhielt. Mal lag es an hohen finanziellen Forderungen der Eigentümer, wenn die Kreise ein entsprechendes Baugrundstück oder Gebäude erwerben wollten, dann am baulichen Zustand oder Standort der Immobilien. Die Kreispflegeanstalt konnte der Landkreis zudem trotz einer Resolution an die Bundesregierung im Jahr 1964 nicht zurückbekommen, da er die Anstalt 1941 verkauft und deshalb keinen rechtlichen Anspruch auf Rückgabe hatte. Dazu kamen Schwierigkeiten, Personal zu finden, letzteres ein wiederholt beklagtes Problem, das auch zahlreiche andere Städte in Westdeutschland kannten und das in den 1960er Jahren allmählich auch die Länderparlamente erreichte. Weiterhin regte sich Widerstand unter Anwohnern. Als etwa der Gemeinderat Merzhausen im Sommer 1967 erfuhr, dass in unmittelbarer Nachbarschaft ein Heim für ‚geistig Gebrechliche' entstehen sollte, äußerte er erhebliche Sicherheitsbedenken. Dadurch zwang er Stadt- und Landkreis zu umfangreichen

---

Sozialamts, 13.5.1966, und Schreiben des Bürgermeisteramts, Abt. IV, 11.9.1969; beide D.So.Gen. 142; Verweisung des Bürgermeisteramts, Abt. III, 10.7.1973, D.So.Gen. 423; alle StadA Freiburg.

[383] Bericht des Sozialamts über die Sitzung des Stiftungsrats, 11.12.1964, D.So.Gen. 141; Niederschrift über die Besprechung zwischen Sozialamt und Stiftungsrat, 6.7.1964, C5/2597; beide StadA Freiburg; *BZ*, 17.7.1969 und 13.8.1971.

Planänderungen. Eben solche waren auch die Folge, als die Stadt einen freien Wohlfahrtsverband als Träger eines solchen Heimes fand und dessen Ansprüche erfüllen musste. Derartige Widerstände und Verzögerungen führten dazu, dass in Freiburg erst Anfang der 1980er Jahre ein Altenpflegeheim für ‚geistig Gebrechliche' eröffnete, also 40 Jahre nach der Auflösung der ehemaligen Kreispflegeanstalt. Vermutlich lag dies auch daran, dass psychisch Kranke erst seit den späten 1960er Jahren als hilfswürdige ‚Randgruppe' galten, denn das BSHG hatte bis zur Novellierung 1969 Hilfen für diesen Personenkreis nur als ‚Kann'-Leistung aufgeführt. Ansonsten hatten Bundes- und Landespolitiker das Thema außer Acht gelassen.[384]

Wer im Alter ‚nur' körperliche Beschwerden bekam, konnte somit seit den späten 1950er Jahren darauf hoffen, in Freiburg in einem Heim Aufnahme zu finden. Wen dagegen mit den Jahren die geistigen Kräfte verließen, der war im gesamten Untersuchungszeitraum benachteiligt. Dennoch sollte nicht verkannt werden, dass die Stadt Freiburg das Thema Altenunterbringung früh differenziert betrachtete, was zu dem Befund passt, dass hier schon zu Beginn des Untersuchungszeitraumes verschiedene Altersbilder nebeneinander existierten. Neben den Altenheimen förderte die Stadt in den 1950er Jahren Altenwohnungen und Altenpflegeheime bzw. -stationen, also teilweise lange bevor Land und Bund hierfür Gelder zahlten und Richtlinien erstellten. Einen gewichtigen Anteil an dieser Entwicklung hatte vermutlich der langjährige Freiburger Wohlfahrtsamtsleiter Franz Flamm, der sich als Mitglied in überregionalen Gremien und als Autor von Zeitschriftenbeiträgen intensiv mit dem Thema Altenhilfe befasste. Das Wissen und die Erfahrungen, die er aus diesen Tätigkeiten gewann, brachte Flamm auf lokaler Ebene in die Diskussionen in Politik, Verwaltung und Öffentlichkeit ein.

Doch begleiteten verschiedene Schwierigkeiten die Entwicklungen im Bereich der Altenunterbringung. Die Altenwohnungen entstanden lange bevor Land und Bund dazu Fördermittel bereitstellten und Baurichtlinien erließen. Daher musste die Stadt finanzielle Hilfen leisten, und der Altbestand entsprach bereits in den 1970er Jahren nicht mehr den zeitgenössischen Ansprüchen. Bei Alten- und Altenpflegeheimen

---

[384] S. bspw. Auszüge der Niederschriften über die Sitzungen des Stiftungsrats, 11.6.1956 und 1.10.1957; Schreiben des Bürgermeisteramts Merzhausen, 11.9.1967 und 10.9.1968; Schreiben des Freiburger Diakonissenhauses, 28.5.1969; Vorlage für den Gemeinderat, 16.7.1969; alle C5/2598; Schreiben der Allgem. Stiftungsverwaltung, 14.4.1969, C5/2592; alle StadA Freiburg; Gemeinsame Resolution der Kreistagsfraktionen Freiburg, 29.4.1964, F 23/28-52, StA Freiburg; *BZ*, 25.4.1956, 7.11.1963, 17.10.1969 und 23.4.1970; vgl. Schellhorn/ Jirasek/ Seipp [6]1970: 120; vgl. Irmak 2002: 318; vgl. Rudloff, in: Ruck/ Boldorf 2007: 498; vgl. Münch, in: Ruck/ Boldorf 2007: 608; vgl. Hockerts 2011: 190; vgl. Kapitel 2.6.

wiederum war ein Mangel an Pflegepersonal zu beobachten, wie er allgemein in vielen deutschen Städten herrschte, und auch hier leistete die Stadt hohe Zahlungen.

Überdies einte alle drei Bereiche das Problem, dass die Stadt sich weigerte, selbst Einrichtungen für die Altenunterbringung zu schaffen, was sie mit einer strengen Auslegung des Subsidiaritätsprinzips begründete. Sie begab sich damit in eine starke Abhängigkeit von den freien Trägern, die dadurch verstärkt wurde, dass die Stadt trotz ihrer finanziellen Förderung für gemeinnützige Bauprojekte kaum Einfluss auf die Belegung dieser Einrichtungen hatte. Zudem sah sich das Freiburger Sozialamt lange Zeit einem hohen Fehlbedarf an Altenplätzen ausgesetzt, da die Angebote der freien Wohlfahrtsverbände nicht mit dem großen Bevölkerungswachstum und der Altersquote Schritte halten konnten und daher hinter den bundesweit gültigen Bedarfsschlüsseln zurückstanden.

Zum Bedauern des Sozialamtes mussten hilfsbedürftige ältere Bürger deshalb oft auswärts untergebracht werden. Am schlimmsten traf es die so genannten ‚geistig Gebrechlichen'. Da die freien Träger für diesen Personenkreis keine Pflegeplätze schufen, musste die Stadt selbst aktiv werden. Eine Lösung konnte sie jedoch bis zum Ende des Untersuchungszeitraums nicht finden. Trotzdem sollte festgehalten werden, dass Freiburg Mitte der 1970er Jahre einen vergleichsweise großen Bestand an Altenwohnungen, Altenheim- und Pflegeheimplätzen vorweisen konnte, die über die ganze Stadt verteilt waren. Bei Altenwohnungen und (mit Abstrichen) bei den Altenheimen hielt die Stadt deshalb den Bedarf in den 1970er Jahren für gedeckt.

Anders in Castrop-Rauxel und Schwerin: Dort nahmen die Maßnahmen auf dem Gebiet der Unterbringung älterer Menschen nie ein vergleichbares Ausmaß an. Überdies erschien Castrop-Rauxel gegenüber Freiburg als ‚Spätzünder'. In Schwerin dagegen setzte nach einer Ausbauphase in den späten 1950er Jahren eine Zeit der Stagnation ein, die in den frühen 1970er Jahren trotz einiger Maßnahmen nicht vollends überwunden werden konnte.

3.5.1.2. Castrop-Rauxel

Castrop-Rauxel ging wie Freiburg mit einem relativ geringen Bestand an Altenheimplätzen in die Nachkriegszeit. Allerdings lag dies nicht, wie im Freiburger Fall, an den erheblichen Zerstörungen der letzten Kriegsjahre. Stattdessen hatten auch schon vor 1945 nur zwei solche Heime existiert, nämlich das von Caritas-Schwestern betreute Städtische Pflegehaus und das katholische Altenheim St. Josef. Beide waren in der

Weimarer Republik gegründet worden und hatten den Krieg im Gegensatz zu den Freiburger Heimen unbeschadet überstanden. Bis 1975 erhöhte sich die Zahl der Castrop-Rauxeler Altenheime lediglich um eine weitere Einrichtung auf drei Heime. In Freiburg waren dagegen allein bis in die frühen 1960er Jahre acht Heime wieder errichtet worden, und in den 1970er Jahren gab es dort über 20 Altenheime. Überdies entstanden Altenwohnungen in Castrop-Rauxel weitaus später als in Freiburg, und die Problematik der Altenpflegeplätze trat erst in der zweiten Hälfte des Untersuchungszeitraums verstärkt auf die Agenda der Verantwortlichen in Castrop-Rauxel. Die Situation der Altenunterbringung in Castrop-Rauxel, die erst 1976 in einem ‚Altenplan' niedergeschrieben wurde, wich somit oftmals von jener in Freiburg ab, obwohl es durchaus Parallelen gab.

Eine Besonderheit Castrop-Rauxels war dabei der Umstand, dass die dortige Stadtverwaltung mit Blick auf die Altenheime das Subsidiaritätsprinzip nicht in ähnlich strenger Auslegung wie ihr Pendant in Freiburg zu handhaben schien. Das Pflegehaus war Mitte der 1920er Jahre von der Stadt gebaut worden. Dasselbe galt für dessen Nachfolger, das 1959/60 errichtete städtische Altenheim. Vermutlich blieb der Stadtverwaltung aber nichts anderes übrig, weil sich kein anderer Träger dazu bereitfand. So war das Pflegehaus in Castrop-Rauxel die erste Einrichtung ihrer Art gewesen, da die katholische Kirchengemeinde St. Josef ihr Altenheim erst drei Jahre später eröffnete, nämlich 1928. Ähnliches lässt sich über die Nachkriegszeit sagen. Die Bergbaugesellschaften beispielsweise sahen ihr Aufgabengebiet in den 1950er Jahren vor allem im generellen Wohnungsbau, da ein Viertel des Wohnungsbestandes im Krieg zerstört worden war und überdies zahlreiche Vertriebene in die Stadt drängten. Dies passte zu den allgemeinen Schwerpunkten der zeitgenössischen Landes- und Bundespolitik.[385]

Dabei hatte das Castrop-Rauxeler Fürsorgeamt schon in den 1950er Jahren ähnliche Sorgen wie sein Freiburger Pendant: zu wenige Betten, verschärft durch die Geschlechtertrennung, und dabei insbesondere fehlende Pflegeplätze. Gerade letzteres führe dazu, dass Betroffene auswärts untergebracht werden müssten, „was natürlich bei den alten Leuten, die sich nur schlecht an einen anderen Ort verpflanzen lassen, zu den vorhandenen körperlichen auch seelische Leiden mit sich bringt, die oft nicht verwunden werden können" – eine Befürchtung, die nahezu wortgleich in Freiburg laut wurde. Überdies stehe Castrop-Rauxel mit Blick auf das Platzangebot im Regierungsbezirk Arnsberg mit weitem Abstand an letzter Stelle (Durchschnitt:

[385] Koch, in: Beier [2]1988: 142; vgl. Cramm [2]2001: 291f.; vgl. Münch, in: Schulz 2005: 650.

1 Platz auf 463 Einwohner, Castrop-Rauxel: 1 Platz auf 941 Einwohner). Eine Erweiterung, oder besser noch ein Neubau, sei unausweichlich.[386]

Angesichts der Probleme sah das Fürsorgeamt erhöhten Handlungsbedarf. Statt aber freie Träger dafür zu gewinnen, wie es das Freiburger Wohlfahrtsamt versuchte, sahen sich Vertreter der Castrop-Rauxeler Verwaltung selbst in der Pflicht. Da die Stadt jedoch als steuerschwache Gemeinde finanzielle Schwierigkeiten hatte, verzögerte sich die Umsetzung der angestrebten Verbesserungen. Im Sommer 1955 erklärte Stadtdirektor Bangel dem Fürsorgeamt, andere Projekte seien derzeit wichtiger als der Neubau des Pflegehauses. Die Stadt beließ es daher zunächst bei einer Erweiterung der Einrichtung. Dadurch verdoppelte sich die Bettenzahl auf 69, was vor allem Vertriebenen, Flüchtlingen und sonstigen Kriegsbetroffenen nutzte, die in Castrop-Rauxel rund ein Viertel der Bevölkerung stellten. Die grundlegenden Probleme des Heims konnte diese Maßnahme aber nicht lösen, etwa die Unterbringung von bis zu sechs Personen pro Zimmer und das Fehlen von Einzelzimmern, Aufenthalts- und Personalräumen sowie Aufzügen.[387]

Es vergingen noch einmal Jahre, bis sich die Planungen eines Neubaus 1957/8 allmählich konkretisierten, nachdem Landesministerien und Landschaftsverband Darlehen und Zuschüsse in Aussicht gestellt hatten. Hintergrund für die verstärkten Bemühungen war, dass die Zahl der Vormerkungen von neun im Jahr 1954 auf 48 im Jahr 1957 angewachsen war. Zudem hatte die Caritas offenbar mehrfach damit gedroht, angesichts des schlechten Zustandes des Pflegehauses ihre Schwestern abzuziehen, wodurch die Betreuung der Bewohner eingestellt worden wäre. Dieses Argument, mit dem die Stadt gegenüber dem Land die Dringlichkeit des Neubaus begründete, verfehlte nicht seine Wirkung. Die Finanzierung des Bauprojektes war damit gesichert, obwohl es letzten Endes statt 1,125 Mio. DM etwas mehr als 1,9 Mio. DM kostete.[388]

Parallel zu den Verhandlungen über Landeszuschüsse und -darlehen erstellte der beauftragte Architekt die Baupläne, bei denen er sich unter anderem von der

---

[386] Schreiben des Fürsorgeamts, 20.1.1954, AZ 18352; Vertrag zwischen Stadt und Arbeiterwohlfahrt über die Betriebsführung des städtischen Altenheims, 23.8.1960; AZ 12546; beide StadA Castrop-Rauxel.

[387] Schreiben des Stadtdirektors, 13.7.1955; Schreiben des Fürsorgeamts, 20.7.1955; Schreiben des Oberstadtdirektors, 27.2.1958; alle AZ 18352; Niederschrift über die Sitzung des Fürsorge- und Vertriebenenausschusses, 24.10.1957, AZ 11718; alle StadA Castrop-Rauxel; vgl. Kapitel 1.1.1.

[388] Aktenvermerk des Stadtdirektors, 11.10.1957, Auszug der Niederschrift über die Sitzung des Hauptausschusses, 21.1.1958, Schreiben des Oberstadtdirektors, 27.2.1958, sowie Protokoll einer Vorsprache beim Landesministerium für Wiederaufbau, 14.11.1958; alle AZ 18352, StadA Castrop-Rauxel; *RN*, 5.10.1960.

Besichtigung einiger Altenheime der näheren Umgebung inspirieren ließ. Deshalb konnte auch schon im Sommer 1959 der erste Spatenstich gesetzt werden für ein Heim, das nach Meinung der Verwaltung „nach modernsten Gesichtspunkten eingerichtet und ausgestattet" war, mit Zentralheizung, Ein- bis Zweibettzimmern sowie Ruf- und Signalanlagen, Rundfunkanschlüssen und Waschgelegenheiten in jedem Zimmer. Nur 15 Monate später, im November 1960, öffnete das neue Heim seine Pforten, laut *WAZ* als „Hort gegenseitiger Achtung und Nächstenliebe", den die Arbeiterwohlfahrt betreute. An die Stelle der 69 Plätze im Pflegehaus traten nun 120 Betten im Neubau. Interessanterweise wich die Stadt damit von anderslautenden Empfehlungen des Landes ab. Denn das Landesministerium für Wiederaufbau hatte noch 1956 und 1957 von Heimen mit über 80 bzw. 100 Betten abgeraten, unter anderem aus Furcht vor Personal- und Finanzproblemen.[389]

Doch obwohl die Stadt mehr Heimplätze schuf als es aus Landessicht wünschenswert erschien, entpuppte sich auch das neue Castrop-Rauxeler Altenheim als nicht ausreichend. Kaum war es eröffnet, war es bereits voll belegt. 1962 ging die Stadtverwaltung von einem Gesamtfehlbedarf von 250-300 Plätzen aus. Dieser Umstand widerlegte die 1959 geäußerte Erwartung des Sozialamtes, im neuen Heim würden „im Höchstfalle 100 Plätze durchschnittlich besetzt" sein, da ältere Menschen dank der Rentenerhöhungen als gute Einkommensquelle betrachtet würden und deshalb in den Haushalten ihrer Kinder verbleiben dürften.[390] Offenkundig entsprach auch hier der Effekt der Rentenreform von 1957 nicht den Hoffnungen. Außerdem zeigte sich, dass allein finanzielle Anreize nicht ausreichten, um die angeblich traditionellen Mehrgenerationenhaushalte wiederzubeleben. Das Sozialamt hatte in dieser Hinsicht zu einfach gedacht.

In den Folgejahren mussten daher einige Verwaltungsräume des Heims zu Altenzimmern umfunktioniert werden, weil das Sozialamt einen Erweiterungsbau auf dem Gelände für unmöglich befand. Zudem musste die Stadt in den ersten Jahren das jährliche Betriebskostendefizit ausgleichen. Dieses verschwand Mitte der 1960er Jahre

---

[389] Merksätze des NRW-Wiederaufbauministers für den Bau von Altenheimen, 10.8.1956; Aktenvermerk des Stadtdirektors, 11.10.1957; Materialien für die Pressekonferenz zum Altenheim-Neubau, 24.7.1959; alle AZ 18352, StadA Castrop-Rauxel; *WAZ*, 21.11.1960.

[390] Schreiben des Sozialamts, 17.11.1959, AZ 18352; Schreiben des Stadtdirektors, 21.11.1962, AZ 12700; beide StadA Castrop-Rauxel.

erst, als das Kuratorium des Heims, dem auch Vertreter der Stadtverwaltung angehörten, einer Anhebung der Pflegesätze zustimmte und die Heimleitung wechselte.[391]

Von umfangreicheren Baumaßnahmen sah die Stadt deshalb zunächst ab, auch wegen des Einsatzes der katholischen Gemeinde St. Josef. Der Träger des zweiten Castrop-Rauxeler Altenheims kündigte nämlich Anfang der 1960er Jahre an, die Einrichtung um 55 Plätze erweitern zu wollen. Auch hier stand die Drohung im Raum, dass die Pflegeschwestern abgezogen würden, falls es nicht zu dieser Maßnahme käme, und so wie beim städtischen Heim verwies die Kirchengemeinde auf den Platzbedarf.[392]

Die Ähnlichkeiten bei der Motivation zwischen katholischem und städtischem Heim setzten sich beim weiteren Verlauf des Projektes fort. Da zunächst die Zusage für Darlehen und Zuschüsse aus Landesmitteln fehlte und überdies keine Gelder mehr über das Lastenausgleichsgesetz zu erwarten waren, verzögerte sich der Beginn der Bauarbeiten, den die Kirchengemeinde eigentlich im Winter 1962/3 angestrebt hatte. Stattdessen fiel der Startschuss für den Erweiterungsbau erst im Mai 1963. Dafür war das neue Gebäude sogar noch schneller fertig als das städtische Altenheim, denn bereits im März 1964 konnten die ersten Bewohner einziehen.[393]

Allerdings wurde die Freude darüber bald getrübt, als nämlich feststand, dass der Bau wegen einiger Komplikationen 50 Prozent mehr als geplant gekostet hatte (1,3 Mio. DM statt 900.000 DM). Verschärfend kam hinzu, dass das Land wegen der schlechten Haushaltslage infolge der Rezession 1966/7 seinen Zuschuss kürzte. 1968 stellte die Kirchengemeinde daher Antrag auf Nachfinanzierung durch die Stadt. Die politischen Gremien Castrop-Rauxels bewilligten diesen Antrag kurz darauf, aber in weit geringerer Höhe als gewünscht – hier zeigte sich der eingeschränkte finanzielle Spielraum der Stadt, der noch hinter jenem in Freiburg zurückstand. Zu diesem Zeitpunkt war indessen generell mehr Bewegung in den Bereich der Unterbringung älterer Menschen in Castrop-Rauxel gekommen. Maßnahmen, welche die Freiburger Verantwortlichen bereits in den 1950er Jahren oder sogar noch früher angestoßen

---

[391] S. bspw. Schreiben des Stadtdirektors, 22.11.1962, AZ 10873; Niederschriften über die Sitzungen des Sozialausschusses, 8.11.1963 und 7.1.1965; beide AZ 18116; Niederschrift über die Sitzung des Kuratoriums des Altenheims, 11.11.1965, AZ 10873; alle StadA Castrop-Rauxel.

[392] Aktenvermerk des Sozialamts, 4.7.1962, AZ 12700, StadA Castrop-Rauxel.

[393] Schreiben des Stadtdirektors, 13.7.1962, AZ 10873; Schreiben des Wohnungsamts, 20.12.1962, und Aktenvermerk des Wohnungsamts, 23.3.1962; beide AZ 12700; alle StadA Castrop-Rauxel; *RN*, 10.3.1964.

hatten, kamen nun auch in der Ruhrgebietsstadt auf die Tagesordnung von Politik, Verwaltung und freien Trägern.[394]

Dahinter stand offenbar die demografische Entwicklung. Während die Freiburger Altersrate dank der Zuwanderung junger Menschen seit Mitte der 1960er Jahre sank, verzeichnete Castrop-Rauxel einen immer stärkeren Anstieg aufgrund hoher Wanderungsverluste. Im Ergebnis lag die Castrop-Rauxeler Altenquote ab 1970 über dem Bundesschnitt [395] Angesichts dessen fanden seit den späten 1960ern all jene Wohnformen, die den älteren Menschen in Freiburg seit längerer Zeit zur Verfügung standen, in Castrop-Rauxel allmählich Verbreitung. Diese Wohnformen waren jedoch nicht immer so differenziert wie in Freiburg, und es gab sie auch nicht in ähnlich großer Zahl, was in Anbetracht der geringeren Finanzkraft Castrop-Rauxels nicht verwundert.

Beispielhaft zeigte sich der Wandel auf dem Gebiet der Altenheime. Sie wurden Modernisierungen und Erweiterungen unterzogen, wodurch sich der Charakter der Heime grundlegend änderte. Aus Alten- wurden dadurch immer mehr **Pflegeheime**, wobei hier, anders als in Freiburg, im Untersuchungszeitraum nie zwischen körperlich und geistig Pflegebedürftigen unterschieden wurde. So eröffnete 1967 das Altenheim ‚Harkort-Wehme' des evangelischen Johannes-Werks, einem gemeinnützigen Verein aus Bielefeld. Da es sich um keinen Neubau handelte, sondern um den Umbau eines ehemaligen Berglehrlingsheims aus dem Jahr 1956, war das Projekt von den Baukosten her mit rund 95.000 DM das günstigste seiner Art in Castrop-Rauxel. Von diesem Betrag war jedoch rund die Hälfte ungedeckt, und vom Land war kein Zuschuss zu erwarten, da das Projekt kein Neubau war. Nach Vollendung der Arbeiten beantragte der Verein deshalb Unterstützung der Stadt, die er in Form eines Zuschusses in Höhe von 25.000 DM erhielt.[396]

Auch mit Blick auf seine Kapazität unterschied sich das Altenheim ‚Harkort-Wehme' von den anderen beiden Heimen. Mit zunächst 52 Plätzen war es das kleinste der Castrop-Rauxeler Altenheime. Allerdings waren darin Pflegeplätze enthalten – ein

---

[394] Beschluss des Hauptausschusses, 4.9.1962, AZ 12700; Schreiben des Kirchenvorstands von St. Josef, 20.12.1968, AZ 12700; Niederschrift über die Sitzung des Sozialausschusses, 6.2.1969, AZ 12266; Schreiben des Stadtdirektors, 13.3.1969, und Auszahlungsbescheid, 3.11.1969; beide AZ 12700; alle StadA Castrop-Rauxel.

[395] Diskussionsvorlage des Sozialamts, 18.6.1963, D.So.Gen. 142; Altenplan der Stadt Freiburg, 1.4.1969, S. 1, C5/2495; beide StadA Freiburg; Aktenvermerk des Sozialamts, 13.5.1970, AZ 12411, StadA Castrop-Rauxel; *WAZ*, 27.9.1963; vgl. Kapitel 1.1.1.

[396] Aktenvermerk des Sozialamts, 26.7.1967, AZ 10873; Niederschrift über die Sitzung des Sozialausschusses, 26.7.1967, AZ 18116; beide StadA Castrop-Rauxel.

Umstand, der zeigte, wie sich die Prioritäten innerhalb eines Jahrzehnts in Castrop-Rauxel verschoben hatten. Denn die beiden anderen Altenheime waren ursprünglich nicht für die Aufnahme von Pflegefällen konzipiert worden. Das Landesministerium für Wiederaufbau hatte der Stadt sogar 1957 davon abgeraten, eine ‚Siechenstation' für Pflegefälle einzurichten, da dies die Finanzierung des geplanten Altenheims erschwere – zu einem Zeitpunkt, da Freiburgs freie Wohlfahrtsverbände und Kirchen bereits die ersten Pflegestationen verwirklichten.[397]

Zehn Jahre später hatte die Realität die Überlegungen aus den späten 1950er Jahren überholt. Zum einen waren die Zweibettzimmer unbeliebt, zum anderen baten immer mehr Pflegebedürftige um Aufnahme. Die neun Pflegeplätze, die 1963/4 im Neubau des Altenheims St. Josef entstanden, hatten schon Zeitgenossen als nicht ausreichend bewertet. Auch die Nachfrage für die 13 Pflegebetten im städtischen Altenheim, die 1961 nachträglich ergänzt wurden, übertraf rasch die Erwartungen. Obwohl die Heimleitung versuchte, über Aufnahmegespräche mögliche Pflegefälle von vornherein abzulehnen, kamen immer mehr hinzu, so dass 1970 im Heim 69 Bettlägerige lebten, danach pendelte sich die Zahl bei rund 65 Fällen ein. Eine solche Ausweitung an Pflegefällen entsprach nach Ansicht des Heimleiters einer generellen Tendenz, der man sich nicht länger verschließen könne. Seit 1971/2 gab es deshalb eine Pflegestation mit 32 Betten im städtischen Altenheim. Die übrigen Pflegefälle mussten über das ganze Haus verteilt werden. Von 272 Heimplätzen in ganz Castrop-Rauxel waren ohnehin 1972 nur 70 für Pflegebedürftige gedacht.[398]

Die Reaktion der Stadt und der freien Träger auf diese Entwicklung war zweierlei Art. Einerseits legte man seit Beginn der 1960er Jahre Wert darauf, dass die Heimplätze Castrop-Rauxeler Bürgern zugutekommen sollten. Einheitliche städtische Richtlinien, die diesem Zweck dienten, erließen die Castrop-Rauxeler im Gegensatz zu Freiburg nicht. Allerdings knüpfte auch die Ruhrgebietsstadt Zuschüsse in den 1960er Jahren an die Bedingung, dass die einheimische Bevölkerung Anspruch auf die damit geschaffenen Betten habe. Zudem schrieb die Stadt diese Bedingung im Betreuungsvertrag

---

397 Aktenvermerk des Stadtdirektors, 11.10.1957, und Schreiben des Stadtdirektors, 23.10.1959; beide AZ 18352, StadA Castrop-Rauxel.

398 Verwaltungsbericht der Stadt Castrop-Rauxel 1961, S. 14, AZ 11558; Schreiben des Stadtdirektors, 21.11.1962, AZ 12700; Niederschrift über die Sitzung des Sozialausschusses, 7.1.1965, AZ 18116; Niederschriften über die Sitzungen des Kuratoriums des Altenheims, 11.6.1970 (Auszug; AZ 18266), 15.6.1971 (Auszug; AZ 18266) und 31.5.1972 (AZ 12267); Situationsbericht der Arbeitsgruppe ‚Hilfen in Heimen, Anstalten und gleichartigen Einrichtungen' über die Unterbringungsmöglichkeiten alter Bürger in Alten- und Pflegeheimen in Castrop-Rauxel, 27.4.1972, AZ 12394; alle StadA Castrop-Rauxel; *RN*, 10.3.1964.

mit der Arbeiterwohlfahrt fest.[399] Trotzdem mussten mangels Plätzen immer mehr Castrop-Rauxeler ältere Bürger auswärts untergebracht werden. Vor den Neubauten der frühen 1960er Jahre hatte sich diese Zahl von 30 Personen 1956 auf 19 Personen zwei Jahre später verringert, doch trotz der Maßnahmen stieg die Zahl bis 1972 auf 76 Bürgerinnen und Bürger.[400]

Der fortbestehende und sich noch verstärkende Mangel an Heimplätzen veranlasste die Träger in den frühen 1970er Jahren dazu, ihre Einrichtungen um umfangreiche Pflegestationen zu erweitern. Sie fügten sich damit in die bundesdeutsche Entwicklung ein, die in den Jahren der sozial-liberalen Koalition unter Willy Brandt eine beispiellose Expansion des Sozialstaates bewirkte. Allen Castrop-Rauxeler Trägern gemeinsam war aber, dass sich ihre Pläne – anders als noch in den 1960er Jahren – nicht mehr so schnell umsetzen ließen. Hauptsächlich lag dies an finanziellen Schwierigkeiten. Alle drei Träger sahen sich großen Steigerungen bei den Baukosten ausgesetzt, die durch die hohen bundesdeutschen Inflationsraten der frühen 1970er Jahre befeuert wurden. Zudem wurde es schwieriger, von anderer Seite Darlehen und Zuschüsse zu erhalten.[401]

Die geringsten Probleme hatte dabei noch das evangelische Johannes-Werk. Schon 1970, nur wenige Jahre nach der Eröffnung seines Altenheims ‚Harkort-Wehme', plante der Verein eine Erweiterung der Einrichtung um eine Etage mit 20 Pflegeplätzen. Von der Stadt erhielt er dafür mehrfach Zuschüsse in fünfstelliger Höhe, unter der üblichen Bedingung, die damit geschaffenen Plätze vor allem mit Castrop-Rauxeler Bürgern zu belegen. Die katholische Gemeinde St. Josef dagegen musste größere Hürden überwinden, um ihr Altenheim zu erweitern. Mitte 1972 bereitete die Kirchengemeinde zunächst kleinere Investitionen vor, ging aber bald zur Planung eines Gebäudeneubaus über. Für 4,5 Mio. DM sollten 60 Plätze entstehen, davon 48 für Pflegebedürftige. (Zum Vergleich: das ähnliche Projekt mit 55 neuen Plätzen zehn Jahre früher hatte selbst inflationsbereinigt wenig mehr als ein Drittel davon gekostet). Die Stadt sollte dazu Zuschüsse von fast 1 Mio. DM zahlen. Angesichts ihrer Haushaltsprobleme verhandelte sie darüber aber so lange, bis sie schließlich nach

---

[399] § 5 (1) Vertrag zwischen Stadt und Arbeiterwohlfahrt über die Betriebsführung des städtischen Altenheims, 23.8.1960, AZ 12546; Schreiben der Heimleitung des städtischen Altenheims, 11.4.1962, AZ 12700; Niederschrift über die Sitzung des Sozialausschusses, 26.7.1967, AZ 18116; alle StadA Castrop-Rauxel; *RN*, 10.3.1964.

[400] Verwaltungsbericht des Fürsorgeamts 1956, S. 36, AZ 18358; Schreiben des Oberstadtdirektors, 27.2.1958, AZ 18352; Situationsbericht der Arbeitsgruppe ‚Hilfen in Heimen, Anstalten und gleichartigen Einrichtungen' über die Unterbringungsmöglichkeiten alter Bürger in Alten- und Pflegeheimen in Castrop-Rauxel, 27.4.1972, AZ 12394; alle StadA Castrop-Rauxel.

[401] Vgl. Hockerts 2011: 144, 185.

dem Anschluss an den Kreis Recklinghausen nur noch 250.000 DM vorlegen musste, da der Kreis als neuer öffentlicher Sozialträger und das Land die Hauptkosten übernahmen. In der Folge verzögerte sich der Baubeginn, so dass der für Anfang 1973 geplante erste Spatenstich erst im Sommer 1975 gesetzt werden konnte.[402]

Die größten Schwierigkeiten schließlich hatte die Stadt selbst mit ihrem Plan, das städtische Altenheim um einen Pflegetrakt zu erweitern. Dieser Entschluss war ebenfalls 1972 in Politik und Verwaltung gereift, nachdem die ständige Überbelegung des Heimes sich durch mehrere kleinere Umbauten nicht hatte beheben lassen. Dazu entschied die Stadt, ein umfangreiches Architektengutachten einzuholen, das den Bau eines Pflegetraktes mit 60 Betten empfahl. Allerdings musste dieser Plan bald darauf angepasst werden, weil das Land künftig (in deutlicher Abkehr von den Empfehlungen des Landesministeriums für Wiederaufbau aus den späten 1950er Jahren) nur noch große, zentrale Pflegeeinrichtungen mit mindestens 80 Betten fördern wollte. Nicht zuletzt brachte das Kuratorium des Altenheims im Juli 1974 den Vorschlag ein, im Rahmen der Neubaumaßnahme auch den ‚Altbau' von 1960 umfassend zu sanieren, etwa indem die Zweibettzimmer in die beliebteren Einbettzimmer umgewandelt werden sollten.[403]

Die Folge dieser Verzögerungen und Anregungen war eine enorme Steigerung der Kosten. Ursprünglich hatte die Stadt mit etwa 4 Mio. DM gerechnet. Durch den steigenden Baukostenindex und die empfohlenen Erweiterungen wurden daraus bis 1975 über 11 Mio. DM. Zudem teilte das Land 1974 mit, bis 1980 keine Mittel mehr bereitstellen zu können. Die Verwaltung sah zwar wegen des hohen Fehlbedarfs keine Alternative zu dem Projekt, musste aber weitere planungsbedingte Verzögerungen und Absagen seitens des Landes hinnehmen, so dass sie schließlich rückwirkend zum Jahresbeginn 1978 die Einrichtung an die Arbeiterwohlfahrt abtrat, die damit auch die Verantwortung für den Umbau übernahm.[404]

---

[402] Niederschriften über die Sitzungen des Sozialausschusses, 26.2.1970 (AZ 12266), 2.5.1972 (AZ 12267) und 31.1.1973 (AZ 12256); Schreiben des Sozialamts, 17.7.1970, AZ 12411; Schreiben des Kirchenvorstands von St. Josef, 14.7.1972 und 24.8.1972; beide AZ 12701; Kopie des Bewilligungsbescheids, 15.5.1975, und Aktenvermerke des Sozialamts, 27.6.1975 und 6.8.1975; alle drei AZ 12701; alle StadA Castrop-Rauxel; *WAZ*, 28.1.1971, 4.5.1972, 26.1.1973, 1.7.1975 und 7.7.1975.

[403] Schreiben des Stadtdirektors, 6.7.1972, sowie Aktenvermerk des Stadtdirektors, 18.2.1974; beide AZ 12417; Niederschriften über die Sitzungen des Sozialausschusses, 17.1.1974 und 7.3.1974; beide AZ 12256; Auszug der Niederschrift über die Sitzung des Kuratoriums des Altenheims, 11.7.1974, AZ 12418; alle StadA Castrop-Rauxel.

[404] Schreiben des Architekturbüros Witan+Securius, 2.3.1974, AZ 12417; Auszug der Niederschrift über eine Besprechung der Beigeordneten, 16.12.1974, sowie Vorlage für den

1975 befanden sich also die beiden Projekte der Kirchengemeinde St. Josef und der Stadt entweder gerade erst im Bau oder noch in der Planung. Die 1973 geäußerte Hoffnung, dass diese Projekte rasch den Fehlbedarf würden decken können, war damit zerschlagen. Stattdessen fehlten im letzten Jahr des Untersuchungszeitraums nach Schätzung der Stadt über 200 Pflegeplätze, da bis dato insgesamt nur 94 Pflegeplätze geschaffen worden waren. Gegenüber 1962 hatte sich die Defizitprognose nur um 100 bis 150 Plätze verringert.[405]

Dennoch behielt es sich die Stadt Castrop-Rauxel vor, nicht jeden Vorschlag für ein Bauprojekt gutzuheißen, wie es auch in Freiburg der Fall war. Eine private Organisation musste 1966 ebenso wie 1973 die Jungsozialisten und die evangelische Kirchengemeinde Castrop eine Absage der Stadt hinnehmen, als sie den Umbau von bestehenden Immobilien in Alten- und Pflegeheime anregten. Schließlich seien private Einrichtungen zu teuer, weil sie höhere Pflegesätze als die gemeinnützigen Heime verlangten. Die Stadt betonte dies aber nur intern – gegenüber der Privatorganisation zog sie zur Begründung den fehlenden Platzbedarf heran. Letzteres Argument bekamen auch die Jungpolitiker und Kirchenvertreter sieben Jahre später zu hören, da sich die Stadt auf die geplanten Erweiterungen der bestehenden Altenheime berief. Zudem befand die Stadt 1973, dass die vorgeschlagenen Gebäude in einem Zustand seien, der einen Umbau als nicht rentabel erscheinen ließ.[406]

Es gab indessen noch einen anderen Grund, weshalb die Stadt den drei Projekten keinen Nutzen abgewinnen konnte: Seit den späten 1960er Jahren hatten auch in Castrop-Rauxel Politik und Verwaltung den Fokus ihrer Bemühungen auf **Altenwohnungen** gelegt.

Gegenüber Freiburg war Castrop-Rauxel damit ein Nachzügler mit weitem Abstand. Die Motivation für den Bau solcher Wohnungen war aber ähnlich. So hieß es 1970 in einem Aktenvermerk des Sozialamtes, dass ältere Menschen oft nicht in einem Heim leben wollten, denn: „Sie schrecken vor einer Kasernierung und dem zwangsläufigen unmittelbaren Zusammenwohnen mit anderen alten Menschen zurück. Vor allem fürchten sie, ihre bisherige Selbständigkeit zu verlieren." Dasselbe Argument hatten

---

Sozialausschuss, 13.3.1975, beide AZ 12418; Aktenvermerk des Sozialamts, 30.1.1979, AZ 18266; alle StadA Castrop-Rauxel.

[405] Stellungnahme des Sozialamts, 13.9.1973, AZ 12654; Schreiben des Oberkreisdirektors des Kreises Recklinghausen, 2.6.1975, AZ 12425; beide StadA Castrop-Rauxel.

[406] Schreiben der Firma ‚Altersbetreuung' Erich Heuser, 18.7.1966; Aktenvermerk sowie Schreiben des Sozialamts; beide 4.8.1966; alle AZ 12410; Stellungnahmen des Sozialamts, 2.5.1973 (AZ 12395) und 13.9.1973 (AZ 12654); Auszug der Niederschrift über eine Besprechung der Beigeordneten, 3.5.1977, AZ 12654; alle StadA Castrop-Rauxel.

bereits einige Freiburger in den 1950er Jahren angeführt, darunter vor allem Wohlfahrtsamtsleiter Franz Flamm. Außerdem hoffte das Castrop-Rauxeler Sozialamt wie sein Freiburger Pendant, dass diese Wohnform weniger Pflegepersonal erforderlich mache. Nicht zuletzt lehnten es die Castrop-Rauxeler ebenfalls ab, die Wohnungen über die ganze Stadt zu verstreuen. Stattdessen empfahl das Sozialamt in seinem Aktenvermerk, Altenwohnheime zu schaffen, also Häuser mit Altenwohnungen und einigen Betreuungseinrichtungen. Hierfür bestand nach Ansicht des Sozialausschusses in der Bevölkerung ein hoher, bisher ungedeckter Bedarf.[407]

Die Eigenschaft eines Nachzüglers hatte für die Stadtverwaltung aber auch Vorteile. In Freiburg hatte die Stadt einige Probleme in diesem Bereich gehabt, weil noch keine landes- oder bundesweiten Förderprogramme und -richtlinien existierten, als sie in den 1950er Jahren freie Träger für den Bau derartiger Wohnungen zu gewinnen suchte. In der Folge musste sie selbst finanzielle Anreize schaffen, und zum Ende des Untersuchungszeitraums erschien der Altenwohnungsbestand bereits als veraltet. Die Castrop-Rauxeler dagegen konnten von den Erfahrungen und Empfehlungen anderer Träger profitieren, indem sie an Lehrgängen teilnahmen und sich über Fachzeitschriften und andere Publikationen informierten. Zudem begann das Land NRW 1964 den Altenwohnungsbau zu fördern, und in den folgenden Jahren traten weitere Förderprogramme dazu.[408]

Entsprechend waren die Bedingungen für die Castrop-Rauxeler Stadtverwaltung günstig, um ihre angestrebten Ziele in punkto Altenwohnungen zu verwirklichen. Selbst als Bauherr aktiv werden musste sie dabei nicht, im Gegensatz zum Bereich der Altenheime und Pflegestationen. Sie hatte zwar 1959 auf dem Gelände des städtischen Altenheims Platz für ein ‚Altendorf' freigehalten. Letzten Endes erstellten dann aber gemeinnützige Baugesellschaften die Wohnungen am Altenheim und später an anderen Stellen der Stadt.

Trotz der förderlichen Umstände verliefen aber auch die Castrop-Rauxeler Baumaßnahmen nicht reibungslos. Die dortigen Bauträger äußerten zwar offenbar keine Vorbehalte, wie es die Freiburger Siedlungsgesellschaft Mitte der 1950er Jahre getan

---

[407] Aktenvermerk des Sozialamts, 13.5.1970, AZ 12411; Niederschrift über die Sitzung des Sozialausschusses, 23.4.1970, AZ 12266; beide StadA Castrop-Rauxel.

[408] Tagesplan eines Lehrgangs des DV-Fortbildungswerks zum Thema Wohnungen und Heime für alte Menschen, 02/1965, AZ 12410; Auszug aus den „Hinweisen zur Altenhilfe" des DST, 03/1965, sowie Artikel „Altersgerechter Wohnungsbau", aus: *NDV* 07/1967; Runderlasse des Ministers für Landesplanung, Wohnungsbau und öffentliche Arbeiten, 8.9.1964 und 25.2.1968, sowie Altenwohnungsbaubestimmungen des Landes NRW 1971; alle AZ 12610; alle StadA Castrop-Rauxel; *WAZ*, 6.5.1964.

hatte, als sie sich für Normalwohnungen zuständig erklärt hatte. Allerdings verzögerten sich die Arbeiten am ersten Projekt auf dem Altenheim-Gelände mehrfach. Kaum waren die Vorarbeiten im Winter 1967/8 angelaufen, stellte sich heraus, dass das ‚Kuratorium Deutsche Altershilfe' (KDA) doch keine Beihilfe leisten würde. Das KDA begründete dies damit, dass weder die Stadt noch ein freier Wohlfahrtsverband als Bauherr auftrat, sondern die gemeinnützige Baugesellschaft GeWo. Dadurch war die Stadt gezwungen, aus eigenen Mitteln ein Darlehen in Höhe von 30.000 DM einzubringen, damit die Bauarbeiten weitergehen konnten.[409]

Auch im weiteren Verlauf war die Stadt mehrfach finanziell gefordert, in immer größerem Ausmaß. Der zweite Bauabschnitt am Altenheim, bei dem statt vorher acht nun 16 Wohnungen erstellt werden sollten, erforderte 1968 das doppelte Darlehen, also 60.000 DM. Für die nächsten 16 Wohnungen, die ab 1970 gebaut wurden, musste die Stadt dagegen ein Darlehen von 154.000 DM aufbringen. Damit nicht genug, drohte das Projekt Ende 1968 zu scheitern, als der Sozialausschuss bei der Gestaltung der Bäder Vorstellungen zu verwirklichen versuchte, die gegen die Bedingungen für Landesmittel verstießen. Die dadurch verursachte Finanzierungslücke von rund 5000 DM schien zwar klein. Doch weil dafür nach Angaben des Sozialamtes keine zusätzlichen städtischen Mittel bereitstanden, gefährdete die ungesicherte Finanzierung den Fortgang der Arbeiten. Erst die Aufhebung des Beschlusses, welcher der Ausschuss nach einer Besichtigungsfahrt zu Altenwohnungen im Umland zustimmte, bannte diese Gefahr. Im September 1970 konnten daher die ersten 16 Wohnungen am Altenheim bezogen werden, die nächsten 32 Wohnungen folgten im Jahr darauf und die letzten 16 Wohnungen an diesem Ort 1972.[410]

Die steigende finanzielle Belastung für die Stadt, die ihr aus der Förderung des Altenwohnungsbaus erwuchs, hielt die Verwaltung nicht davon ab, neue Projekte ins Auge zu fassen. Zwar gab das Liegenschaftsamt im Sommer 1970 zu bedenken, dass die Haushaltslage der Stadt angespannt sei und die Stadt jede neue Altenwohnung mit 15.000 DM bezuschussen müsse. Doch der vom Sozialamt prognostizierte Bedarf war zu groß, als dass das Argument des Liegenschaftsamtes sich hätte durchsetzen können. Der Vertreter des Sozialamtes verzichtete sogar darauf, die Bedenken des Liegenschaftsamtes an den Sozialausschuss weiterzugeben.[411]

---

[409] Niederschrift über die Sitzung des Sozialausschusses, 1.2.1968, AZ 12266, StadA Castrop-Rauxel; vgl. Boerboom 1957: 39.

[410] Niederschriften über die Sitzungen des Sozialausschusses, 9.5.1968, 22.10.1968 und 6.2.1969; alle drei AZ 12266; Tätigkeitsberichte der Stadt Castrop-Rauxel 1970 (S. 22, AZ 4533), 1971 (S. 30, AZ 4534) und 1972 (S. 31, AZ 4535); alle StadA Castrop-Rauxel; *RN*, 24.4.1970.

[411] Schreiben des Liegenschaftsamts, 7.8.1970, AZ 12411, StadA Castrop-Rauxel.

Parallel zu den Arbeiten auf dem Gelände des Altenheimes regte das Sozialamt daher die nächsten Baumaßnahmen an. Noch ehe die ersten Altenwohnungen bezogen werden konnten, ließ das Amt andere mögliche Grundstücke prüfen. Anfang 1971 gab es seine Empfehlung ab: In dem Neubaugebiet am Stadtmittelpunkt, in dem für ein Altenpflegeheim ein Platz vorgesehen war, sollte auch Baugelände für ein Altenwohnheim ausgewiesen werden. Geplant waren in diesem Heim sowie in den umliegenden Häusern insgesamt 143 neue Altenwohnungen. Die Bauträgerschaft war aber noch offen, und ebenso wie das Altenpflegeheim blieb dieses Vorhaben bis 1975 unverwirklicht.[412]

Die Stadt hatte jedoch Glück, dass in den frühen 1970er Jahren ein weiterer freier Träger Altenwohnungen errichtete. Die Westfälische Wohnstätten AG konnte diese Maßnahme auch, anders als im Falle des städtischen Altenwohnheims, rasch vollenden. Baubeginn war 1972, Anfang 1973 zogen schon die ersten Mieter ein. Bald darauf kündigte die Westfälische Wohnstätten AG an, weitere Wohnungen in dieser Siedlung zu errichten. Da zugleich die GeWo weitere Wohnungen plante und zu diesem Zeitpunkt immer noch das Altenwohnheim greifbar schien, konnte die Stadt im Herbst 1973 hoffen, dass der aktuelle Fehlbestand in diesem Bereich (rund 100 Plätze) durch die angedachten Projekte vorerst abgedeckt war.[413]

Der Stadt schien damit eine bemerkenswerte Leistung gelungen zu sein: Innerhalb von fünf Jahren hatte sie es augenscheinlich geschafft, mit Hilfe freier Träger den erwarteten Bedarf bei den Altenwohnungen zu befriedigen. Allerdings gab es einen Wermutstropfen: Diese Bedarfserfüllung bestand ebenso wie bei den Pflegeplätzen nur auf dem Papier, da sie geplante Projekte mit einbezog. Insbesondere das Altenwohnheim im Neubaugebiet am Stadtmittelpunkt ließ jedoch auf sich warten. Außerdem blieben der Stadt noch die Probleme im Bereich der Altenheime, die um Pflegestationen erweitert werden sollten, und das angedachte Altenpflegeheim war 1975 noch weit vom Baubeginn entfernt. Ende 1974 prognostizierte Sozialamtsleiter Gustav Freytag daher bereits für 1976 einen Fehlbedarf von 517 Altenplätzen

---

412 Niederschriften über die Sitzungen des Sozialausschusses, 23.4.1970 und 22.9.1970; beide AZ 12266; Auszug der Niederschrift über die Besprechung der Beigeordneten, 24.4.1972, sowie Aktenvermerk des Sozialamts, 10.11.1972; beide AZ 19345; alle StadA Castrop-Rauxel.

413 Niederschrift über die Sitzung des Sozialausschusses, 4.2.1971, AZ 12267; Tätigkeitsbericht der Stadt Castrop-Rauxel 1972, S. 31, AZ 4535; Erläuterungen des Sozialamts zum Investitionsplan 1973 bis 1977, 23.8.1973, AZ 12417; Stellungnahme des Sozialamts, 13.9.1973, AZ 12654; alle StadA Castrop-Rauxel; *WAZ*, 20.1.1973.

jeglicher Art. Nun rächte es sich, dass sich die Stadt Castrop-Rauxel erst spät dem Bereich der Altenwohnungen und -pflegeplätze gewidmet hatte.[414]

Allerdings muss bei Freiburg und Castrop-Rauxel eines festgehalten werden: Die Stadtverwaltungen bemühten sich, die Entwicklungen im Bereich der Unterbringung älterer Menschen aktiv mitzugestalten und damit ihrer gesetzlich verankerten Rolle als öffentlicher Träger von Sozialleistungen gerecht zu werden. Mal bedeutete dies, dass die Stadt – wie in Freiburg – eigenständige Förderrichtlinien für Alteneinrichtungen erließ, dann wieder, dass die Stadt sogar selbst als Bauherrin einschritt, wie es in Castrop-Rauxel bei den Altenheimen der Fall war. Nicht immer waren diese Anstrengungen von Erfolg gekrönt. Stattdessen erschien das Ankämpfen gegen den Fehlbedarf oft wie eine Sisyphusarbeit. Egal, was die Städte taten, nichts schien genug zu sein. Denn die demografische Entwicklung deutete an, dass alle Maßnahmen schon in der Jetztzeit oder in wenigen Jahren nicht mehr ausreichen würden.

Trotzdem ist es bemerkenswert, dass es den öffentlichen und freien Trägern in beiden Städten im Laufe der Zeit gelang, die verfügbaren Kapazitäten zu steigern. Die absoluten Zuwächse in Castrop-Rauxel konnten dabei zwar nicht mit den entsprechenden Freiburger Zahlen mithalten. Es ist aber beachtlich, dass bei den Pflegeplätzen ein Plus von gut 100 Prozent verzeichnet werden konnte (von 0 auf 94 Plätze), bei den Altenwohnungen sogar von 150 Prozent (von 0 auf 150 Plätze in 100 Wohnungen).

3.5.1.3. Schwerin

Noch stärker akzentuiert wird die Entwicklung in den beiden westdeutschen Städten, wenn man ihr jene in Schwerin gegenüberstellt. Die Unterschiede im politischen System, die bei den Altersbildern zumindest intern nur wenige Auswirkungen gezeitigt hatten, kamen nämlich bei den Maßnahmen zur Unterbringung der älteren Einwohner Schwerins voll zum Tragen. Politik und Verwaltung vor Ort versuchten zwar, diesen Bereich aktiv mitzugestalten, und dies bisweilen erfolgreich und teils lange bevor der Zentralstaat sich verstärkt der Altenhilfe zuwandte. Es bestanden also durchaus Handlungsspielräume für lokale Stellen, insbesondere in den 1950er Jahren. Letztlich waren die Schweriner aber abhängig von zentralen Vorgaben. Im Ergebnis blieb in Schwerin das Angebot an Altenplätzen bis Mitte der 1970er Jahre hinter jenem in Castrop-Rauxel und Freiburg zurück. Allerdings ähneln sich die Städte dahingehend, dass die Altenunterbringung demselben Prozess der Differenzierung

[414] *WR*, 12.10.1974.

unterlag. Denn auch Schwerin konnte 1955 ebenso wie Castrop-Rauxel nur zwei Altenheime vorweisen, davon ein staatliches und ein kirchliches. Beide wurden schon bald um etliche Plätze erweitert, darunter auch Pflegeplätze. Zudem entstand 1960 ein Pflegeheim. Danach setzte jedoch eine Phase der Stagnation und des Rückgangs ein, bis in den 1970er Jahren die ersten Altenwohnungen eingerichtet wurden.

Doch zurück zur Ausgangslage 1955. Wer in dieser Zeit als älterer Mensch nach einer altersgerechten Wohnform suchte, hatte in Schwerin die Wahl zwischen zwei Optionen. Auf der einen Seite fand sich das **Feierabendheim** Friedrichsthal am Nordwestrand der Stadt (die DDR-Regierung führte den Begriff ‚Feierabendheim' ein, um den negativ besetzten Begriff des Altenheims abzulösen). Es war seit der frühen Nachkriegszeit in einem Jagdschloss aus dem späten 18. Jahrhundert untergebracht und bot zunächst 86 Personen Platz. Auf der anderen Seite stand südlich der Innenstadt das Augustenstift der evangelischen Kirchengemeinde mit rund 150 Plätzen bereit, das 1955 sein 100-jähriges Bestehen feierte. Beide Einrichtungen waren jedoch schon zu Beginn des Untersuchungszeitraums durchgehend ausgelastet. Wie in Freiburg und Castrop-Rauxel hatten zunächst vor allem Frauen Schwierigkeiten, einen Heimplatz zu finden. Offenbar unter dem Eindruck des offiziellen Postulats der Gleichstellung wurde die Geschlechtertrennung in den Heimen in den 1960er Jahre aufgehoben (zumindest finden sich in den Schweriner Statistiken keine Hinweise mehr darauf), doch das generelle Problem des Bettenmangels bestand weiter, wie es laut Mrochen auch auf andere Heime in der DDR zutraf. Unabhängig voneinander wurden daher Stadt und Kirchengemeinde bald aktiv, um den Platzmangel zu beheben. Beide Träger waren dabei früh der Überzeugung, dass sie vor allem Pflegeplätze schaffen müssten – sie waren also ähnlich fortschrittlich wie ihre Freiburger Pendants, obwohl das Thema Altenhilfe bis Ende der 1960er Jahre auf nationaler Ebene kaum Beachtung fand.[415]

So vermutete die Kirchengemeinde bereits in den frühen 1950er Jahren, dass Altenheime künftig mehr und mehr den Charakter eines **Pflegeheimes** annehmen würden. Entsprechend plante sie 1955 den Bau einer Pflegestation mit 32 Betten. Hintergrund für diese Entscheidung war die Erfahrung der Heimleitung, dass „die Not um die pflegebedürftigen Alten [...] unermeßlich groß" sei: „Fast täglich kommen Anfragen und Bitten um Aufnahme in unsere Hände. Es ist immer wieder schmerzlich, solche armen Menschen auf spätere Zeiten vertrösten zu müssen, obgleich die Dringlichkeit

[415] Sekretariatsvorlage der Kreisärztin für die Kreisleitung der SED Schwerin-Stadt, 12.11.1974, R19/615; Protokoll zur am 23./24.1.1963 durchgeführten Überprüfung im Feierabendheim Friedrichsthal, R19/16; beide StadA Schwerin; Mrochen 1980: 108, 114; vgl. Helwig/ Hille, in: Kleßmann 2006: 555; vgl. Wehler 2010: 230; vgl. Willing 2011: 71/74.

der Aufnahme groß ist. Und darüber vergehen oft viele Monate, ja bisweilen Jahre." Ein wenig musste sich die Gemeinde aber noch gedulden, bis sie Abhilfe schaffen konnte. Denn die Kosten in Höhe von 140.000 Mark konnte sie zunächst nicht aus Eigenmitteln decken (Staatszuschüsse gab es nicht). Trotzdem begannen die Bauarbeiten, und unter anderem nach einer Spende des Evangelischen Hilfswerks im November 1955 konnte die neue Station bald darauf in Betrieb genommen werden. Insgesamt bot das Heim damit zunächst rund 190 Plätze für ältere Menschen.[416]

Zeitgleich mit den Baumaßnahmen am Augustenstift standen im staatlichen Feierabendheim Friedrichsthal die Zeichen auf Veränderung. Gemäß dem Haushaltsplan der Stadt sollte das Heim bis August 1955 um insgesamt 39 Plätze erweitert werden, da das Heim bisher sogar überbelegt war. Aus nicht mehr nachvollziehbaren Gründen verzögerte sich aber auch dieses Projekt. Erst im Frühjahr 1956, also ein Dreivierteljahr später als im Haushaltsplan erwünscht, war der Neubau bezugsfertig. Zumindest intern, im zuständigen Sachgebiet beim Rat der Stadt, erregte dies Kritik. Dabei führte der Sachgebietsleiter aber eher das Verfehlen der Vorgaben des Volkswirtschaftsplans an und nicht etwa die Probleme der älteren Bevölkerung, wie sie die Heimleitung des Augustenstifts hervorhob.[417]

Überhaupt standen oft die Bedürfnisse anderer Personengruppen im Vordergrund, wenn staatliche Stellen neue Altenplätze für notwendig erklärten. Dabei gab es auffällige Parallelen zu den Argumenten, die auch westlich der innerdeutschen Grenze laut wurden. Denn die zahlreichen internen Äußerungen durchzog vor allem die Hoffnung darauf, durch Umzug älterer Menschen ins Heim Wohnraum für jüngere Menschen zu gewinnen – ein Wunsch, den auf nationaler Ebene unter anderem die im Sozialpolitikerin Jenny Matern bereits kurz nach Kriegsende zum Ausdruck gebracht hatte. Ebenso wünschten die Vertreter von Politik und Verwaltung, die Kliniken zu entlasten.[418]

---

[416] Schreiben des Vorstandes des Augustenstifts an den Oberkirchenrat, 10.3.1955; Schreiben des Rats des Bezirks, 18.3.1955; Schreiben des Oberkirchenrats, 22.3.1955 und 8.11.1955; alle AZ (03.01.02.R-Z)-86; Zehnjahresbericht des Landespastors Theodor Rohrdantz über die Mecklenburgische Innere Mission 1945-55, 20.9.1955, AZ (03.01.01.01.)-1404; alle LKA Schwerin; vgl. Helwig/ Hille, in: Hoffmann/ Schwartz 2004: 551.

[417] Einzelplan 18 (Abt. Arbeit und Berufsausbildung) des Haushaltsplans des Stadtbezirks I der Stadt Schwerin 1955, R13/253, StadA Schwerin.

[418] S. bspw. Niederschriften über die Sitzungen der Ständigen Kommission für Gesundheitswesen und Sozialfürsorge, 20.4.1956 (R24/50) und 28.1.1959 (R19/68); Niederschrift über eine Arbeitsbesprechung in der Abt. Gesundheits- und Sozialwesen, Rat der Stadt Schwerin, 31.7.1957, R19/711; alle StadA Schwerin; Direktive der Plankommission zur Ausarbeitung des Volkswirtschaftsplans, 28.6.1955, AZ (7.11-1)-2429a, LHA Schwerin; vgl. Springer 1999: 95f.; vgl. Willing 2011: 53.

Es gab aber auch andere Stimmen, die sich ähnlich den Kirchenvertretern eher dem Wohl der älteren Menschen selbst verpflichtet sahen. Wie im Fall des Freiburger Wohlfahrtsamtsleiters Franz Flamm war hier an erster Stelle eine Einzelperson zu nennen: Carl Moltmann, der als ‚Urgestein' der SPD nach 1945, dann für die SED, in verschiedenen hohen Funktionen tätig war, so als Landtagspräsident bis zur Auflösung der Länder 1952. Moltmann war 1955 bereits selbst 71 Jahre alt, was womöglich erklärt, weshalb er sich verstärkt für die Belange der älteren Generationen einsetzte, unter anderem als stellvertretender Vorsitzender der Ständigen Kommission für Gesundheits- und Sozialwesen beim Bezirkstag. Als Einzelperson konnte er dabei einiges bewegen, obwohl er immer wieder auf Hindernisse stieß. Deutlich wurde dies bei einem weiteren städtischen Projekt im Bereich der Unterbringung älterer Menschen: dem Bau eines Pflegeheimes.

Moltmann forderte Anfang 1955 die Aufmerksamkeit der Ständigen Kommission für ältere Menschen mit einem erhöhten Pflegebedarf, also lange bevor die Arbeiten am Feierabendheim Friedrichsthal abgeschlossen waren. Zudem betonte er im Juni 1955, „daß die [zuständige] Abteilung Arbeit in Berlin energischer auftreten müßte, um zu erreichen, daß eine größere Zahl von Pflegeheimen gebaut werden könne". Er gab sich offenbar auch nicht zufrieden, als der Bezirkstag Ende 1955 verkündete, dass der zweite Fünfjahresplan den Bau dreier Pflegeheime mit insgesamt 270 Plätzen im ganzen Bezirk vorsah. Denn im Mai 1956, als sich nichts auf diesem Gebiet getan hatte, verlangte er einen „genauen Überblick" über den Planungsstand vom Bezirkstag. Vielleicht auch infolge dieses Einsatzes Moltmanns fand das Pflegeheim 1956 Eingang in den Perspektivplan und sollte bereits 1957/8 verwirklicht werden.[419]

Mit der Aufnahme des Pflegeheims in den Perspektivplan schien Moltmann einige Widerstände überwunden zu haben. Denn die Regierung berief sich zunächst darauf, bereits „umfangreiche Mittel" für Baumaßnahmen bei Feierabendheimen aufgewendet zu haben. Im nächsten Planzeitraum standen andere Aufgaben höher auf der Prioritätenliste der Regierung, etwa die Landwirtschaft, die Bewältigung des Flüchtlingsstroms oder das ländliche Bauwesen. Dazu kam der Mangel an Material. Außerdem wurde 1956 in Dobbertin, 50 Kilometer östlich von Schwerin, ein Feierabendheim in ein Pflegeheim umgewandelt. Dadurch standen auf Bezirksebene neue Pflegeplätze zur Verfügung. Dass dennoch der zweite Fünfjahresplan der Unterbringung pflegebedürftiger Schweriner in ihrer Heimatstadt zugutekommen sollte, hinterließ

[419] Niederschriften über die Sitzungen der Ständigen Kommission des Bezirkstages für Gesundheits- und Sozialwesen, 5.1.1955 (AZ (7.11-1)-4932), 2.6.1955 (AZ (7.11-1)-4923), 18.5.1956 (AZ (7.11-1)-4924) und 4.10.1956 (AZ (7.11-1)-4924); Niederschrift über die 9. Sitzung des Bezirkstages, S. 47, 29./30.11.1955, AZ (7.11-1)-14615/1-27; alle LHA Schwerin.

den Eindruck, dass das Engagement Carl Moltmanns in Berlin ein Umdenken bewirkt hatte. Eine Einzelperson konnte demnach im zentral gelenkten ostdeutschen Staat durchaus etwas ausrichten, so wie es auch einige Wissenschaftler betonen.[420]

Allerdings erwies sich die Tendenz, andere Aufgabenfelder zu bevorzugen, nach Bekanntgabe des Perspektivplans noch einige Zeit als stärker gegenüber dem Wunsch, das Angebot an Pflegeplätzen aufzustocken. So hatte in Schwerin der allgemeine Wohnungsbau Priorität. Der Protest der Ständigen Kommission für Gesundheits- und Sozialwesen beim Rat des Bezirkes verhallte jedoch: Obwohl der Minister für Arbeit und Berufsausbildung eingeschaltet wurde, war es nicht möglich, Mittel aus anderen Bezirken umzuverteilen oder eine Beihilfe der Regierung zu bekommen.[421]

Das Pflegeheim schien damit vorerst in unerreichbare Ferne gerückt. Denn im Zentralstaat der DDR gab es weder das Subsidiaritätsprinzip noch das Recht für die Städte, selbstständig Investitionen zu veranlassen. Die Stadtvertreter in Schwerin konnten deshalb nicht wie die Stadtverwaltungen in Castrop-Rauxel und Freiburg einfach selbst als Bauherren aktiv werden, wenn sich kein freier Träger für den Bau von Einrichtungen fand. Stattdessen musste der Rat der Stadt in dieser Frage stets die Zustimmung des Rates des Bezirkes einholen, wie es seit 1956 gesetzlich vorgeschrieben war.[422]

Trotz der ungünstigen Ausgangslage am Jahresbeginn brachte das Jahr 1957 einige Fortschritte. Nachdem Carl Moltmann erneut die Notwendigkeit eines Pflegeheims betont hatte, diesmal wegen der fehlenden Möglichkeiten der Hauspflege, konnte die Ständige Kommission beim Bezirkstag im Dezember vermelden, dass nun doch für 1958 entsprechende Mittel in den Investitionsplan eingestellt worden seien. Daher konnte der Bau mit rund einem Jahr Verzögerung Anfang 1958 beginnen. Allerdings dauerte es wegen Anlieferungsschwierigkeiten und schlecht ausgeführten Arbeiten noch bis Ende 1960, bis im Pflegeheim Schelfwerder die ersten der 154 Betten belegt werden konnten. Die letzte der vier Stationen war Mitte 1961 bezugsfertig. Carl

---

420 Analyse der Hauptabt. Sozialfürsorge, Abt. Arbeit und Berufsausbildung, Rat der Stadt Schwerin, über die Auswirkungen des ersten Fünfjahresplans im Sozialwesen, 7.3.1956, R19/586, StadA Schwerin; Niederschriften über die Sitzungen der Ständigen Kommission des Bezirkstages für Gesundheits- und Sozialwesen, 2.6.1955 (AZ (7.11-1)-4923) und 18.2.1957 (AZ (7.11-1)-4924); Plan für die Entwicklung der Kapazitäten des Sozialwesens 1957, 26.7.1956, AZ (7.11-1)-2430a; alle drei LHA Schwerin; vgl. Einleitung zu Kapitel 1.2.

421 Niederschrift über die Sitzung der Ständigen Kommission für Gesundheits- und Sozialwesen, 13.2.1957, R19/586, StadA Schwerin; Niederschrift über die Sitzung der Ständigen Kommission des Bezirkstages für Gesundheits- und Sozialwesen, 18.2.1957, AZ (7.11-1)-4924, LHA Schwerin.

422 § 2 (1) der Verordnung über die Fürsorge in den staatl. Feierabend- und Pflegeheimen, 23.2.1956, in: *GBlDDR*, Teil I, Nr. 28 (10.3.1956), S. 240.

Moltmann erlebte die Eröffnung des Heims, für das er lange gekämpft hatte, aber nicht mehr: Er starb im Februar 1960. Damit verloren seine Altersgenossen einen wichtigen Fürsprecher, wie die Entwicklung der folgenden Jahre belegt.[423]

Ohnehin hatte das von Moltmann geforderte neue Pflegeheim Nachteile. Im Unterschied zu den beiden westdeutschen Städten stand das neue Pflegeheim außerhalb der Innenstadt, nämlich etwa drei Kilometer nördlich des Stadtzentrums am Waldrand. Damit widersprach es dem vor allem in Freiburg gängigen Argument, man müsse Alteneinrichtungen nahe am bisherigen Lebensmittelpunkt und am ‚pulsierenden Leben' der Stadt erstellen. Stattdessen veranschaulichte das Heim durch diese Standortwahl, dass nicht arbeitsfähige Menschen am Rand der Gesellschaft standen. Wenigstens war es aber in einem Stadtteil Schwerins untergebracht und nicht außerhalb auf dem Land. Letzteres geschah in der DDR in dieser Zeit häufig durch Umwandlung ehemaliger Gutshäuser und ähnlicher Anwesen, wurde aber beispielsweise von Politikern auf Bezirksebene abgelehnt.[424]

Daneben reichte das neue Heim nicht, um den Bedarf an Pflegeplätzen zu decken. Denn der Ausweitungsschub der zweiten Hälfte der 1950er Jahre bescherte den älteren Bürgern Schwerins zwar rund 225 neue Heimplätze, doch waren diese bald schon belegt. Da die Nachfrage unvermindert hoch blieb, mussten ältere Menschen immer längere Wartezeiten in Kauf nehmen (1969 z.B. zwischen zwei und fünf Jahren). Intern war dieses Problem dank zahlreicher Eingaben von Betroffenen bekannt. Vielleicht auch, weil sich nach Carl Moltmann keine einflussreiche Schweriner Persönlichkeit mehr des Themas annahm, bildete das Pflegeheim Schelfwerder dennoch den letzten Neubau auf dem Gebiet der Unterbringung älterer Menschen im Untersuchungszeitraum. Dies passt zur allgemeinen Situation der Pflegeangebote in der DDR. So entstanden zwischen 1950 und 1973 im ganzen Land lediglich 32 neue

---

423 Niederschrift über die Sitzung der Ständigen Kommission des Bezirkstages für Gesundheits- und Sozialwesen, 10.12.1957, AZ (7.11-1)-4924, LHA Schwerin; Niederschriften über die Sitzungen der Ständigen Kommission für Gesundheits- und Sozialwesen, 28.1.1959 und 23.8.1960; beide R19/68; Aufstellung der neuen Kapazitäten im Gesundheits- und Sozialwesen, 17.10.1962, R19/74; alle StadA Schwerin.

424 S. bspw. Bericht zur Entwicklung des Gesundheitswesens im Bezirks Schwerin, 1958, AZ (7.11-1)-2191; Niederschriften über die Sitzungen der Ständigen Kommission des Bezirkstages für Gesundheits- und Sozialwesen, 15.11.1956, 13.11.1957 und 10.12.1957; alle drei AZ (7.11-1)-4924; alle LHA Schwerin; vgl. Ziesemer, in: Bardehle 1990: 48; vgl. Bauerkämper 2005: 9, 86; vgl. Hübner, in: Kleßmann 2006: 142, 145.

Heime. Stattdessen verlegten sich die Träger auf den Um- und Ausbau vorhandener Gebäude, wie es bereits der städtische Perspektivplan von 1961 vorgab.[425]

Generell schienen diese Maßnahmen jedoch kaum gewinnbringend für die älteren Schweriner gewesen zu sein. Zwar verschoben sich die Gewichte ähnlich wie in Westdeutschland immer mehr von Altenheim- hin zu Pflegebetten. Zudem versuchten die Kirchen- und Staatsvertreter, den Komfort der Heime durch Modernisierung anzuheben, etwa durch neue Möbel oder den Einbau von Fahrstühlen, was angesichts des schlechten Zustands der über hundert Jahre alten Gebäude dringend notwendig erschien. Dadurch sank jedoch die Zahl der verfügbaren Plätze, im kirchlichen Augustenstift sogar um mehr als 60 Plätze.[426]

Erschwerend kam hinzu, dass Versuche der Heimträger, das Bettenangebot in anderer Weise auszuweiten, lange an Finanzierungsproblemen scheiterten und schließlich nur zu Teillösungen führten. Erst 1975 öffnete nach dem Umbau einer ehemaligen Abteilung der Bezirksnervenklinik eine neue Pflegestation als Abteilung des Pflegeheims Schelfwerder. Sie lag trotz der Bedenken von Vertretern der Sozialbehörden in einem Industriegebiet und hatte nur 34 Plätze. Die Pläne eines Neubaus in einem der Neubaugebiete der Stadt wurden wiederum mehrfach verschoben und schließlich für die Zeit nach 1975 angepeilt. Vermutlich hing dies damit zusammen, dass die Altersquote in Schwerin in den frühen 1970er Jahren prozentual wieder sank, dank des Zuzugs jüngerer Erwerbstätiger infolge der großen Industrieprojekte in Schwerin-Süd, auch wenn die absoluten Zahlen gleich blieben oder sogar noch anstiegen. Zugleich bekam die Staatsführung zunehmende finanzielle Probleme. Der Schweriner Pflegebettenmangel erschien in Berlin daher offensichtlich als zweitrangig.[427]

Seit den frühen 1970er Jahren taten sich indessen neue Möglichkeiten für ältere Menschen auf, die (noch) nicht pflegebedürftig waren. Als letzte der drei untersuchten

---

[425] Perspektivplan über die Entwicklung des Gesundheits- und Sozialwesens in der Stadt Schwerin, S. 27, 1961, R19/182; Ratsvorlagen der Abt. Gesundheits- und Sozialwesen, Rat der Stadt Schwerin, 19.5.1965 und 10.12.1969; beide R19/615; Ratsvorlage der Org.-Instr.-Abt., Rat der Stadt Schwerin, 22.1.1968, R24/68; alle StadA Schwerin; vgl. Mrochen 1980: 114; vgl. Willing 2011: 84.

[426] Sekretariatsvorlage der Kreisärztin für die Kreisleitung der SED Schwerin-Stadt, 12.11.1974, R19/615, StadA Schwerin; Jahresbericht des Oberkirchenrats 1968, AZ (03.01.01.01.)-0409, LKA Schwerin; vgl. Willing 2011: 81, 84.

[427] Schreiben der Abt. Gesundheits- und Sozialwesen, Rat der Stadt Schwerin, 28.11.1963 und 17.3.1964; beide R01/1053; Ratsvorlagen der Abt. Gesundheits- und Sozialwesen, Rat der Stadt Schwerin, 19.5.1965 und 11.6.1975; Bericht der Abt. Gesundheits- und Sozialwesen, Rat der Stadt Schwerin, 24.4.1968; Bericht der Kreisärztin über den Inspektionseinsatz des Ministeriums für Gesundheitswesen, 23.6.1971; alle vier R19/615; Schreiben der Abt. Gesundheits- und Sozialwesen, Rat der Stadt Schwerin, 15.10.1975, R19/563; alle StadA Schwerin; vgl. Kapitel 1.1.3.

Städte befasste sich nun auch Schwerin mit dem Bau von **Altenwohnungen**. Doch erneut offenbarte sich die Abhängigkeit der örtlichen Stellen von nationalen Vorgaben.

So kam der Anstoß zu Planungen in diesem Bereich nicht aus den eigenen Reihen vor Ort, wie es bei den Pflegeplätzen der Fall gewesen war. Stattdessen war die Schaffung dieser Wohnungen staatlicherseits erwünscht, was sich im Erlass verschiedener Gesetze um 1970 herum äußerte. Entscheidend für das größere Engagement der Regierung, das sich auch in der sozialpolitischen ‚Hauptaufgabe' des VIII. Parteitags der SED im Juni 1971 zeigte, war dabei die demografische Entwicklung hin zu einer Gesellschaft mit einem hohen Altenanteil. Die prozentuale Verjüngung der Schweriner Bevölkerung bildete nämlich eine Ausnahme im Vergleich zur übrigen DDR, wo 1970 bereits 19,5 Prozent der Bevölkerung im Rentenalter war. Für diese Personengruppe gab es zu dieser Zeit im ganzen Land nur 57 spezielle Wohnhäuser mit insgesamt etwas mehr als 2800 Plätzen. Nachdem die Wohnungsbaupolitik jahrelang anderen Bevölkerungsgruppen gegolten hatte, sah sich die Staatsführung daher ab den frühen 1970er Jahren dazu gezwungen, sich verstärkt der Wohnversorgung älterer Menschen zuzuwenden.[428]

Allerdings stand die DDR bei den Altenwohnungen nicht nur zeitlich hinter Westdeutschland zurück, sondern auch bei der konkreten Gestaltung dieser Wohnform. Detaillierte, wissenschaftlich fundierte Vorgaben gab es nicht. Stattdessen wurden „als altengerechte Wohnung [...] fast pauschal alle 1-Raum-WE [Wohneinheiten] und ein Teil 2-Raum-WE im Neubau gerechnet, die erdgeschossig lagen". Daher erscheint es fragwürdig, wie ‚altengerecht' die Schweriner ‚Altenwohnungen' waren, zumindest aus der Sicht der westdeutschen Zeitgenossen der 1970er Jahre.[429]

Überdies durchlief der Altenwohnungs-Sektor – zum Nachteil der älteren Schweriner – eine ähnliche Entwicklung wie der Bereich des Pflegeheims: Das erste Bauprojekt wurde schnell verwirklicht, während sich die nächsten verzögerten, obwohl das erste Projekt den prognostizierten Bedarf nicht abzudecken vermochte. Denn laut Perspektivplan sollten bis 1975 400 Plätze in Altenwohnungen entstehen. Die schrittweise Umprofilierung eines Hochhauses ging 1973/4 (also ehe das Großprojekt Schwerin-Süd seine demografische Wirkung entfaltete) rasch vonstatten, brachte jedoch nur

---

428 Konzeption für den Perspektivplan über die Entwicklung Schwerins 1971 bis 1975, 17.2.1970, AZ (7.11-1-Z 45/1996)-183; Beschluss 70-12/72 des Rats des Bezirks, 17.5.1972, AZ (7.11-1-Z 132/1991)-24220; beide LHA Schwerin; Ratsvorlage der Abt. Gesundheits- und Sozialwesen, Rat der Stadt Schwerin, 31.3.1971, R19/615, StadA Schwerin; vgl. Mrochen 1980: 54-63, 107; vgl. Ziesemer, in: Bardehle 1990: 49, 60; vgl. Streubel, in: Hartung et al. 2007: 243; vgl. Willing 2011: 81.

429 Schönfeld, in: Bardehle 1990: 82; vgl. Hockerts, in: *ZSR* 1/2009: 46f.

150 Plätze. Daher blieb der Fehlbedarf hoch, wie die rund 300 offenen Anträge älterer Menschen in diesen Jahren zeigen. Vermutlich waren diese Altenwohnungen auch deshalb so begehrt, weil sich das Appartementhaus anders als das Pflegeheim nicht abseits der Stadt befand, sondern im Neubaugebiet Lankow westlich der Innenstadt, das zehn Jahre nach dem Baubeginn 1962 bereits fast 6000 Wohnungen umfasste. Ansonsten erhielten ältere Bürger in Schwerin und der DDR generell überwiegend Altbauwohnungen.[430]

Die übrigen Altenwohnungen sollten ebenso in einem Neubaugebiet entstehen, das im Zusammenhang mit dem Industriegebiet ‚Schwerin-Süd' entstand und in dem auch zwei Pflegeheime geplant waren. Die Verwirklichung zweier Appartementhäuser ließ aber trotz des hohen Bedarfs auf sich warten. Letzten Endes wurden sie, wie die Pflegeheime, in den Perspektivplan für die Jahre 1976 bis 1980 verschoben – vermutlich erneut aus dem Grund, dass der Anteil älterer Einwohner an der Schweriner Bevölkerung in den frühen 1970er Jahren dank der forcierten Wirtschaftsentwicklung zurückging, während sich im Staatshaushalt immer größere Lücken auftaten. Letzteres war offenbar DDR-weit wichtiger als die allgemeine demografische Entwicklung. Denn trotz der national weiterhin hohen Altersquote schritt der Ausbau von Altenwohnungskapazitäten generell nur langsam voran. Zwar verdreifachte sich die Zahl der Appartementhäuser für ältere Menschen in der DDR von 1970 bis 1979, und die Zahl der Plätze verfünffachte sich sogar, doch Ende 1978 standen dadurch für 3,1 Millionen ältere Menschen lediglich 13.160 Plätze in Altenwohnungen zur Verfügung. Immerhin konnten Mitte der 1970er Jahre rund 100 ältere Schweriner Bürger neue Einzimmerwohnungen beziehen, die über das Neubaugebiet verstreut waren. Dadurch erreichte Schwerin bis 1975 in punkto Altenwohnungen aber nur etwas mehr als die Hälfte des Plansolls. Wie in Castrop-Rauxel war auch hier der Bedarf auf dem Papier, nicht aber in der Realität erfüllt.[431]

---

[430] Ratsvorlage der Abt. Gesundheits- und Sozialwesen, Rat der Stadt Schwerin, 6.1.1972, R19/615, StadA Schwerin; Stellungnahmen der Abt. Gesundheits- und Sozialwesen, Rat der Stadt Schwerin, 19.8.1974, sowie der Abt. Wohnungspolitik, Rat des Bezirks Schwerin, 25.9.1975; beide AZ (7.11-1-Z 132/1991)-24220, LHA Schwerin; vgl. Mrochen 1980: 98; vgl. Krieck 1990: 86f.

[431] Auszug des Beschlusses des Rats des Bezirks, 25.9.1975, AZ (7.11-1-Z 45/1996)-121; Stellungnahme der Abt. Gesundheits- und Sozialwesen, Rat der Stadt Schwerin, 19.8.1974, AZ (7.11-1-Z 132/1991)-24220; beide LHA Schwerin; vgl. Mrochen 1980: 105; vgl. Helwig 1980: 34; vgl. Statistisches Jahrbuch der DDR 1980: 345; vgl. Krieck 1990: 87.

Zwischenfazit

Anknüpfend an die verschiedenen Altersbilder fanden sich 1975 in allen drei untersuchten Städten verschiedene Wohnformen für ältere Menschen, angepasst an die jeweiligen Erwartungen über die Auswirkungen des Alterungsprozesses und die daraus abgeleiteten Facetten von Hilfsbedürftigkeit im Alter. Besonders in Freiburg, aber auch in Schwerin stellten sich dabei schon früh verschiedene Träger auf die Notwendigkeit spezieller Pflegebetten ein. Beide Städte einte, dass vor allem Einzelpersonen in höheren Positionen (Wohlfahrtsamtsleiter Franz Flamm in Freiburg, Bezirkstagsabgeordneter Carl Moltmann in Schwerin) entsprechende Maßnahmen forderten. Die Freiburger gingen aber bereits in den 1950er Jahren bei der Differenzierung der Unterbringungsangebote einige Schritte weiter als die Schweriner. Sie schufen Altenwohnungen, noch ehe es dafür landes- und bundesweite Förderprogramme gab, was aber gewisse Probleme bei Finanzierung und Gestaltung der Wohnungen mit sich brachte. Ebenso unterschied die Stadtverwaltung zwischen körperlich und ‚geistig gebrechlichen' älteren Menschen. Für letzteren Personenkreis bemühte sich die Verwaltung ausnahmsweise, selbst passende Plätze einzurichten. Sonst beachtete sie nämlich streng das Subsidiaritätsprinzip, doch im Fall der ‚geistig Gebrechlichen' zeigten die freien Träger keine eigene Initiative, anders als bei den übrigen Wohnformen. Bis 1975 gelang es dem Freiburger Sozialamt jedoch nicht, das Projekt eines Pflegeheims für ‚geistig Gebrechliche' zu verwirklichen.

In Schwerin dagegen schien mit dem Tod Carl Moltmanns der Elan der örtlichen Staatsvertreter zu erlahmen, Unterbringungsangebote für die älteren Generationen zu schaffen. Moltmann hatte mit seinen stetigen Forderungen offenbar Einfluss darauf gehabt, dass die Regierung in Berlin entgegen ursprünglicher Pläne den Bau eines Pflegeheims in Schwerin ermöglichte. Nach 1960 fehlte den älteren Menschen in Schwerin ein solch engagierter Fürsprecher. Vermutlich auch deshalb stagnierten die Platzzahlen in den 1960er Jahren oder gingen sogar durch Modernisierungs- und Auflockerungsmaßnahmen zurück. Neubauprojekte wurden dagegen aus Geldmangel immer wieder verschoben und bis 1975 nicht verwirklicht. Der Anstoß, Altenwohnungen zu schaffen, kam schließlich erst spät, zu Beginn der 1970er Jahre, und er kam aus Berlin statt aus Schwerin selbst. Zudem hatten diese Wohnungen mit jenen in Westdeutschland kaum etwas gemein, da ihre Gestaltung nicht auf detaillierten, wissenschaftlich untermauerten Plänen beruhte. Nicht zuletzt gelang aufgrund von Verzögerungen die Erfüllung des errechneten Bedarfs bis 1975 nur zum Teil.

Auch die dritte Stadt, Castrop-Rauxel, konnte 1975 nicht zufrieden sein mit dem verfügbaren Angebot an Altenplätzen. Allerdings war diese Stadt im Vergleich mit den

beiden anderen ein Nachzügler. Denn wie in Schwerin entstand dort zwar auch 1960 ein neues Altenheim, bei dem im Gegensatz zu Freiburg die Stadtverwaltung selbst als Bauherrin auftrat. Es dauerte aber bis in die späten 1960er Jahre, bis sich die Stadt stärker der Unterbringung älterer Menschen zuwandte, nachdem die demografische Entwicklung das Thema Alter auf die Tagesordnung gedrängt hatte. Die dortigen Träger erkannten erst in diesen Jahren, dass sie verschiedene Angebote schaffen mussten, differenziert nach den unterschiedlichen Bedürfnissen älterer Menschen.

Beispielsweise waren Pflegeplätze – in Freiburg und Schwerin schon in den 1950er Jahren ein Thema – in Castrop-Rauxel ursprünglich nicht vorgesehen. Später bereitete es vor allem der Stadt als Trägerin Probleme, ein entsprechendes Angebot zu schaffen, während die kirchlichen Träger trotz einiger Verzögerungen größere Fortschritte vermelden konnten. Nicht zuletzt wandte sich die Stadtverwaltung erst ab den späten 1960er Jahren dem Thema Altenwohnungen zu. In diesem Fall erwies sich die Eigenschaft eines Nachzüglers indessen als hilfreich, da die Stadt auf verschiedene Förderprogramme und Richtlinien zur Gestaltung dieser Wohnform zugreifen konnte. Dennoch gelang es dem Castrop-Rauxeler Sozialamt nicht, ihre Wünsche von freien Trägern verwirklichen zu lassen. Wie in Schwerin blieben die prognostizierten Bedürfnisse älterer Menschen 1975 in Castrop-Rauxel mangels Altenwohnungen und Pflegebetten unerfüllt.

3.5.2. Betreuung

Die Bemühungen der verschiedenen Stellen in den drei Städten beschränkten sich nicht allein auf das Thema Wohnen im Alter. Neben der Unterbringung älterer Menschen sahen die Beteiligten nämlich auch (dies aber ebenso zu unterschiedlichen Zeiten) einen Bedarf dieses Personenkreises für verschiedene Formen der Betreuung. Alte Menschen brauchten demnach nicht nur ein Dach über dem Kopf, sondern je nach Bedarf diverse weitere Leistungen, darunter finanzielle ebenso wie ‚soziale' Hilfen. Diese Ansicht war bereits zu Beginn des Untersuchungszeitraums bei zahlreichen Personen vorhanden, obwohl die Bundesrepublik erst 1962 mit dem BSHG eine rechtliche Grundlage für Betreuungsmaßnahmen schuf, die DDR sogar noch später, ab Ende der 1960er Jahre. Die Verantwortlichen legten also sehr eigenständige Bemühungen an den Tag, die auf relativ große Handlungsspielräume vor allem in der Bundesrepublik hinwiesen und dazu führten, dass sich das Angebot für unterschiedliche Personengruppen im Laufe der Zeit erheblich erweiterte. Diese Maßnahmen standen aber lange unkoordiniert und bisweilen in direkter Konkurrenz nebeneinander.

Überdies mussten die Maßnahmenträger bis zur Verwirklichung ihrer Pläne ebenfalls einige Hindernisse überwinden, seien es finanzielle, institutionelle, personelle oder sonstige Einschränkungen.

3.5.2.1. Betreuung in Heimen

Bei den Altersbildern zeigte sich bereits ab den späten 1950er Jahren eine Tendenz, wonach finanzielle Aspekte der Hilfsbedürftigkeit immer stärker hinter der zentralen Befürchtung zurückstanden, dass ältere Menschen zu vereinsamen drohten. Entsprechend lässt sich feststellen, dass sich Politik, Verwaltung, freie bzw. kirchliche Träger und andere Personenkreise seither verstärkt der sozialen und anderweitigen Betreuung der Altenheimbewohner zuwandten. Allerdings blieb die Frage der **materiellen Versorgung** älterer Menschen im Bereich der Alten- und Pflegeheime stets präsent – zumindest teilweise. Systemische Ungleichheiten bei der Finanzierung dieser Einrichtungen führten dazu, dass die beiden westdeutschen Städte hier erhöhten Handlungsdruck verspürten, während sich in Schwerin nur die kirchlichen Träger (vorübergehend) dadurch herausgefordert sahen.

Hintergrund war die unterschiedliche Handhabung der **Pflegesätze**, also des Preises, den die Heimträger den Heimbewohnern für Bettenmiete, Verpflegung und Betreuung pro Tag berechneten. In Schwerin waren diese Pflegesätze per Gesetz seit 1956 staatlich geregelt und durch erhebliche staatliche Zuschüsse gestützt, die etwa 1968 rund zwei Drittel des realen Kostenaufwandes staatlicher Heime abdeckten. Heimbewohner mussten daher nur geringe Eigenbeiträge leisten, im Schweriner Feierabendheim anfangs 1 Mark, zuletzt 3 Mark.[432]

Weitaus höher waren in Schwerin die Pflegesätze im nichtstaatlichen evangelischen ‚Augustenstift'. Dort stiegen die Preise für die tägliche Versorgung wegen höherer Löhne und Modernisierungen des Heims von 3 Mark 1957 auf zuletzt 11,60 Mark. Allerdings bekamen die Heimbewohner diese Erhöhungen nur wenig zu spüren. Spätestens seit 1964 bezuschusste der Staat die Pflegekosten in nichtstaatlichen

---

[432] Abschn. IV der Verordnung über die Fürsorge in den staatl. Feierabend- und Pflegeheimen, 23.2.1956, in: *GBlDDR*, Teil I, Nr. 28 (10.3.1956), S. 242; Niederschrift über die Sitzung der Ständigen Kommission des Bezirkstags für Gesundheits- und Sozialwesen, 21.6.1957, AZ (7.11-1)-4924; Stellungnahme der Abt. Gesundheits- und Sozialwesen, Rat der Stadt Schwerin, 25.9.1975, AZ (7.11-1-Z 132/1991)-24220; beide LHA Schwerin; Ratsvorlage der Abt. Gesundheits- und Sozialwesen, Rat der Stadt Schwerin, 5.6.1968, R19/615, StadA Schwerin; vgl. Angerhausen et al. 1998: 52.

Pflegeheimen, wenige Jahre später auch jene in Altenheimen. Dieser Staatszuschuss lag zwar weiter hinter dem für staatliche Heime (1968 betrug er nur ein Sechstel der Hilfe für staatliche Einrichtungen). Er wuchs aber im Laufe der Zeit an, da seit 1969 die Eigenbeiträge der Bewohner bei 3,80 (Feierabendplatz) und 4,30 Mark (Pflegeplatz) eingefroren blieben. Nach Jahren finanzieller Engpässe waren der Heimleitung des ‚Augustenstifts' damit seit Mitte der 1960er Jahre die Sorgen um die Kostendeckung ihrer Einrichtung genommen, wobei die Heimbewohner mehr zahlen mussten als in staatlichen Heimen.[433]

Eine derartige Hilfestellung des Staates blieb den westdeutschen Heimen versagt. Deshalb steigerten sich die Pflegesätze sowohl in Castrop-Rauxel als auch in Freiburg im Laufe von 20 Jahren weit stärker als in Schwerin. Beispielsweise musste die Castrop-Rauxeler Sozialverwaltung 1955 zwischen 4 und 4,30 DM pro Tag für hilfsbedürftige Bewohner des städtischen Pflegehauses zahlen, je nachdem, ob diese Bewohner in Ein-, Zwei- oder Mehrbettzimmern lebten. Bei Pflegebedürftigkeit kam täglich ein ‚Siechenzuschlag' von 1,60 DM hinzu. 20 Jahre später kostete es das Castrop-Rauxeler Sozialamt demgegenüber mindestens 19,85 DM pro Tag, um eine hilfsbedürftige Person in einem Mehrbettzimmer des städtischen Altenheims unterzubringen. Für Ein- und Zweibettzimmer sowie Pflegestufen fielen weitere Zuschläge an, wodurch sich die Kosten auf bis zu 32 DM am Tag erhöhen konnten. Selbst inflationsbereinigt entsprach dies nahezu einer Verdreifachung. Noch teurer waren Mitte der 1970er Jahre die beiden kirchlichen Heime St. Josef und Harkort-Wehme. Seit Ende 1974 zahlte das Sozialamt für hilfsbedürftige Bewohner beider Heime pro Tag zwischen 24,60 und 49,35 DM. Ähnlich war die Entwicklung in Freiburg.[434]

Für die Stadtverwaltungen und freien Wohlfahrtsverbände hatte dies ebenso Konsequenzen wie für die Heimbewohner. Der stete Aufwärtstrend der Pflegesätze, der vor allem auf steigende Lohn- und Lebenshaltungskosten zurückging, erschien für alle Beteiligten als problematisch. Beispielsweise fürchtete das Freiburger Fürsorgeamt

---

433 Preiskarteiblätter für das ‚Augustenstift' (20.12.1957; 26.8.1969; 27.5.1975); Abschrift der Anweisung des Ministers für Gesundheitswesen über die Erhöhung des Verpflegungssatzes in Feierabendheimen, 20.5.1964; alle R19/[unverzeichnete Akte zu nichtstaatl. Einrichtungen]; Ratsvorlage der Abt. Gesundheits- und Sozialwesen, Rat der Stadt Schwerin, 5.6.1968, R19/615; alle StadA Schwerin.

434 Abschrift des Rundschreibens der Abt. 60, Landschaftsverband Westfalen-Lippe, 11.10.1956, AZ 11456; Schreiben der Verwaltung des Altenheims der Stadt Castrop-Rauxel, 3.12.1974, sowie Schreiben der Geschäftsstelle der Pflegesatzkommission des Landschaftsverbands Westfalen-Lippe, 30.7.1974 und 23.12.1974; alle drei AZ 12559; alle StadA Castrop-Rauxel; Rundschreiben des Innenministeriums Baden-Württembergs, 31.5.1955, F 30/5-825, StA Freiburg; Schreiben des Bürgermeisteramts, Abt. III, 15.1.1976, AZ 411-55, SozA Freiburg.

schon 1955, dass dadurch immer mehr Heimbewohner von der Fürsorge abhängig würden – eine Ansicht, die sich in den Folgejahren auch in den Äußerungen von Heimleitern, Journalisten und Politikern fand, ebenso in Castrop-Rauxel.[435]

Zumindest im Fall des städtischen Altenheims in Castrop-Rauxel trafen die Befürchtungen jedoch nicht zu. Dort sank der Anteil derjenigen Heimbewohner, die laufend Hilfe zum Lebensunterhalt erhielten, in der Tendenz sogar zumindest bis Anfang der 1970er Jahre auf rund elf Prozent. Trotz des Anstiegs auf ein Sechstel im Jahr 1975 blieb der Anteil überdies weit unter dem Stand des alten Pflegehauses, wo vor der Rentenreform noch etwa zwei Drittel der Bewohner Fürsorgemittel erhalten hatten. Demgegenüber nahm die Entwicklung bei den Heimen der beiden freien Träger in Castrop-Rauxel einen rasanten Verlauf. 1964 waren nur drei Bewohner des Altenheims St. Josef hilfsbedürftig im Sinne des Fürsorgerechts (ca. 5 Prozent) – ein Anteil, der sich bis 1976 auf 40 Prozent verachtfachte. In ‚Harkort-Wehme' verdoppelte sich der Anteil der Sozialhilfeempfänger von etwa 10 Prozent 1970 auf fast ein Viertel 1975. Damit lag Castrop-Rauxel noch weit hinter dem landesweiten Durchschnitt zurück, wonach Mitte 1974 die Hälfte aller Altenheimbewohner Sozialhilfe bezog.[436]

Allerdings fehlen in den Castrop-Rauxeler Statistiken Hinweise darauf, wie viele Castrop-Rauxeler in auswärtigen Heimen mit Sozialhilfe versorgt werden mussten und wie viele Heimbewohner die 1962 im BSHG eingeführten zusätzlichen HbL erhielten, etwa ‚Hilfe zur Pflege'. Letztere Leistung konnten auch Menschen beantragen, deren Einkommen über dem Sozialhilferegelsatz lagen. In Freiburg führte dies dazu, dass die Bedeutung der Pflegehilfe jene der laufenden Sozialhilfe bald überflügelte: Der Höchststand von fast 1000 Empfängern der ‚Hilfe zur Pflege' Anfang 1975 lag mehr als doppelt so hoch wie der Höchststand bei den Empfängern laufender Hilfen in allen Anstaltsformen, der Ende 1974 mit rund 400 Personen erreicht war. Die Befürchtungen verschiedener Stellen, dass die steigenden Pflegesätze immer mehr ältere Menschen hilfsbedürftig machten, waren angesichts dessen berechtigt. Im Laufe der Zeit benötigten zwar immer weniger Altenheimbewohner Hilfe zum

---

[435] S. bspw. Niederschrift über eine Besprechung zur Festsetzung der Pflegesätze in Pflegeanstalten und Altenheimen, 11.7.1955, F 30/5-825, StA Freiburg; Schreiben der Ev. Stadtmission, 29.12.1960, D.So.Gen. 141, StadA Freiburg; Verwaltungsbericht des Sozialamts 1961, S. 13, AZ 11558; Bericht einer Fürsorgerin, 23.11.1964, AZ 18214; Auszug der Niederschrift über die Sitzung des Kuratoriums des Altenheims, 31.5.1967, AZ 18266; alle StadA Castrop-Rauxel; *FWS*, 8./9.7.1965; *BZ*, 20.6.1972 und 27.11.1973.

[436] Tätigkeitsberichte der Stadt Castrop-Rauxel 1964 (S. 22, AZ 4527), 1967 (S. 18, AZ 4530), 1970 (S. 21, AZ 4533) und 1975 (S. 48, AZ 4537); alle StadA Castrop-Rauxel; *WR*, 5.10.1957 und 13.7.1974.

laufenden Lebensunterhalt, aber zahlreiche Heimbewohner beanspruchten zusätzliche Leistungen aus der ‚Hilfe zur Pflege'.[437]

Die Vertreter der Sozialämter beider Städte sorgten sich deshalb aber nicht nur um das geistige Wohl der älteren Heimbewohner, das ihrer Ansicht nach durch die Abhängigkeit von Fürsorge und Sozialhilfe Schaden nehmen könne. Vielmehr war mit der Entwicklung von Pflegesätzen und den Zahlen der Empfänger unterschiedlicher Hilfen eine umfangreiche Ausweitung der städtischen Ausgaben verbunden. 1955 hatte die Stadt Castrop-Rauxel etwa für 46 Personen im städtischen Pflegehaus mindestens 68.000 DM gezahlt, d.h. ohne Einbezug der diversen Zuschläge für Zimmergröße und Pflegestufen. Zwanzig Jahre später musste sie dagegen mindestens 600.000 DM für die Pflegekosten von im Schnitt etwa 70 Heimbewohnern aufwenden, die dauerhafte Hilfe zum Lebensunterhalt erhielten. Darin waren die Zuschläge und die Kosten der ‚Hilfe zur Pflege' noch gar nicht enthalten, ebenso wenig die monatlichen Taschengelder, mit denen Hilfsempfänger kleinere persönliche Besorgungen tätigen konnten. Weil Land und Landschaftsverband immer wieder Anhebungen angesichts der steigenden Lebenshaltungskosten empfahlen, verfünffachten sich die Taschengeld-Sätze in Castrop-Rauxel von 12 DM im Jahr 1955 auf zuletzt 60 DM, inflationsbereinigt eine Verdreifachung. In Freiburg waren ähnliche Entwicklungen zu beobachten. All diese Steigerungen mussten die Städte selbst finanzieren, im Gegensatz zu Schwerin, wo der städtische Haushalt Teil des staatlichen Etats war und über letzteren ausgeglichen wurde.[438]

Wegen derartiger Kostenzuwächse bemühten sich die Sozialämter in Castrop-Rauxel und Freiburg immer wieder darum, ihre Ausgaben für die Heimunterbringung Hilfsbedürftiger zu begrenzen. Ein Weg bestand darin, dass sich beide Ämter dafür einsetzten, Empfänger von Fürsorge- und Sozialhilfeleistungen in den günstigeren Mehrbettzimmern unterbringen zu lassen. Dies hatte aber Grenzen, etwa wenn ein Hilfsbedürftiger charakterlich nicht für die Unterbringung mit anderen Personen in Frage kam oder wenn ein Selbstzahler im Einzelzimmer hilfsbedürftig wurde. Zudem standen

---

[437] Monatsstatistik der Sozialhilfe für Dez. 1974, AZ 411-522, SozA Freiburg.

[438] Tätigkeitsbericht der Stadt Castrop-Rauxel 1975, S. 48, AZ 4537; Aktennotiz des Fürsorgeamts, 8.10.1955, AZ 18118; Pressenotiz zur Sitzung des Sozialausschusses am 31.1.1973, AZ 12256; alle StadA Castrop-Rauxel; Niederschriften über die Sitzungen des Wohlfahrtsausschusses, 11.6.1958 (C5/2492) und 14.4.1961 (C5/2493); Schreiben des Sozialamts, 26.9.1969, D.So.Gen. 142; alle StadA Freiburg; vgl. Kapitel 1.1.3.

Zimmer mit mehr als einem Bett wegen des Trends zum Einzelzimmer immer seltener zur Verfügung.[439]

Die Sozialämter beider westdeutschen Städte strebten deshalb auch an, bei der Gestaltung der Pflegesätze mitreden zu dürfen, deren Preisbindung bundesweit seit 1954 aufgehoben war. Viel konnten sie dabei aber nicht ausrichten. Vor allem in Freiburg waren der Stadt die Hände gebunden. Seit 1956 legte eine Pflegesatzkommission des Landes, der Vertreter der Spitzenverbände der freien und öffentlichen Wohlfahrtspflege angehörten, die Spannweiten der zulässigen Pflegesätze fest, innerhalb derer örtliche Träger Pflegesätze je nach Einrichtung bestimmen konnten. Zudem durften die freien Verbände Sonderpflegesätze mit den öffentlichen Stellen aushandeln. Angesichts der steigenden Lohn- und Lebenshaltungskosten verlangten die freien Träger in Freiburg auf Basis dieses Rechts immer höhere Sätze. Die Freiburger Stadtverwaltung hatte ohne eigene Einrichtungen keine andere Wahl, als darauf einzugehen. Sie musste schließlich ihren fürsorgerechtlichen Auftrag erfüllen, derartige Einrichtungen zu fördern. Die Proteste und Verzögerungstaktiken der Verwaltungsvertreter konnten die Anhebungen der Pflegesätze daher nicht aufhalten.[440]

In Castrop-Rauxel schien die Stadt zunächst mehr Handlungsfreiheit zu haben, was aber nicht lange anhielt. Als Eigentümerin des Altenheims besaß die Stadtverwaltung anfangs das Recht, über die Mitgliedschaft im Aufsichtsgremium der Einrichtung die Pflegesätze in ihrem Sinne zu gestalten, sie also nach Möglichkeit niedrig zu halten. Allerdings stand dieser Absicht wie in Freiburg die Preisentwicklung bei Lohn- und Lebenshaltungskosten im Wege. Diese führte im Fall des städtischen Altenheims in Castrop-Rauxel aufgrund der niedrig gehaltenen Pflegesätze zu einem hohen Defizit, das die Stadt ausgleichen musste. Nach wenigen Jahren gab die Stadt daher ihr Gestaltungsrecht auf. Seit 1963/4 galten im städtischen Heim die Pflegesätze, welche die Pflegesatzkommission des Landes NRW festlegte. Gestaltend konnte die Stadt seitdem nur noch eingreifen, um die Zuschläge je nach Ausstattung der Zimmer mit der

---

[439] S. bspw. Niederschriften über die Sitzungen des Kuratoriums des Altenheims, 3.11.1966 (AZ 10873) und 31.5.1967 (AZ 18266); beide StadA Castrop-Rauxel; Entwurf einer Niederschrift über eine Besprechung mit den Heimleitern, 6.2.1961, D.So.Gen. 141, StadA Freiburg; Auszug der Niederschrift der 49. Arbeitstagung der Sozialamtsleiter im Regierungsbezirk Südbaden, 21.6.1972, F 30/5-1635, StA Freiburg; *BZ*, 12.8.1974; *WAZ*, 12.10.1974; vgl. Kapitel 3.5.1.

[440] Rundschreiben des Innenministeriums Baden-Württembergs, 20.12.1956, F 30/5-785; Schreiben der Allgemeinen Stiftungsverwaltung, 25.6.1958, F 30/5-829; Auszug der Niederschrift der 49. Arbeitstagung der Sozialamtsleiter im Regierungsbezirk Südbaden, 21.6.1972, F 30/5-1635; alle StA Freiburg; Rundschreiben des Regierungspräsidiums Südbaden, 20.9.1960, D.So.Gen. 141; Niederschrift über die Sitzung des Wohlfahrtsausschusses, 11.6.1958, C5/2492; beide StadA Freiburg; *BVZ*, 15.2.1967; vgl. Hammerschmidt, in: Aner/ Karl 2010: 22; vgl. Kapitel 2.3.

Arbeiterwohlfahrt abzuklären. Zwei Jahre später erhielt die Arbeiterwohlfahrt zudem das Recht, nach Absprache im Kuratorium die Pflegesätze für Selbstzahler eigenständig zu bestimmen. Höhere Sätze für Selbstzahler konnten wiederum dazu führen, dass mehr Heimbewohner Sozialhilfemittel beanspruchen mussten. Nicht zuletzt hatte die Stadt Castrop-Rauxel keinen Einfluss auf die Pflegesatzgestaltung der kirchlichen Heime, die nur der Genehmigung durch den dafür zuständigen Landschaftsverband bedurften.[441]

Generell befanden sich die Sozialämter in Castrop-Rauxel und Freiburg bei der Frage der finanziellen Versorgung ihrer älteren Heimbewohner somit in einer Situation, die sich stark von jener in Schwerin abhob. In der ostdeutschen Stadt stiegen die Pflegesätze zwar auch, im Vergleich zu den beiden westdeutschen Städten aber nur minimal, zumindest aus Sicht von Heimleitungen und Bewohnern, die ihre niedrigen Eigenleistungen steigenden Zuschüssen aus Berlin verdankten.

Demgegenüber mussten Heimbewohner in Castrop-Rauxel und Freiburg immer höhere Beträge zahlen. Dies führte offenbar dazu, dass zunehmend die Städte gefordert waren, um mit Mitteln der Fürsorge oder Sozialhilfe (vor allem durch die ‚Hilfe zur Pflege') die Heimversorgung älterer Menschen zu sichern. Die finanzielle Belastung der städtischen Haushalte schwoll dadurch an. Allerdings waren den Möglichkeiten der Einflussnahme der Städte auf die Pflegesatzentwicklung Grenzen gesetzt, etwa durch die Abhängigkeit vom Wohlwollen der freien Träger oder die Entwicklung der Lebenshaltungs- und Lohnkosten. Daraus erwuchsen Castrop-Rauxel und Freiburg große finanzielle Verpflichtungen.

Trotzdem hielten es die Sozialämter beider Städte sowie andere Maßnahmenträger nicht für ausreichend, Altenheimbewohner allein materiell zu versorgen. Stattdessen sei es nötig, **soziale, medizinische und weitere Betreuungsangebote** zu schaffen, obwohl diese ebenfalls Kosten verursachten. Auch in Schwerin setzte sich diese Erkenntnis allmählich durch, entgegen der Behauptung Oertels et al., die Heime seien primär auf die Unterbringung ausgerichtet gewesen.[442] Gemeinsam war den Städten zudem, dass sich mit der Zeit relativ viele Organisationen und Einrichtungen in diesem

---

[441] Vertrag zwischen Stadt und Arbeiterwohlfahrt über die Betriebsführung des städtischen Altenheims, 23.8.1960 und 23.12.1963/23.1.1964; beide AZ 12456; Niederschrift über die Sitzung des Kuratoriums des Altenheims, 11.12.1964, AZ 10030; Vertrag zur Änderung des Vertrags vom 23.12.1963 zwischen Stadt und Arbeiterwohlfahrt, 10.1.1966, AZ 18266; Schreiben des Sozialamts, 17.10.1972, AZ 12701; alle StadA Castrop-Rauxel.

[442] Oertel, Ingrid et al. „Anwendung rechnergestützter Projekte zur Unterstützung der Betreuung von Menschen im Rentenalter." In: Bardehle, Doris (Hrsg.). Übersichten zur Betreuungssituation älterer Bürger in der DDR. Berlin 1990, S. 107.

Bereich engagierten, die sonst nicht in erster Linie in der Altenhilfe tätig waren. Zumeist standen diese Angebote aber in einem unkoordinierten Nebeneinander.

Der Anspruch, nicht allein materiell für Altenheimbewohner zu sorgen, beruhte in allen drei Städten auf ähnlichen Überzeugungen. Die Heime sollten den Bewohnern über die reine Wohnstatt hinaus ‚Wohlbefinden' und ‚Geborgenheit' bieten und ihnen ein Gefühl der Gemeinschaft vermitteln, sie also, anknüpfend an gängige Vorstellungen vom Alter(n), vor möglicher Vereinsamung bewahren. Dafür standen in Ost und West bereits seit Mitte der 1950er Jahre verschiedene Angebote für Altenheimbewohner bereit, die einander glichen und in ähnlicher Form im Laufe der folgenden zwei Jahrzehnte ausgebaut wurden. Die Parallelen traten insbesondere bei den verschiedenen Formen der Tages- und Freizeitgestaltung zutage, die in allen drei Städten unterschiedliche Ansprüche an die Fähigkeiten der Heimbewohner stellten.[443]

Am einen Ende der Skala standen Angebote, in denen sich das Altersbild des passiven, ‚ruhigen Lebensabends' widerspiegelte, aber auch jenes des körperlichen Verfalls. Sie erforderten nämlich weder körperliche Bewegung noch das Verlassen des Heims: ausruhen, lesen, sich unterhalten usw. Dank Gerätspenden durch Firmen und Vereine konnten HeimbewohnerInnen zudem bereits in den 1950er Jahren fernsehen oder Radio hören. Neben der Möglichkeit, den Kontakt zur Außenwelt zu halten, stellten Rundfunkgeräte auch eine Anpassung an den steigenden Lebensstandard außerhalb der Heime dar.[444]

Darüber hinaus bemühten sich die Verantwortlichen, angesichts des erwarteten körperlichen Verfalls im Alter für **pflegerische und medizinische Betreuung** vor Ort zu sorgen. Auch hier gab es Gemeinsamkeiten und Unterschiede zwischen Ost und West. So war der Mangel an geeignetem Pflegepersonal für die pflegebedürftigen Heimbewohner ein Problem, das auf beiden Seiten der innerdeutschen Grenze bekannt war. In Westdeutschland führte dies vor allem in den 1960er Jahren zu Diskussionen in den Länderparlamenten sowie in anderen Gremien auf überregionaler und lokaler Ebene. Darin kamen Forderungen zur Sprache, angesichts der Personalengpässe die Arbeitsbedingungen für Pflegekräfte zu verbessern, die Ausbildung systematischer zu

---

[443] Entwurf der Niederschrift über eine Besprechung mit den Heimleitern, 24.12.1957, D.So.Gen. 141, StadA Freiburg; *RN*, 10.3.1964; Jahresbericht des Oberkirchenrats 1966, AZ (03.01.01.01)-0409, LKA Schwerin; Ratsvorlage der Abt. Gesundheits- und Sozialwesen, Rat der Stadt Schwerin, 10.12.1969, R19/615, StadA Schwerin.

[444] Aktennotiz des Fürsorgeamts, 22.3.1956, AZ 18118; Materialien für die Pressekonferenz zum Neubau des Altenheims, 24.7.1959, AZ 18352; beide StadA Castrop-Rauxel; *BZ*, 27.12.1961, 21.12.1964 und Weihnachtsausgabe 1969; *AZF*, Weihnachtsausgabe 1965; *BVZ*, 5.4.1968; *WR*, 15.3.1967; *WAZ*, 29.1.1968; vgl. Recker [3]2009: 48f.; vgl. Wehler 2010: 95.

gestalten und Anwerbeaktionen durchzuführen. Es kam aber erst in den frühen 1970er Jahren zu Verbesserungen. Der Caritasverband der Erzdiözese Freiburg richtete beispielsweise 1969 eine Altenpflegeschule ein, die 1975 einen verstärkten Andrang auf Ausbildungsplätze verzeichnete – dies allerdings auch wegen der angespannten Lage auf dem Arbeitsmarkt infolge der Wirtschaftskrise der frühen 1970er Jahre. Die Castrop-Rauxeler *WR* beobachtete aber immerhin 1973 „drastisch verbesserte[] Bezüge für Pflegeberufe", die eine positive Entwicklung der Personalfrage herbeiführten.[445]

Das Fehlen von Pflegekräften über Jahre hinweg bereitete den Verantwortlichen in der DDR ebenfalls Sorgen. Bevor 1960 das neue Pflegeheim in Schwerin seine Pforten öffnete, war die zuständige Ständige Kommission noch optimistisch gewesen, dass man genug Personal finden werde. Später legten dann jedoch immer wieder die internen Berichte verschiedene Behördenvertreter den Schluss nahe, dass dieser Optimismus fehl am Platze gewesen war. Im Gegensatz zur Bundesrepublik kam es aber in der DDR nicht zu verstärkten Bemühungen um Ausbildung und Arbeitsbedingungen der Pflegekräfte in den Heimen. Stattdessen versäumte es die Staatsführung bis 1973/4, die Tätigkeitsmerkmale für und Anforderungen an das Personal von Pflegeeinrichtungen festzulegen. Entsprechend war noch in den frühen 1970er Jahren nur ein Bruchteil der Heimleitungen auf dem Gebiet des Gesundheits- und Sozialwesens qualifiziert, obwohl im Bezirk Schwerin bereits 1957 systematische Schulungen der Heimleiter stattgefunden hatten. Laut Helwig lag die DDR deshalb bis zu ihrem Ende weit hinter dem Standard anderer Industriestaaten. Darüber hinaus blieben die Vergütung der Pflegekräfte und die generellen Arbeitsbedingungen unzureichend. Deshalb fürchtete auch die Leitung des kirchlichen Augustenstifts, dass geeignete Arbeitskräfte es bevorzugten, in anderen Berufen mit höheren Löhnen zu arbeiten. Nicht zuletzt klagten Kirchenvertreter in den frühen 1960er Jahren, dass Pflegekräfte zunehmend eine christliche Einstellung vermissen ließen. Dies drohte eine Säkularisierung der kirchlichen Heime mit sich zu bringen, was die Kirchen unbedingt verhindern wollten, gerade weil ihnen die ostdeutsche Staatsführung skeptisch bis feindlich gegenüberstand.[446]

---

[445] Niederschrift über die Sitzung des Sozialausschusses des StNRW, 20.12.1960, AZ 11697, StadA Castrop-Rauxel; Auszug der Niederschrift über die Sitzung des Wohlfahrtsausschusses, 18.10.1961, D.So.Gen. 141, StadA Freiburg; Schreiben des Caritasverbands der Erzdiözese Freiburg, 8.5.1969, F 23/35-24, StA Freiburg; *BZ*, 17.10.1969 und 13.3.1975; *WR*, 5.10.1973; vgl. Münch, in: Ruck/ Boldorf 2007: 608.

[446] Niederschrift über die Sitzung der Ständigen Kommission des Bezirkstags für Gesundheits- und Sozialwesen, 21.6.1957, AZ (7.11-1)-4924, LHA Schwerin; Niederschrift über die Sitzung der Ständigen Kommission für Gesundheits- und Sozialwesen, 18.8.1959, R19/68; Schreiben des

Größere Unterschiede zwischen Ost und West gab es darüber hinaus bei der **medizinischen Versorgung** der Heimbewohner, vor allem bei der Flexibilität des entsprechenden Angebotes. So war in der DDR seit Anfang 1956 den staatlichen Heimen die Sicherung der ärztlichen Betreuung per Gesetz vorgeschrieben. Umgesetzt wurde diese Vorgabe durch ein System der Heimärzte. Die Ständige Kommission des Schweriner Bezirkstags berichtete schon Ende 1956 von nahezu regelmäßigen Arztbesuchen in den staatlichen Heimen des Bezirks. Spätestens ab den frühen 1960ern kamen dazu regelmäßige Arztsprechstunden, außerdem stand stets eine Hilfsschwester für kleinere Hilfestellungen bereit, etwa für das Verabreichen von Medikamenten. Ein solches Vorgehen passte zu den Versuchen der ostdeutschen Regierung, den Fürsorgebereich weitestgehend zu standardisieren. Demgegenüber hatten Bewohner der Castrop-Rauxeler Altenheime das Recht der freien Arztwahl – Ausdruck des westdeutschen Bemühens um eine Individualisierung des Fürsorgebereichs. Verschiedene Ärzte kamen auf jeweiligen Wunsch der Bewohner ins Heim. Wer in den Heimen erkrankte oder von generellen gesundheitlichen Beeinträchtigungen betroffen war, konnte also entweder, wie in Schwerin, einen Sprechstundentermin des Heimarztes abwarten oder aber, wie in Castrop-Rauxel, bei Bedarf einen Arzt seiner Wahl anfordern.[447]

Nicht zuletzt fand sich an diesem Ende der Skala das Thema der **religiösen Seelsorge** im Heim, das die Verantwortlichen in Ost und West ebenfalls unterschiedlich handhabten. So gingen die Heimleitungen vor allem in Westdeutschland davon aus, dass es den Menschen in ihren Heimen angesichts körperlicher Beschwerden schwer falle, Gottesdienste außerhalb der Einrichtungen zu besuchen. In kirchennahen, aber auch

---

Kreisarztes, 27.6.1961, R19/182; Sekretariatsvorlage der Kreisärztin, 12.11.1974, R19/615; alle StadA Schwerin; Jahresberichte des Oberkirchenrats 1961 (AZ (03.01.01.01.)-0407), 1962 (AZ (03.01.01.01.)-0409), 1970 (S. 33, AZ (03.01.01.01)-0409) und 1975 (S. 33, AZ (03.01.01.01.)-0411); alle LKA Schwerin; Helwig/ Hille, in: Boyer/ Henke/ Skyba 2008: 537; vgl. Mrochen 1978: 192-5; vgl. Kapitel 1.2.1. (Personal).

[447] § 7 der Verordnung über die Fürsorge in den staatl. Feierabend- und Pflegeheimen, 23.2.1956, in: *GBlDDR*, Teil I, Nr. 28 (10.3.1956), S. 241; Niederschrift über die Sitzung der Ständigen Kommission des Bezirkstags für Gesundheits- und Sozialwesen, 15.11.1956, AZ (7.11-1)-4924, LHA Schwerin; Niederschrift über die Sitzung der Ständigen Kommission für Gesundheits- und Sozialwesen, 23.11.1960, R19/68; Protokoll über die am 23. und 24.1.1963 durchgeführte Überprüfung des Feierabendheims Friedrichsthal, R19/16; Plan der Einrichtung des Pflegeheims Schelfwerder 1974, R19/667; alle StadA Schwerin; Niederschriften über die Sitzungen des Kuratoriums des Altenheims, 11.11.1965 (AZ 10873) und 31.5.1972 (AZ 12267); beide StadA Castrop-Rauxel; vgl. Kapitel 2.3.

anderen Heimen gab es daher Kapellen, zudem stand es den Bewohnern frei, Geistliche, Gemeinde- oder Laienschwestern zu empfangen.[448]

Anders stellte sich lange Zeit die Situation der Heimseelsorge in Schwerin dar. Zwar verfügte das ‚Augustenstift' wie seine Pendants im Westen über eine Kapelle, in der Gottesdienste die Gemeinschaft unter den Heimbewohnern stärken und somit der befürchteten Vereinsamung vorbeugen sollten. Allerdings fehlten zunächst seelsorgerische Angebote für Bewohner der beiden staatlichen Schweriner Heime. Ursache dafür war die ablehnende Haltung der DDR-Führung gegenüber Kirchen insbesondere in den 1950er Jahren, aus der Einschränkungen für die Kirchen der DDR erwuchsen. Per Ministeriumserlass durften Gottesdienste in staatlichen Heimen ab 1955 nicht mehr stattfinden. Auch die weitere religiöse Seelsorge in diesen Einrichtungen durfte künftig nur noch während der Besuchszeiten angeboten werden.[449]

Erst in den 1960er Jahren zeigten sich Hinweise auf eine allmähliche Lockerung der Beschränkungen, passend zu Tendenzen auf nationaler Ebene. Seither berichteten die Kirchen von Weihnachtsfeiern zumindest in einigen staatlichen Heimen sowie von wohlwollendem Entgegenkommen von Seiten der dort beschäftigten Heimleitungen und Ärzte, etwa bei den Besuchszeiten oder sogar dem Bereitstellen von Räumen für Gottesdienste, wenn die Bewohner aus gesundheitlichen Gründen das Heim nicht mehr verlassen konnten. Nach Jahren der Repressionen glich sich die Situation der kirchlichen Seelsorge in nichtkirchlichen Heimen in Schwerin somit seit den frühen 1960ern schrittweise jener in Westdeutschland an. Die Geistlichen blieben aber auf Zugeständnisse der Heimleitungen angewiesen. Überdies waren diese Zugeständnisse auch nur dann möglich, wenn das Vorliegen von altersbedingten körperlichen Problemen sie erforderlich machte.[450]

Die Heimleitungen orientierten sich aber nicht nur am Altersbild des Ruhebedürfnisses und der körperlichen Hinfälligkeit ihrer Bewohner. Am anderen Endpunkt der Skala ermunterten sie nämlich die Heimbewohner dazu, die eigene Umgebung mitzugestalten, was dem Altersbild des aktiven und selbstständigen Seniors entsprach.

---

448 S. bspw. Niederschrift über die Sitzung des Kuratoriums des Altenheims, 31.5.1972, AZ 12267, StadA Castrop-Rauxel; *BZ*, 11.5.1959.

449 S. bspw. Abschrift eines Schreibens des Stadtmissionars, 21.4.1956, [unverzeichnete Akte: Stadtmission, 1955-57]; Jahresbericht des Oberkirchenrats 1959, S. 18, AZ (03.01.01.01.)-0407; Heimordnung für das Augustenstift, 28.4.1970, AZ (03.01.02.R-Z)-86; alle LKA Schwerin; vgl. Kapitel 1.2.3.

450 S. bspw. Jahresberichte des Oberkirchenrats 1960 (S. 12, AZ (03.01.01.01.)-0407) und 1963 (S. 30, AZ (03.01.01.01.)-0409); beide LKA Schwerin; Rundschreiben des Caritasdirektors der Caritas Mecklenburg, 13.6.1978, AZ (NB) 12.002, PA St. Anna Schwerin; vgl. Angerhausen et al. 1998: 46, 103; vgl. Olk, in: Kleßmann 2006: 663, 680-4, 694.

Auch hier gibt es Indizien, dass die Heime ihren Bewohnern schon früh passende Möglichkeiten anboten.

So konnten Heimbewohner **Arbeitsaufträge** in den Heimen ausführen, etwa in der Küche mithelfen. Dafür wurden sie in unterschiedlicher Weise entlohnt: in Castrop-Rauxel durch Genussmittel, im Schweriner evangelischen ‚Augustenstift' durch Ausflugsfahrten und in den staatlichen Schweriner Heimen sogar durch Geldbeträge. 1968 bot beispielsweise das Feierabendheim Friedrichsthal elf ‚Arbeitsplätze' für Heimbewohner, die bis zum Ende des Untersuchungszeitraums mit je 180 Mark im Jahr vergütet waren. Außerdem gab es dort mindestens seit 1970 die Möglichkeit einer ‚Beschäftigungstherapie', deren Inhalt aber aus den Akten nicht hervorgeht.[451]

Diese Aktivierung mittels Mitarbeit in den Heimen war nicht unumstritten, wie der Fall des Freiburger Altenheims Kartaus zeigt. Ende 1960 beklagten sich Heimbewohner bei der Stadt darüber, dass Fürsorgeempfänger dort dazu verpflichtet seien, „während fester Arbeitszeiten regelmäßig Arbeit zu verrichten", und dass sie teilweise sogar Ersatzteile von ihrem Taschengeld bezahlen sollten. In der Folge setzte sich das Wohlfahrtsamt bei einer Besprechung mit den Heimverwaltungen für die Belange der Beschwerdeführer ein. Die Möglichkeit zur Mitarbeit stellte das Amt dabei nicht generell in Frage, da die Arbeit, wie Amtsleiter Flamm betonte, einen therapeutischen Wert besitze – eine Feststellung, die zum Altersbild des Sinnverlustes im Ruhestand passt. „Mitarbeit sollte [aber] nur dann verlangt werden, wenn diese freiwillig geleistet und allgemein von den Heiminsassen erwartet wird", erklärte das Amt, auch weil die Pflegesätze für Hilfsbedürftige über jenen der Selbstzahler lägen und eine ungleiche Behandlung zu Lasten der Hilfsbedürftigen dadurch noch weniger gerechtfertigt erscheine.[452]

Mit dieser Argumentation hatte das Freiburger Amt Erfolg bei den Heimleitungen. In den Akten der Folgejahre tauchten keine ähnlichen Konflikte mehr auf. Womöglich hatte dies auch andere Gründe. Denn laut Irmak stand bei den Arbeitseinsätzen lange Zeit weniger das Interesse der Heimbewohner im Vordergrund, sondern eher das

---

[451] Auszug der Niederschrift über die Sitzung des Fürsorge- und Vertriebenenausschusses, 19.3.1953, AZ 18118, StadA Castrop-Rauxel; Niederschrift über die Sitzung des Gesamtvorstandes des Augustenstifts, 18.5.1966, AZ (03.01.02.R-Z)-86, LKA Schwerin; Abschn. V der Verordnung über die Fürsorge in den staatl. Feierabend- und Pflegeheimen, 23.2.1956, in: *GBlDDR*, Teil I, Nr. 28, (10.3.1956), S. 242; Haushaltsplan des Feierabendheims Friedrichsthal 1968, 27.1.1968, R19/558; Formblatt 202 des Feierabendheims Friedrichsthal für den Haushaltsplan 1970, 25.1.1970, R19/664; beide StadA Schwerin.

[452] Schreiben des Wohlfahrtsamts, 30.11.1960, und Entwurf einer Niederschrift über die Besprechung mit den Heimverwaltungen, 6.2.1961; beide D.So.Gen. 141, StadA Freiburg.

Wohl der Heime selbst, die dadurch Personal- und Finanzengpässe auszugleichen versuchten. Auch wegen der steigenden Pflegefallzahlen und höheren Taschengelder, durch die der Arbeitsanreiz entfiel, seien die Arbeitseinsätze der Heimbewohner in westdeutschen Einrichtungen aber immer seltener geworden. Arbeit wurde demnach zunehmend als Freizeitbeschäftigung des älteren Menschen gesehen, nicht als Quintessenz des Menschseins, wie es der Marxismus lehrte. Zudem sahen die westdeutschen Sozialämter offenbar im Gegensatz zu ihren ostdeutschen Pendants, die stets mit dem allgemeinen Arbeitskräftemangel der DDR konfrontiert waren, keine Notwendigkeit, ältere Menschen weiterarbeiten zu lassen.[453]

Bei einer weiteren Maßnahme, die das Altersbild des selbstständigen Seniors anklingen lässt, befand sich ebenfalls ein tiefer, vermutlich ideologiebedingter Graben zwischen Ost und West. In der DDR verwirklichte die SED nämlich eine Vision ihrer ‚Vorfahren'. 1919 hatten Kommunisten angeregt, Heimbewohnern **Mitspracherechte** in verschiedenen Gremien zu geben. Seit 1956 nahm die DDR passend hierzu per Verordnung die staatlichen Heime in die Pflicht. Heimbewohner sollten seither über gewählte Küchen- und Hygienekommissionen und Heimausschüsse sowie über monatliche Heimbewohnerversammlungen an der Gestaltung von Speiseplänen, Freizeitprogrammen usw. beteiligt werden. Außerdem war die Heimleitung gegenüber den Bewohnerversammlungen rechenschaftspflichtig, und die Versammlungen boten ein Forum für Aussprachen zwischen Stadtverwaltung und Heimbewohnern.[454]

Inwiefern diese Mitspracherechte der Heimbewohner umgesetzt wurden, ist kaum mehr feststellbar. Einige Indizien wecken aber Zweifel an der Wirksamkeit der gesetzlichen Grundlage zugunsten der im Heim lebenden älteren Menschen. Beispielsweise teilte der Rat des Bezirkes dem evangelischen Oberkirchenrat 1956 mit, dass die Bewohner des Feierabendheims Friedrichsthal künftig nur noch Gottesdienste außerhalb des Heims besuchen wollten. Der zuständige Stadtmissionar der evangelischen Kirchengemeinde verwies dagegen auf eine Unterschriftenaktion, mit der sich zwei Drittel der Heimbewohner zur Fortführung der kirchlichen Betreuung im Heim einsetzten.[455]

Angesichts dessen erscheint es fragwürdig, dass sich die Heimbewohner 1968 bei einer Versammlung durchgehend für höhere Pflegesätze aussprachen, vor allem, weil

---

453 Irmak 2002: 318, 325-7; vgl. Hübner, in: Schönhoven/ Mühlhausen 2012: 151.

454 §§ 17f. der Verordnung über die Fürsorge in den staatl. Feierabend- und Pflegeheimen, 23.2.1956, in: *GBlDDR*, Teil I, Nr. 28 (10.3.1956), S. 242; vgl. Irmak 2002: 142f.

455 Abschrift eines Schreibens des Oberkirchenrats, 21.4.1956, [unverzeichnete Akte: Stadtmission Schwerin, 1955-57]; Jahresbericht des Stadtmissionars 1956, [unverzeichnete Akte: Stadtmission Schwerin, 1946-57]; beide LKA Schwerin.

die Schweriner Heime ohnehin schon teurer waren als vergleichbare Einrichtungen im Bezirk. Ebenso schien der Heimausschuss wenigstens zeitweise hinter den gesetzlichen Erwartungen zurückzustehen. Die Ständige Kommission berichtete 1963 intern von Schwierigkeiten mit diesem Gremium des Feierabendheims. Es gebe Unregelmäßigkeiten bei Terminen und Wahlen, und die Heimleiterin neige zu Alleingängen bei der Festlegung des Kulturprogramms. Diese Probleme konnten jedoch offenbar gelöst werden, da nach ordnungsgemäßen Wahlen in den Folgejahren keine vergleichbaren Berichte mehr verlautbart wurden. Generell aber blieb es bei der ‚Mitwirkung' anstelle einer ‚Mitbestimmung', wie es Voigt et al. 1987 auf die gesamte DDR bezogen feststellten. Auch Helwig betont, dass eine „patriarchalische Organisation" in den Altenheimen vorherrschend blieb.[456]

In Westdeutschland wiederum verhinderten offenbar lange Zeit die politischen Mehrheitsverhältnisse die bundesweite Einführung von Heimausschüssen. Denn nach dem Zweiten Weltkrieg waren es Sozialdemokraten und Arbeiterwohlfahrt, die sich dafür einsetzten. Es dauerte bis zum Regierungswechsel 1969, bis dieses Vorhaben auch in der Bundesrepublik verwirklicht wurde, und dies anfangs nur in wenigen Städten. 1970 entstanden die ersten Altenheimbeiräte in Hamburg. In Castrop-Rauxel dagegen blieb Heimbewohnern die Teilnahme an derartigen Ausschüssen bis zum Ende des Untersuchungszeitraums verwehrt, trotz des Einsatzes der örtlichen Caritas 1975 für ein solches partnerschaftliches Verhältnis zwischen Bewohnern und Leitung. Ebenso erging es den Freiburger Heimbewohnern, obwohl die südwestdeutsche Stadt bei Fragen der Altenhilfe eigentlich zu den bundesweiten Vorreitern gehörte und obwohl dortige Vertreter von Verwaltungen und Wohlfahrtsverbänden bereits in den 1950er Jahren die Förderung von Selbstständigkeit und individueller Entfaltung als Ziel der Heime beschrieben hatten. Die ‚Verordnung über die Mitwirkung von Bewohnern von Altenheimen', bekannt als Heimmitwirkungsverordnung, trat erst im August 1976 in Kraft, und sie gab den Heimbewohnern laut Hockerts nur bescheidene Mitspracherechte. In dieser Hinsicht schien die DDR also dem Westen weit voraus, wobei es zweifelhaft erscheint, ob die Heimbewohner ihre Rechte uneingeschränkt nutzen konnten.[457]

---

[456] Protokoll über die am 23. und 24.1.1963 durchgeführte Überprüfung des Feierabendheims Friedrichsthal, R19/16; Ratsvorlage der Abt. Gesundheits- und Sozialwesen, Rat der Stadt Schwerin, 5.6.1968; beide StadA Schwerin; Helwig 1980: 33; Voigt et al. 1987: 118.

[457] Schreiben eines Freiburgers, 29.4.1974; Kurzniederschrift über eine Besprechung mit den Heimverwaltungen, 22.5.1974; beide D.So.Gen. 423, StadA Freiburg; *WAZ*, 12.5.1975; Hockerts 2011: 188; vgl. Irmak 2002: 142f.; vgl. Kapitel 3.4.

Nicht zuletzt gab es an diesem Ende der Skala in den 1970er Jahren Bemühungen, die vorhandenen Potenziale der Heimbewohner zu fördern. So versuchten verschiedene Träger, dem körperlichen Verfall der Heimbewohner durch spezielle **Bewegungsangebote** vorzubeugen, etwa durch neue Gymnastikkurse, Sing- oder Bastelkreise.[458]

Zwischen diesen beiden Extremen – hier die Berücksichtigung von Ruhebedürfnis und körperlichem Verfall, dort die Aktivierung durch Arbeit, ‚Mitwirkung' und Freizeitbeschäftigung – gab es zahlreiche Angebote, die mal in die eine, mal in die andere Richtung der Skala neigten. Dies galt insbesondere für die vielen **Veranstaltungen**, die in allen drei Städten in Altenheimen angeboten wurden, dies aber in unterschiedlichen Ausprägungen.

Relativ überschaubar war dabei die Situation in Schwerin. Dort hatte der Gesetzgeber bereits 1956 Vorgaben zur planmäßigen ‚kulturellen Betreuung' der Heimbewohner gemacht, etwa dass Heimleitung und -ausschuss monatlich einen Veranstaltungsplan aufstellen sollten, der unter anderem mindestens eine Filmvorführung im Monat beinhaltete. Diese ‚kulturelle Betreuung' hatte laut Willing „nicht selten einen politischen Charakter im Sinne der Regierung". Darauf weist auch eine der ersten Schweriner Veranstaltungen aus dem Untersuchungszeitraum hin. So kamen 1955 die Ortsgruppe des ‚Demokratischen Frauenbundes' (DFD) und der zuständige Wohnbezirksausschuss der ‚Nationalen Front' aus Anlass des Weltfrauentages ins Feierabendheim Friedrichsthal. Erstere warb die Bewohnerinnen als Mitglieder des DFD an, letzterer hielt einen Vortrag über den Sozialismus. Einerseits waren die Heimbewohner somit passive Zuhörer, andererseits bemühten sich die Massenorganisationen, sie als potenziell aktive Mitglieder zu gewinnen.[459]

In den Folgejahren setzte sich diese Verschränkung aus passiven und aktivierenden, politisch aufgeladenen Angeboten fort, wobei die Programmpläne der Heime erst in den 1970er Jahren konkretere Angaben über die Inhalte dieser Angebote enthielten. Generell war dabei aber zu erkennen, dass Kontakte zur Außenwelt eher von außen an die Bewohner herangetragen wurden, etwa durch jährliche Ausflüge in die Umgebung. Dies lag vermutlich auch an der finanziellen Ausstattung der Heime. Im ganzen Bezirk Schwerin standen 1975 nur 44.000 Mark für solche Aktionen bereit,

---

[458] Plan des Feierabendheims Friedrichsthal 1974, S. 4, R19/667; Plan des Pflegeheims Schelfwerder 1975, 25.2.1975, S. 3, R19/668; beide StadA Schwerin; *BZ*, 18.2.1974; *WAZ*, 16.8.1974; 1. Durchführungsbestimmung zu § 4 der Verordnung über die Fürsorge in staatl. Feierabend- und Pflegeheimen, in: *GBlDDR*, Teil 1, Nr. 28, 10.3.1956, S. 244.

[459] *SVZ*, 11.3.1955; 1. Durchführungsbestimmung zu § 4 der Verordnung über die Fürsorge in staatl. Feierabend- und Pflegeheimen, in: *GBlDDR*, Teil 1, Nr. 28, 10.3.1956, S. 244; Willing 2011: 53.

immerhin 80 Prozent mehr als noch 1974, was aber zeigt, dass die Staatsführung eine solche Betreuung zwar früh forderte, sie aber lange Zeit kaum unterstützte.[460]

Noch weniger lässt sich über die Betreuungsangebote im kirchlichen ‚Augustenstift' sagen. Erst 1966 berichtete der Oberkirchenrat über die „zunehmende Bereitschaft der Gemeinden, die Heime als Zuständigkeitsbereich ihrer Mitsorge anzusehen", um die älteren Menschen „etwas von der größeren mittragenden Gemeinschaft der Kirche erfahren" zu lassen. Konkretere Angaben dazu finden sich nicht. Zumindest lässt sich als Gemeinsamkeit der verschiedenen Schweriner Heime feststellen, dass sich hier wie dort Gruppen und Organisationen an der Betreuung der Heimbewohner beteiligten, die sich sonst nicht in erster Linie mit Altenhilfe befassten, etwa Chöre, Kindergruppen, Betriebe und andere Massenorganisationen.[461]

In letzterer Feststellung findet sich ein Brückenschlag zwischen Ost und West. Wie in Schwerin unterstützten in den westdeutschen Städten Personenkreise außerhalb der Altenhilfe die Träger der Altenheime bei der Betreuung der Bewohnerinnen und Bewohner, darunter Zeitungen, Vereine und Kindergruppen. Ebenfalls parallel zu Schwerin gingen die Beteiligten eher in die Heime. Motiviert waren sie dabei vor allem bis Mitte der 1960er Jahre durch das Altersbild der passiven, isolierten Hilfsempfänger, wie etwa ein Diavortrag der *BZ* 1956 belegt, der sich an „hundert einsame alte Menschen" im Altenheim Kartaus richtete.[462]

Hochbetrieb herrschte dabei zur Weihnachtszeit in den Altenheimen in beiden westdeutschen Städten. Dahinter stand die Annahme, dass diese Zeit den Heimbewohnern das Fehlen sozialer Kontakte schmerzlich bewusst machte. Die Castrop-Rauxeler *WAZ* meinte dazu in der Weihnachtsausgabe 1960: „In den Tagen um den Heiligen Abend erfährt mancher erschrocken und beschämt, daß wir viel zu wenig miteinander leben." Ebenso nutzten manche Personenkreise die Weihnachtszeit, um den angeblichen Sinnverlust im Alter abzumildern – etwa durch die ‚sinnvolle Beschäftigung' des Weihnachtsstern-Bastelns, das eine Lehrerin 1964 in einem Castrop-Rauxeler

---

460 Perspektivplan über die Entwicklung des Gesundheits- und Sozialwesens in der Stadt Schwerin, 1961, S. 28, R19/182; Niederschrift über die Sitzung der Ständigen Kommission für Gesundheits- und Sozialwesen, 23.11.1960, R19/68; Plan des Pflegeheims Schelfwerder 1974, S. 4, R19/667; Ratsvorlage der Abt. Gesundheits- und Sozialwesen, Rat der Stadt Schwerin, 11.6.1975, R19/615; alle StadA Schwerin; Stellungnahme der Abt. Finanzen, Rat des Bezirks Schwerin, 26.9.1975, AZ (7.11-1-Z 132/1991)-24220, LHA Schwerin; 1. Durchführungsbestimmung zu § 4 der Verordnung über die Fürsorge in staatl. Feierabend- und Pflegeheimen, in: *GBlDDR*, Teil 1, Nr. 28, 10.3.1956, S. 244.

461 Jahresbericht des Oberkirchenrats 1966, AZ (03.01.01.01.)-0409, LKA Schwerin.

462 *BZ*, 8./9.12.1956, 25/26.10.1958 und 21./22.12.1968.

Altenheim betreute.[463] Außerhalb der Adventszeit waren Veranstaltungen verschiedener Gruppen in den Heimen etwas seltener zu finden, und auch dann standen sie in der Regel in Zusammenhang mit verschiedenen Festtagen, wie etwa die Karnevalsfeiern der Narrenzünfte. Finanziell hielten sich die Städte in diesem Rahmen aber zurück, wie es auch in Schwerin der Fall war. So erhielten 1975 alle drei Castrop-Rauxeler Heime zusammen aus der Stadtkasse nur 7400 DM für Veranstaltungen.[464]

Darüber hinaus gab es in Castrop-Rauxel und Freiburg Ansätze, die Heimbewohner durch **Ausflüge** aus ihren Einrichtungen herauszuholen, etwa durch Fahrten in die Umgebung oder zu Volksfesten. Doch obwohl diese Angebote offenbar dazu beitragen sollten, Abwechslung in den Alltag der Heimbewohner zu bringen, schienen sie eher den passiven Empfänger als den aktiven Mitgestalter anzusprechen. Überdies ist unklar, wie viel Kontakt die Teilnehmer an diesen Ausflügen dabei zu jüngeren Generationen hatten.[465]

Auch bei einem weiteren Angebot gewinnt der Betrachter eher den Eindruck, dass die Heimbewohner dadurch kaum Anschluss an andere Personengruppen erhielten. Das Freiburger Wohlfahrtsamt und der örtliche Caritasverband richteten nämlich 1950 gemeinsam eine so genannte ‚**Wärmestube**' für ältere Menschen ein. Wie schon bei den anderen Altenhilfemaßnahmen stand dahinter die Beobachtung, dass die Altersquote in Freiburg über dem Bundesdurchschnitt liege und zahlreiche ältere Menschen alleinstehend seien, was mit drohender Vereinsamung gleichgesetzt wurde. Allerdings war diese Wärmestube im Laufe der Zeit „immer mehr ein Sammelpunkt für uneingegliederte Personen [geworden], so daß die anständigen alten Freiburger der Einrichtung schließlich fernblieben", wie das Wohlfahrtsamt 1958 feststellte, in Anlehnung an traditionelle Urteile über würdige und unwürdige Arme. Ende 1957 trennten daher Stadt und Caritas einen Raum von der bisherigen Wärmestube ab, der mit einem Radiogerät und ‚Lesestoff' aufwartete und sich an Altenheimbewohner richtete, aber nicht nur: Auch diejenigen älteren Menschen, die nicht in einem Heim lebten, sollten davon profitieren. Kontaktmöglichkeiten zu jüngeren Besuchern der Dreikönigsküche waren damit zwar eingeschränkt, doch immerhin deutet sich hier

---

463 *WAZ*, 24.12.1960 und 4.12.1964.

464 Niederschrift über die Sitzung des Sozialausschusses, 29.11.1962, AZ 18116; Antwortschreiben des Sozialamts, 17.10.1972, AZ 12701; Übersicht über die Altenfürsorgemaßnahmen im Kreis Recklinghausen, Stand 1.1.1976, AZ 12387; alle StadA Castrop-Rauxel; *WAZ*, 1.4.1961 und 21.1.1963; *BZ*, 6.9.1961 und 17.7.1974.

465 Niederschrift über die Sitzung des Kuratoriums des Altenheims, 11.11.1965, AZ 10873, StadA Castrop-Rauxel; *BZ*, 24./25.10.1970.

bereits an, dass die Beteiligten in den drei Städten im Laufe der Zeit zu der Überzeugung gelangten, dass nicht nur Heimbewohner ihrer Betreuung bedurften.[466]

Zwischenfazit

Insgesamt ergab sich eine breite Palette an verschiedenen Betreuungsangeboten in den Altenheimen beiderseits der innerdeutschen Grenze, auch wenn immer wieder gewisse Probleme die Verwirklichung von Maßnahmen behinderten oder zumindest verzögerten. Gerade die finanzielle Frage prägte die Situation in Castrop-Rauxel und Freiburg. Die Verantwortlichen sahen die Heimbewohner wegen der ständig steigenden Pflegesätze als armutsgefährdet an, eine Sorge, die angesichts der stetig wachsenden Sozialhilfeleistungen für Heimbewohner berechtigt erscheint. Sie bemühten sich daher um Einfluss auf die Pflegesatzentwicklung, dies jedoch zumeist vergeblich. In Schwerin dagegen blieben Heimbewohner und örtliche Stellen von derartigen Problemen überwiegend verschont. Die DDR-Führung hielt nämlich über steigende Zuschüsse die Pflegesätze niedrig, anfangs nur in staatlichen, später auch in kirchlichen Heimen.

Allerdings teilten die zuständigen Organisationen und Behörden in allen drei Städten die Annahme, dass die materielle Versorgung der Heimbewohner nicht ausreiche. Stattdessen müsse auch für das gesundheitliche und soziale Wohlbefinden der Bewohner gesorgt werden. Die Maßnahmen, die Verwaltungen, Heimträger und weitere Vereine und Gruppen zu diesem Zweck einleiteten, basierten dabei offenbar auf den verschiedenen zeitgenössischen Altersbildern. Insbesondere das Bild des einsamen, passiven, ruhebedürftigen und gesundheitlich beeinträchtigten alten Menschen war bis in die 1970er Jahre hinein prägend. Dies zeigt sich an entsprechenden Angeboten (Unterhaltung, medizinische Pflege, religiöse Seelsorge), bei denen jedoch Unterschiede zwischen Ost und West zutage traten. Beispielsweise beschränkte die ablehnende Haltung der DDR-Führung die Kirchen in ihrem Wirken in den staatlichen Heimen Schwerins. Zudem litten zwar alle drei Städte unter dem Problem des Pflegepersonalmangels, doch verzichtete die Regierung der DDR darauf, mittels verbesserter Qualifizierungsangebote Abhilfe zu schaffen. Die Träger in den westdeutschen Städten konnten ihre Personalsorgen aber ebensowenig überwinden. Nicht zuletzt besaßen Schweriner Heimbewohner im Gegensatz zu ihren Altersgenossen in Castrop-Rauxel und Freiburg bei der medizinischen Betreuung kein Recht auf freie

[466] Stellungnahme des Wohlfahrtsamts, 2.5.1958, D.So.Gen. 141, StadA Freiburg.

Arztwahl, was auf Unterschiede im Fürsorgerecht – Standardisierung in der DDR, Individualisierung in der BRD – hindeutet.

Auf der anderen Seite gab es in allen drei Städten Anzeichen dafür, dass Heimleitungen und andere Beteiligte den älteren Menschen schon früh Potenziale zuschrieben. So wurden Heimbewohner ermuntert, kleinere Arbeiten im Heim auszuführen, was aber auch durch Personalmangel und finanzielle Lücken begründet war. Die Schweriner Heimbewohner besaßen überdies seit 1956 das Recht der Mitwirkung an den Abläufen im Heim, welches die beiden westdeutschen Städte bis zum Ende des Untersuchungszeitraums nicht umsetzten. Allerdings ist es zumindest fragwürdig, wie sehr die Schweriner Heimbewohner den Heimalltag mitgestalten durften. Allen drei Städten gemeinsam war demgegenüber, dass die Heime in den 1970er Jahren zum Schauplatz aktivierender Freizeitangebote wurden, etwa in Form von Gymnastikkursen, offenbar um die Potenziale der Heimbewohner zu fördern.

Zwischen diesen Polen befanden sich die vielen Veranstaltungen, die verschiedene Träger den Heimbewohnern anboten, darunter in allen Städten auch solche Gruppen, die sich sonst nicht in erster Linie mit Altenhilfe befassten. In Schwerin waren diese Veranstaltungen nicht nur an ein passives Publikum gerichtet, sondern sollten die beteiligten Senioren auch im Staatsinteresse aktivieren, etwa über die Mitgliedschaft in Massenorganisationen. In Castrop-Rauxel und Freiburg gibt es dagegen keine Indizien dafür, dass die Veranstalter die Heimbewohner zur Aktivität in ihren Vereinen ermunterten. Immerhin bemühten sich aber Träger in allen drei Städten darum (wenn auch eher selten), den Heimalltag durch Ausflüge abwechslungsreicher zu gestalten. Die Freiburger Verantwortlichen schließlich gingen so weit, außerhalb der Altenheime dauerhafte Einrichtungen für die Heimbewohner zu schaffen. Letztere waren nicht nur an Heimbewohner, sondern generell an ältere Menschen gerichtet.

3.5.2.3. Betreuung außerhalb von Heimen

Das gesamte Angebot an Heimplätzen in Castrop-Rauxel, Freiburg und Schwerin konnte stets nur einen Bruchteil der älteren Einwohner der Städte versorgen. Die Träger in den Städten bemühten sich daher früh, zumindest für einen Teil jener älteren Menschen Betreuungsangebote zu schaffen, die nicht in einem Heim lebten, ebenso anhand der sich wandelnden Altersbilder. Zudem fiel auch in diesem Bereich auf, dass die Beteiligten lange Zeit dazu neigten, auf eine Koordination ihrer Angebote zu verzichten, vermutlich bisweilen mit dem Zweck, die eigene Existenz als

Wohlfahrtsorganisation zu rechtfertigen. Daraus, aber auch aus anderen Gründen, ergaben sich Schwierigkeiten, die geplanten Maßnahmen in die Tat umzusetzen.

Wie schon bei der stationären Unterbringung blieb die **materielle Versorgung** älterer Menschen außerhalb der Heime durchgehend ein Thema in den drei Städten. Dabei ging es (aber nur im Westen) um dauerhafte Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhaltes, daneben in allen Städten um kleinere Beihilfen zu festgelegten Zwecken oder aus besonderen Anlässen.

Große Unterschiede gab es bei der dauerhaften (zusätzlichen) Fürsorgeunterstützung. Dank des Mindestrentensystems war diese in der DDR für Rentner nicht oder nur in außergewöhnlichen Notlagen vorgesehen. Das bedeutete aber nicht, dass die Mindestrente ein ausreichendes Einkommen sicherstellte. Laut Schroeder erreichten Mindestrentner in der DDR „vergleichsweise allenfalls das Niveau der Sozialhilfe in der Bundesrepublik". Auch die zuständige Abteilung beim Rat der Stadt gestand intern 1968 ein, dass „die materielle Lage der Heimbewohner [...] im Verhältnis zu den außerhalb der Heime lebenden Rentnern wesentlich besser" sei, was die Verwaltung auf die hohen Staatszuschüsse zu den Heimkosten zurückführte. Den Staatsvertretern waren die Probleme älterer Menschen außerhalb von Heimen also bekannt, die DDR-Regierung änderte aber nichts Grundsätzliches am Renten- oder Fürsorgesystem, sondern hob lediglich punktuell (meist aus Anlass von Jahres- oder Parteitagen) die Renten an.[467]

In der Bundesrepublik gab es demgegenüber keine Mindestrente und daher auch Fälle, in denen ältere Menschen Renten bezogen, die noch unter dem Sozialhilfesatz lagen, oder in denen die Betroffenen keinen Anspruch auf Renten besaßen. Die hohen Erwartungen in die Rentenreform von 1957 erfüllten sich also nicht. So sank in Castrop-Rauxel der Anteil der über 65-Jährigen unter den Fürsorgeempfängern unmittelbar nach der Reform zunächst auf 15 Prozent (74 Parteien). 1970 war dagegen fast jeder dritte Sozialhilfeempfänger Rentner, wobei beide Statistiken nicht nach Hilfe in und außerhalb von Anstalten unterschieden und letzterer Hinweis keine Angaben zur Rentenform (Altersrente, Witwenrente etc.) machte. Auch in Freiburg blieben 1957 80 Prozent der Sozialrentner, die zusätzlich Mittel aus der offenen Fürsorge bezogen, nach der Rentenreform teilweise oder ganz auf Fürsorgeunterstützung angewiesen. Dies änderte sich jedoch rasch. Schon 1959 erklärte Wohlfahrtsamtsleiter Flamm, dass diese Abhängigkeit nur noch ein Zehntel der älteren

---

[467] Ratsvorlage der Abt. Gesundheits- und Sozialwesen, Rat der Stadt Schwerin, 5.6.1968, R19/615, StadA Schwerin; Schroeder 1998: 521; vgl. Sywottek, in: Schildt et al. 2000: 72; vgl. Schmidt, in: *ZSR* 2/2006: 154f.; vgl. Hockerts, in: *ZSR* 1/2009: 48.

Einwohner betraf. Ähnliches berichtete 1965 die *BZ*. Ob dies ebenso für die Folgejahre galt, lässt sich nicht mehr feststellen, es erscheint aber plausibel, nachdem die Rentenreform von 1972 den Kreis der Anspruchsberechtigten erweiterte und somit mehr ältere Menschen im Sozialversicherungssystem versorgt werden konnten. Daher erschien Altersarmut im Sinne finanzieller Bedürftigkeit im Untersuchungszeitraum in beiden westdeutschen Städten außerhalb der Sozialbehörden unsichtbar, von punktuellen Hinweisen abgesehen.[468]

Unklar ist daneben, wie groß der Anteil älterer Menschen an der Zahl der Empfänger anderweitiger einmaliger Beihilfen war, die in beiden deutschen Staaten existierten, etwa Geld- und Kleiderspenden oder Kohlen- und Kartoffelbeihilfen. All diese Beihilfen existierten unabhängig voneinander, und das in allen drei Städten auch schon vor 1945. Einige systemische Unterschiede traten dabei teilweise aber auch zutage. Weihnachtsbeihilfen etwa gab es in allen drei Städten (und das auch nicht allein für ältere Menschen), in Schwerin waren dafür aber allein die Kirchengemeinden zuständig. Dadurch war der Umfang der dortigen Weihnachtsbeihilfen viel geringer als in Freiburg und Castrop-Rauxel, wo (nach anfänglicher Unterstützung aus Landesmitteln) die Städte immer höhere Kosten zu tragen hatten, trotz Spenden von Unternehmen für diesen Zweck.[469]

Zusammengenommen gingen die Verantwortlichen in allen drei Städten also davon aus, dass sich unter den älteren Bürgern stets finanziell Bedürftige fanden. In Schwerin wurde das aber nicht publik, außerdem gab es dort höchstens punktuelle Unterstützungen, und diese im Fall der Weihnachtsbeihilfen allein von Seiten der Kirchen. In Castrop-Rauxel und Freiburg dagegen machten die Träger ihr Bewusstsein für diese Problematik zwar öffentlich, und die Städte leisteten selbst finanzielle Hilfen, die aber alle Altersklassen erreichten.

Mit der Sicherung des finanziellen Lebensunterhaltes war es jedoch in keiner der drei Städte getan. Stattdessen wandten sich verschiedene Organisationen früher oder später einer weiteren Form der elementaren materiellen Versorgung zu: der Bereitstellung von **Mahlzeiten**. In den Heimen waren sie über die Pflegesätze abgedeckt.

---

[468] Verwaltungsberichte des Fürsorge- bzw. Sozialamts, 1957 (S. 22, AZ 18357) und 1958 (S. 19, AZ 18356); beide StadA Castrop-Rauxel; Schreiben des Wohlfahrtsamts, 4.11.1957, C5/2552, StadA Freiburg; *BZ*, 27.2.1959 und 18.5.1965; *WAZ*, 30.1.1970.

[469] Arbeitsbericht der Familienfürsorge der Stadtmission 1961, 13.1.1962, [unverzeichnete Akte: Stadtmission, 1958-65]; Arbeitsbericht der Stadtmission 1974, 15.2.1975, [unverzeichnete Akte: Stadtmission, 1974, 1976, 1985-90]; beide LKA Schwerin; Niederschrift über die Arbeitskreisbesprechung der Sozialämter des Umlandes, 19.11.1968, AZ 12361, StadA Castrop-Rauxel; *BZ*, 25.12.1960, 15.1.1969 und 22.11.1971; *WAZ*, 6.12.1956 und 29.11.1974.

Außerhalb von Heimen dagegen mussten sich ältere Menschen selbst behelfen. Verwaltungen und Wohlfahrtsverbände werteten das als einen weiteren Aspekt der Hilfsbedürftigkeit und suchten nach Wegen, diesen potenziellen Missstand zu beheben. Grundsätzlich setzten sich dabei zwei Möglichkeiten durch: Entweder die älteren Menschen mussten spezielle Sammelstellen aufsuchen, wo sie Mahlzeiten erhielten, oder das Essen wurde ihnen ins Haus geliefert. Erstere Option konnte durchaus als Geselligkeitsförderung verstanden werden, letztere als Versuch, individuelle Bedürfnisse berücksichtigen zu können. Interessanterweise wählten die Verantwortlichen in den Städten jeweils Angebote, die in gewisser Weise den vorherrschenden Ansichten über das Alter(n) zuwiderliefen. Gemeinsam war den Städten aber wiederum, dass die Mahlzeitendienste keinen allzu großen Personenkreis erfassten.

In Schwerin war dabei vor allem erstere Möglichkeit der Sammelstellen verbreitet, die von vornherein explizit an ältere Menschen gerichtet waren. Wie schon in anderen Bereichen der Altenhilfe trat hier in den 1950er Jahren Carl Moltmann auf staatlicher Seite als Fürsprecher seiner Altersgenossen auf. Generell blieb es aber bei eher vagen Vorschlägen, die mal Betriebe, mal Kulturhäuser in die Pflicht nehmen wollten. Hintergrund war jeweils die Erkenntnis, nicht für alle pflegebedürftigen älteren Menschen Heimplätze bieten zu können. Womöglich kam in der Entscheidung für die Sammelstellen überdies die Orientierung des ostdeutschen Staates am ‚Kollektiv' zum Tragen. Nicht zuletzt zeigen Moltmanns Anregungen, dass ältere Menschen entgegen offizieller Bekundungen nicht ausreichend in die Gesellschaft eingebunden waren. Stattdessen bedurfte es der Überzeugungsarbeit politischer Gremien, damit sich Betriebe und Wohnbezirke um ihre älteren Mitbürger kümmerten.[470]

Umgesetzt wurde von den Vorschlägen Moltmanns aber offenbar nur jener, der die Betriebe einband, und dies erst Jahre später nach wiederholten Forderungen der Stadt. Zudem ließen manche Betriebe ein intensiveres Engagement bis in die 1970er Jahre hinein missen. Allerdings gab es schon früh Alternativen für die Betroffenen. Zunächst führten die Kirchen mehrmals im Jahr in Anlehnung an biblische Begriffe ‚Altenspeisungen' durch, die einer relativ großen Anzahl älterer Menschen dienten, 1958 etwa insgesamt 450 Personen. Nach 1961 gibt es in den Akten allerdings keine

[470] Niederschrift über die Sitzung der Ständigen Kommission des Bezirkstags für Gesundheits- und Sozialwesen, 27.1.1955 (AZ (7.11-1)-4923) und 15.11.1956 (AZ (7.11-1)-4924); beide LHA Schwerin; vgl. Kapitel 3.4.

Hinweise mehr auf kirchliche Altenspeisungen, vermutlich, weil diese Veranstaltungen in Konkurrenz zu (quasi-)staatlichen Angeboten gerieten.[471]

Schließlich gab die Volkssolidarität spätestens ab 1961 täglich Essensportionen an „alleinstehende hilfsbedürftige Veteranen" aus. Aufgrund hoher Verluste – 1961 etwa deckten die Eigenbeiträge der Empfänger in Höhe von jeweils 0,30 Mark (seit den frühen 1970ern 0,50 DM) nur etwas mehr als ein Viertel des Kostenaufwandes – war die Massenorganisation dabei auf Staatszuschüsse angewiesen. Seit Ende der 1960er Jahre beteiligten sich die Schweriner Feierabend- und Pflegeheime an der Essensausgabe, ebenfalls mithilfe von Staatszuschüssen. Anfangs erfassten die Heime damit nur wenige Personen (1969 gerade einmal 18 ältere Bürger), was sich aber rasch änderte. 1975 erhielten 32 von 1000 Schweriner Rentnern Mahlzeiten über Volkssolidarität, Betriebe und Einrichtungen. Das lag über dem Plansoll von 26,7 je 1000 Rentnern, zeigt aber, dass diese Hilfsleistung nur einen kleinen Teil der älteren Einwohner erreichte.[472]

Die zweite Option, wonach die Mahlzeiten den Empfängern direkt ins Haus geliefert wurden, nutzte noch weniger älteren Menschen. Die Option des Lieferdienstes kam ohnehin erst sehr spät in Schwerin zum Zuge, nämlich um 1970, im Umfeld der verstärkten staatlichen Bemühungen um ältere Menschen. In seinem Umfang war dieses Angebot zunächst sehr bescheiden. So erhielten im ersten Jahrgang nur vier pflegebedürftige ältere Personen täglich eine Mahlzeit in ihre Wohnung. Die Ausgabe in Sammelstellen blieb vorrangig. 1974 etwa kam nur etwas mehr als ein Achtel aller ausgegebenen Mahlzeiten direkt ins Haus der Empfänger.[473]

Anders war es in Castrop-Rauxel und Freiburg. In den beiden westdeutschen Städten standen Angebote der Essensversorgung zumeist allen Altersklassen offen. Zudem lag

---

471 Ratsvorlage der Abt. Gesundheits- und Sozialwesen, Rat der Stadt Schwerin, 24.6.1970, R19/615, StadA Schwerin; Tätigkeitsbericht des Kreisbüros der Inneren Mission und des Ev. Hilfswerks Schwerin 1958, 28.1.1959, [unverzeichnete Akte: Stadtmission, 1959-74], LKA Schwerin.

472 Schreiben des Bezirkssekretärs der Volkssolidarität, 28.2.1961, AZ (7.11-1)-11875-177; Bericht der Abt. Handel und Versorgung, Rat des Bezirks Schwerin, 4.9.1974, sowie Bericht der Abt. Finanzen, Rat des Bezirks Schwerin, 26.9.1975; beide AZ (7.11-1-Z 132/1991)-24220; alle LHA Schwerin; Ratsvorlage der Abt. Gesundheits- und Sozialwesen, Rat der Stadt Schwerin, 10.12.1969, sowie Ratsinformation der Kreisärztin, 13.11.1974; beide R19/615, StadA Schwerin.

473 Bericht über die Ergebnisse der Hauswirtschaftspflege 1970, 1.3.1971, AZ (7.11-1-Z 132/1991)-24218; Stellungnahme der Abt. Gesundheits- und Sozialwesen, Rat der Stadt Schwerin, 25.9.1975, AZ (7.11-1-Z 132/1991)-24220; beide LHA Schwerin; Ratsvorlage der Abt. Gesundheits- und Sozialwesen, Rat der Stadt Schwerin, 24.6.1970; Faktenmaterial der Abt. Gesundheits- und Sozialwesen, Rat der Stadt Schwerin, 16.11.1973; Ratsinformation der Kreisärztin, 13.11.1974; alle R19/615, StadA Schwerin.

der Schwerpunkt in beiden westdeutschen Städten seit den ersten Maßnahmen in den frühen 1960er Jahren, die sich am Vorbild anderer Städte orientierten, auf der mobilen Anlieferung. Dies erstaunt auf den ersten Blick, da die Sammelstellen wie geschildert die Geselligkeit älterer Menschen fördern und auf diese Weise Vereinsamung verhindern konnten – und gerade die Einsamkeit stellte nach Ansicht der westdeutschen Beteiligten das zentrale Element von ‚Hilfsbedürftigkeit' älterer Menschen dar. Womöglich ließen sich die Organisatoren daher von anderen Motiven leiten, etwa dem Komfort. Denn die mobile Anlieferung ersparte älteren Menschen beschwerliche Wege. Interessanterweise nahmen sich dabei in beiden Städten zunächst ‚Außenseiter' im örtlichen Akteursgeflecht dieser Idee an, wohl auch, um sich in der Altenhilfe etablieren zu können.

In Castrop-Rauxel war es das DRK, das im Frühjahr 1963 die geplante Aktion ‚Mahlzeit auf Rädern' bekannt gab. Diesem Verband hatte die Stadt 1960/1 die Zuschüsse um die Hälfte gekürzt mit der Begründung, das DRK habe sich zuletzt kaum mehr um „wohlfahrtspflegerische Aufgaben" gekümmert. Indem der Verband nun also eine Lücke in der Altenversorgung füllte, hoffte er offenbar darauf, dass die Stadt ihn wieder als Wohlfahrtsverband anerkannte und entsprechend finanziell berücksichtigte (eine Hoffnung, die sich aber nicht erfüllte). Seine Inspiration bezog das DRK dabei aus einer Umfrage der Landesregierung von 1962, wonach viele ältere Menschen „das selbständige und unabhängige Leben einer Heimunterbringung vor[zögen]". Demnach war es nicht das Fehlen von Pflegeplätzen, sondern positiv gewendet das vermutete Bedürfnis der älteren Personen, welches das DRK zu diesem Schritt veranlasste. Gleichsam wie die Schweriner hatte das Castrop-Rauxeler DRK indessen explizit ältere Menschen als Zielgruppe auserkoren.[474]

So weit wie das Castrop-Rauxeler DRK waren die Freiburger Träger zu dieser Zeit noch nicht, was erstaunt, weil sonst in der Regel Freiburg als Vorreiter auftrat, Castrop-Rauxel dagegen als Nachzügler. Denn in Freiburg reagierte 1963 der Sozialausschuss zögerlich auf die Idee eines Mahlzeitenlieferdienstes, nachdem die Presse über entsprechende Angebote anderer Städte berichtet hatte. Die Ausschussmitglieder wollten weitere Erfahrungsberichte abwarten und warnten vor vorschnellen Handlungen – ein Indiz dafür, dass das akademisch geprägte Umfeld in Freiburg nicht unbedingt dazu führte, dass die politischen Gremien offener für neue Denkansätze waren. Damit blieb der Mahlzeitendienst 1963 vorerst eine Zukunftsvision.[475]

---

[474] Auszug der Niederschrift über die Sitzung des Sozialausschusses, 21.7.1960, AZ 11874, StadA Castrop-Rauxel; *WAZ*, 7.3.1963.
[475] Niederschrift über die Sitzung des Sozialausschusses, 26.4.1963, C5/2493, StadA Freiburg.

Erst ein Jahr nach dem Castrop-Rauxeler DRK, 1964, schickte sich in Freiburg ein freier Wohlfahrtsverband an, die Überlegungen zu konkretisieren: die vier Jahre zuvor gegründete Freiburger Kreisgruppe des Deutschen Paritätischen Wohlfahrtsverbands. Auch sie strebte damit offenbar an, sich als wichtiger Träger der Altenhilfe einen Namen zu machen, was städtische Zuschüsse und die Mitgliedschaft im Sozialausschuss mit sich zu bringen versprach. Im Sozialausschuss sah man den Einsatz des DPWV skeptisch: Zu vage seien die Pläne, ihre Rentabilität sei strittig, und es stünden auch keine Mittel zur Verfügung. Die übrigen Verbände im Sozialausschuss fürchteten daher, dass bei einem positiven Votum ihre eigenen Zuschüsse zugunsten des DPWV gekürzt werden müssten.[476] Dank eines Benefizkonzertes konnte der DPWV seine Pläne dann doch in die Tat umsetzen. In der Folge belieferten ehrenamtliche Helfer bereits nach wenigen Monaten 70 Freiburger mit Mahlzeiten.

Da die Mittel des Verbandes aber weiter nicht ausreichten, stellte der DPWV im April 1965 erneut einen Antrag auf einen städtischen Zuschuss. Als Argumente nutzte die Kreisgruppe diesmal (ähnlich wie die Schweriner) den Heimplatzmangel, außerdem die Kostenersparnis, die der Verbleib der Hilfsempfänger in ihren Wohnungen mit sich brachte. Im Gegensatz zum Vorjahr konnte die noch junge Kreisgruppe damit einen Teilerfolg verbuchen: Der Sozialausschuss sagte eine einmalige Unterstützung für die Kücheneinrichtung zu, allerdings keinen Globalzuschuss für die Mahlzeiten. Stattdessen sollten die Empfänger, passend zum Individualisierungsprinzip des BSHG, selbst Unterstützungsanträge beim Sozialamt oder DPWV stellen, obwohl der DPWV warnte, dass die Empfänger dann auf den Mahlzeitendienst verzichten würden, aus Angst vor der Stigmatisierung durch die Sozialhilfeleistungen. Dennoch steigerte sich die Beliebtheit des Angebots in den Folgejahren: 1964 lieferte der DPWV 6500 Mahlzeiten aus, 1970 bereits das Zweieinhalbfache, was dem Umfang aller Schweriner Angebote entsprach.[477]

Die wachsende Nachfrage veranlasste bald andere Verbände dazu, einen Mahlzeitendienst einzurichten. An erster Stelle ist hier die Arbeiterwohlfahrt zu nennen. Sie entwickelte sich in diesen Jahren in der Bundesrepublik zu einem Hauptverband der Altenhilfe, vermutlich weil die wirtschaftliche Entwicklung Probleme der namensgebenden Klientel, der Arbeiter, ausreichend bewältigt hatte, so dass der Verband sein

---

[476] Niederschrift über die Sitzung des Sozialausschusses, 10.6.1964, C5/2493, StadA Freiburg; *BZ*, 18./19.4.1964.

[477] Vorlage für den Sozialausschuss, 27.4.1965, sowie Auszug der Niederschrift über die gemeinsame Sitzung von Sozial- und Jugendwohlfahrtsausschuss, 6.5.1965; beide C5/2506, StadA Freiburg; Zuschussantrag der Arbeitsgemeinschaft Freiburger Wohlfahrtsverbände, 5.5.1970, AZ 411-215, SozA Freiburg; *BZ*, 18.6.1964, 25.6.1964 und 24./25.10.1964; vgl. Holz 1987: 47.

Fortbestehen durch die Hinwendung zu anderen Aufgabenfeldern rechtfertigte. In Freiburg engagierte sich dieser Verband spätestens ab 1968 in diesem Bereich. Dasselbe galt für die Castrop-Rauxeler Arbeiterwohlfahrt, die sich dem Vorstoß des DRK anschloss und im Februar 1968 erstmals Mahlzeiten auslieferte, anfangs für jeweils 2,70 DM pro Person, was dem Neunfachen des damaligen Schweriner Eigenbeitrags der Teilnehmer entsprach. Wie in Freiburg gab es von Seiten der Stadt keinen Globalzuschuss für alle Teilnehmer, sondern nur für Empfänger von Sozialhilfeleistungen und ‚Minderbemittelte' mit einem Einkommen von maximal 110 Prozent des Regelsatzes. Dadurch und wegen steigender Lebenshaltungs- und Personalkosten geriet auch die Castrop-Rauxeler Arbeiterwohlfahrt zunehmend in finanzielle Bedrängnis. Ein erster Antrag auf höhere Stadtzuschüsse 1971 scheiterte. Erst 1974 gab die Stadt dem Drängen des Verbands auf höhere Zuschüsse nach. Wie sehr sich das auf die Zahl der Empfänger auswirkte, ist nicht bekannt. Vor der Änderung bekamen zumindest 1972 pro Tag im Schnitt 45 Personen aller Altersklassen ihr Mittagessen ins Haus, was etwa den Schweriner Verhältnissen von 1970 gleichkam.[478]

Eindeutiger war die Entwicklung hin zu speziellen Angeboten für Senioren außerhalb der rein materiellen Hilfestellungen, also in den Bereichen der gesundheitlichen Pflege sowie der ‚sozialen' oder ‚kulturellen' Betreuung. Passend zu den verschiedenen Altersbildern, aber auch bedingt durch die Entwicklungen im Fürsorgerecht, richteten hier Träger in allen drei Städten im Laufe der Zeit entsprechende eigene Angebote ein.

Eine der frühesten Maßnahmen aus diesen Bereichen war die **Hauspflege**, die zum Beispiel das Wechseln von Verbandszeug, das Setzen von Spritzen oder Hilfe im Haushalt beinhaltete. In allen drei Städten war diese Hilfsform schon in den frühen 1950er Jahren bekannt, was auch generell zu den Beobachtungen zur Bundesrepublik passt.[479] Allerdings waren es je nach Stadt unterschiedliche Stellen, die entsprechende Angebote schufen, und anfangs waren diese Angebote noch nicht nach Altersstufen differenziert, was sich in den späten 1950er und frühen 1960er Jahren änderte. In allen drei Städten reagierten die Träger – vor allem freie Wohlfahrtsverbände bzw. in Schwerin Volkssolidarität und Kirchen – damit auf die Beobachtung, dass im Alter ein körperlicher Verfallsprozess einsetzte, der zunehmend den Lebensalltag der Betroffenen erschwerte und daher besondere Vorkehrungen erforderte.

---

[478] Niederschriften über die Sitzungen des Sozialausschusses, 1.2.1968 (AZ 12266) und 18.9.1974 (AZ 12256); Auszug der Niederschrift über die Sitzung des Kuratoriums des Altenheims, 15.6.1971, AZ 19198; Schreiben der Arbeiterwohlfahrt, 8.12.1972, AZ 12665; alle StadA Castrop-Rauxel; *WAZ*, 22.10.1970; *BZ*, 6.3.1960.

[479] Vgl. Holz 1987: 27; vgl. Baumgartl 1997: 58.

So beschäftigte die Stadt Freiburg bereits 1953 vier hauptamtliche Pflegerinnen, da die freien Wohlfahrtsverbände den Bedarf mangels Pflegekräften nicht zu decken vermochten. Die Hauspflege war zu diesem Zeitpunkt aber weder in Freiburg noch anderswo in der Bundesrepublik nach Altersklassen differenziert. Erst 1958 betonte Wohlfahrtsamtsleiter Flamm, dass die Hauspflege speziell für ältere Menschen sinnvoll sei, um die Heimaufnahme hinauszuzögern. Ein Jahr später relativierte er diese Ansicht auf einer überregionalen Tagung aber dahingehend, dass die Hauspflege nur eine kurzfristige Lösung darstelle, also nicht für chronisch kranke Ältere ausreiche.[480]

Trotzdem bemühte sich das Freiburger Wohlfahrtsamt um einen weiteren Ausbau der Hauspflegekapazitäten, passend zum Subsidiaritätsprinzip meist aber nur indirekt. Die Einstellung der Hauspflegerinnen vor 1953 war nämlich offenbar eine vorübergehende Maßnahme gewesen. Stattdessen setzte die Stadt später nahezu ausschließlich auf die Hilfe der freien Wohlfahrtsverbände, vor allem des DRK und der Caritas. In diesem Rahmen erhielten Bewohner einer Freiburger Altensiedlung im Nordwesten der Stadt übrigens als erste im ganzen Regierungsbezirk ab 1963 Hilfe durch eine hauptamtliche ambulante Altenpflegerin der Caritas, ein Berufsbild, das zu dieser Zeit gerade erst im Entstehen begriffen war.[481]

Für die Stadt war der Rückgriff auf die Hilfe der freien Wohlfahrtsverbände die günstigste Lösung. Zwar forderten die Verbände wegen steigender Personalkosten höhere Zuschüsse, so dass die Stadt schließlich seit 1974 mit 4500 DM pro Jahr und Haus- bzw. Altenpflegerin inflationsbereinigt doppelt so viel zahlte wie noch 15 Jahre zuvor. Allerdings stellten diese Zuschüsse nur einen Anteil von höchstens einem Drittel der Personalkosten dar. Als die Stadt 1969 abweichend vom Subsidiaritätsprinzip eine eigene Pflegekraft für die Betreuung neuer Altenwohnungen einstellte, weil sie im Rahmen des erhöhten staatlichen Gestaltungsanspruchs im Sozialbereich offenbar selbst aktiver werden wollte, kostete sie dieser Entschluss zunächst jährlich 13.600 DM.[482]

---

480 Vortragsentwurf „Fünf Jahre Ratsarbeit", 26.9.1953, S. 32, C5/649; Stellungnahme des Wohlfahrtsamts, 2.5.1958, D.So.Gen. 141; Vortrag „Der Chronisch Kranke im Pflegeheim", Okt. 1959, C5/2597; alle StadA Freiburg; Rundschreiben des Regierungspräsidiums Südbaden, 19.7.1956, F 22/61-1060, StA Freiburg; Schreiben des Bürgermeisteramts, Abt. IV, 2.6.1966, AZ 414-933, SozA Freiburg.

481 Schreiben des Caritasverbands Freiburg-Stadt, 6.4.1962, D.So.Gen. 108; Schreiben des Sozialamts, 19.3.1963 und 29.4.1963; beide D.So.Gen. 109; alle StadA Freiburg; Beschluss des Wohlfahrtsamts, 11.9.1961, AZ 414-933, SozA Freiburg; Rundschreiben des Regierungspräsidiums Südbaden, 20.6.1966, F 23/28-52, StA Freiburg; *BZ*, 8./9.9.1962; vgl. Irmak 2002: 296.

482 Auszug der Niederschrift über die Sitzung des Wohlfahrtsausschusses, 18.10.1961, D.So.Gen. 141; Schreiben des Sozialamts, 22.11.1973, D.So.Gen. 387; beide StadA Freiburg; Niederschrift

Die Verbände wiederum verließen sich nicht allein auf die städtischen Zuschüsse, um die Finanzierung ihres Angebotes zu sichern. Sie warben Landesmittel ein und erhielten etwa die Hälfte der Kosten über Eigenbeiträge der durch Hauspflege versorgten Bürger. Des Weiteren bemühten sie sich verstärkt um ehrenamtliche Kräfte, um Personalkosten zu verringern. Seit Beginn der 1960er Jahre richteten immer mehr freie Verbände eigene Lehrgänge für die ambulante Altenpflege ein, die in der Regel für Frauen gedacht waren. Vorreiter war hier der badische Caritasverband ab 1963, der seine jährlichen Kurse 1969 durch Einrichtung einer Altenpflegeschule verstetigte. Die Innere Mission und die Johanniter folgten diesem Vorbild, schließlich ab Mitte der 1970er Jahre auch das DRK.[483]

Trotz der Orientierung am Ehrenamt legten alle Verbände damit den Grundstein für eine zunehmende Professionalisierung in der Altenpflege, wobei sie weiterhin stärker auf ehrenamtliche als auf hauptamtliche Kräfte zurückgriffen. Außerdem verzichteten die Verbände nicht nur bei der Ausbildung auf eine stärkere Koordination ihrer Angebote, sondern auch bei der mobilen Altenpflege. Denn das Sozialamt 1965 legte den Vorschlag, einen zentralen Altenhilfsdienst wie in Karlsruhe einzurichten, zu den Akten. Unter anderem hatten Vertreter der freien Wohlfahrtsverbände dafür keine Notwendigkeit gesehen. Im Übrigen näherten sich Kranken- und Altenpflege in den frühen 1970er Jahren einander organisatorisch wieder an, in Gestalt der Sozialstationen. Die erste Freiburger Station dieser Art, die Krankenpflege, Alten- und Familienhilfe vereinen sollte, öffnete 1974 ihre Pforten im Westen der Stadt, vier Jahre nach dem ersten Modellversuch in Rheinland-Pfalz.[484]

Die Altenpflege außerhalb von Heimen, die der Hauspflege entsprang und später wieder mit ihr zusammenwuchs, lag somit in Freiburg fest in der Hand der freien Wohlfahrtsverbände. Die Verbände übernahmen die Ausbildung der dafür nötigen (überwiegend weiblichen) Kräfte seit den frühen 1960er Jahren in eigenen Kursen. Als Gegenleistung erhielten sie steigende Zuschüsse von Seiten der Stadt. Eine solche Konstellation war im Vergleich mit den beiden anderen Städten keine Ausnahmeerscheinung, auch wenn es gewisse zeitliche Verzögerungen gab und mit Blick auf Schwerin auch systembedingte Eigenheiten.

über die Sitzung des Sozialausschusses, 12.6.1969, AZ 414-933, SozA Freiburg; vgl. Hockerts 2011: 184.

[483] Niederschrift über eine Besprechung der Vereinigung Freiburger Sozialarbeit mit den Verbänden der gesetzlichen Krankenversicherung, 25.4.1974, AZ 414-60, SozA Freiburg; *BZ*, 19.3.1963, 14./15.9.1963, 27.1.1966, 27./28.11.1971 und 21.9.1972.

[484] Schreiben des Sozialamts, 25.10.1965, C5/2565, StadA Freiburg; *BZ*, 15./16.12.1973 und 17.10.1975; vgl. Backes/ Clemens [2]2003: 293f.; vgl. Bauer, in: *SozM* 10/2012: 39.

Die Castrop-Rauxeler kannten bereits 1954 die Möglichkeit der Hauspflege bzw. der ‚ambulanten Krankenpflege', die ebenfalls allein von freien Verbänden getragen war und von der Stadt bezuschusst wurde. Nach Bedürftigengruppen wurde damals aber so wie in Freiburg nicht unterschieden. Dafür war zu dieser Zeit interessanterweise das DRK aktiv in der Hauspflege. Zwar hatte dessen Angebot einen geringeren Umfang als das der übrigen freien Verbände, was sich an dem niedrigeren Zuschuss der Stadt zeigte, doch war das Castrop-Rauxeler DRK seinem Pendant in Freiburg bisweilen um Jahre voraus, womöglich erneut in der Hoffnung, als Wohlfahrtsverband auf Augenhöhe mit den übrigen Castrop-Rauxeler Verbänden anerkannt zu werden. So waren es die Castrop-Rauxeler Rotkreuzler, die 1963 (also im selben Jahr, in dem sie auch den Mahlzeitendienst einrichteten) mit einem Hauspflegeangebot speziell für ältere Menschen an die Leserschaft der *WAZ* herantraten. Etwa zeitgleich brachte die Innere Mission ein ähnliches Projekt auf den Weg.[485]

Neben der eigenen Existenzsicherung standen dahinter unterschiedliche Motivationen, die auf die Gleichzeitigkeit verschiedener Altersbilder hinweisen. Wie schon beim Mahlzeitendienst verwies das Castrop-Rauxeler DRK auf die Umfrage der Landesregierung von 1962, die das Bedürfnis älterer Menschen nach Selbstständigkeit und Unabhängigkeit im Alter hervorhob. Der positiven Vorstellung vom eigenständigen Alter, die in diesen Jahren aufkeimte, stand bei der Inneren Mission das noch dominante Bild des einsamen alten Menschen gegenüber, der über die Hauspflege menschlichen Umgang erlangte. Die Hoffnung, durch den Aufschub der Heimeinweisung Kosten zu sparen, wie sie in Freiburg intern wiederholt geäußert wurde, lässt sich mangels interner Berichte bei beiden Castrop-Rauxeler Verbänden nicht nachweisen, ist aber wegen der Raumnot in den dortigen Heimen denkbar.[486]

Das Moment dieses ersten Anlaufs schien in Castrop-Rauxel indessen im Gegensatz zu Freiburg nicht lange anzuhalten. Stattdessen verlangsamte sich im Laufe der 1960er Jahre das Tempo des Ausbaus der offenen Altenpflege in der Ruhrgebietsstadt. 1968 standen die Castrop-Rauxeler freien Verbände mit nur einer hauptamtlichen und acht nebenamtlichen Kräften in der gesamten Hauspflege einer Umfrage des DST zufolge im landesweiten Vergleich an einer der letzten Stellen.[487]

Dabei hatten die Castrop-Rauxeler Träger schon in den 1950er Jahren damit begonnen, eigenes Personal auszubilden, wie in Freiburg in eigenen Seminaren. Diese Lehrgänge dienten aber zunächst der allgemeinen Hauspflege aller Altersklassen, was bei

---

485 Schreiben des Fürsorgeamts, 10.3.1954, AZ 11445, StadA Castrop-Rauxel.
486 *WAZ*, 7.3.1963 und 25.6.1964.
487 Übersicht des DST über die Hauspflege, 2.8.1968, AZ 18115, StadA Castrop-Rauxel.

der Arbeiterwohlfahrt zum Vorgehen des Bundesverbandes passte. Altenpflegeseminare für den Einsatz außerhalb von Heimen führten die Castrop-Rauxeler Verbände dagegen erst rund ein halbes Jahrzehnt später ein als ihre Pendants in Freiburg, nämlich im Jahr 1968, wenige Monate nach Veröffentlichung der DST-Umfrage. Augenscheinlich waren es auch nur wenige Organisationen, die diesen Schritt wagten. Den Anfang machte die Pfarrcaritas der Gemeinde St. Antonius im Norden der Stadt. Darüber hinaus schienen die Castrop-Rauxeler Verbände eher überörtliche Angebote zu nutzen, d.h. auswärtige Pflegeschulen, die ab Ende der 1950er Jahre in Westfalen entstanden.[488]

Wie sehr sich das Reservoir an Altenpflegern durch die Schulungen bis 1975 erweiterte, ist unklar. Zumindest lässt sich feststellen, dass die freien Verbände ihr Hauspflegeangebot in den frühen 1970er Jahren ausbauten, parallel zur allgemeinen Expansion des Sozialstaates in der Bundesrepublik. Seither betreuten und pflegten Arbeiterwohlfahrt und DRK die Bewohner der neuen Altenwohnungen. Zudem richtete die Arbeiterwohlfahrt Anfang 1972 eine Hauspflegestation ein, die zunächst mit ehrenamtlichen Kräften verschiedene Zielgruppen zu erreichen versuchte, dann aber nach einem Vierteljahr mit zwei hauptamtlichen Mitarbeiterinnen ihren Schwerpunkt in der Altenpflege setzte. Die Einrichtung von Sozialstationen blieb in Castrop-Rauxel jedoch bis 1975 aus.[489]

Im Vergleich zu Freiburg waren in Castrop-Rauxel also ebenfalls vor allem die freien Wohlfahrtsverbände gefordert, die sich aber generell später und in geringerem Umfang der speziellen Altenpflege und der Ausbildung der dazu nötigen Kräfte widmeten. Außerdem handelte es sich bei den aktivsten Verbänden um andere als in Freiburg, was vor allem im Fall des DRK ins Auge fiel. Wie in Freiburg organisierten die Verbände ihre Angebote indessen in Eigenregie.

Systembedingt etwas anders gestaltete sich die Lage in Schwerin. Dort engagierten sich quasi-staatliche und kirchliche Organisationen ähnlich früh wie die Freiburger Verbände in der Hauspflege auch speziell für ältere Personen. Bei der Frage der Gewinnung von Pflegekräften bildete Schwerin demgegenüber den Nachzügler unter den drei Städten, zumindest die kirchlichen Träger gingen aber einen Schritt weiter als in Castrop-Rauxel und Freiburg.

---

[488] Jahresbericht des DRK-Kreisverbands Castrop-Rauxel, 1.4.1955-31.3.1956, 30.5.1956, AZ 11875; StadA Castrop-Rauxel; *WAZ*, 11.3.1958, 7.4.1962, 8.10.1964, 5.11.1964, 24.10.1968 und 24.10.1974; *RZ*, 23.7.1974; vgl. Holz 1987: 186.

[489] Niederschrift über die Sitzung des Sozialausschusses, 15.8.1973, AZ 12256, StadA Castrop-Rauxel; *WAZ*, 18.12.1971, 28.1.1972 und 12.9.1972; vgl. Hockerts 2011: 184f.

So erkannten auch die Beteiligten in Schwerin bald die Notwendigkeit, ältere Menschen zu Hause zu pflegen, was das Urteil Springers zumindest relativiert, dass die Hauswirtschaftspflege ältere Menschen bis in die 1960er Jahre hinein zugunsten der ‚Werktätigen' vernachlässigte. Dies lag aber nicht an einem freiwilligen Entgegenkommen gegenüber den Interessen des einzelnen Bürgers, sondern wie in Westdeutschland am Heimplatzmangel. Bereits 1957 diskutierten Vertreter von Verwaltung und Massenorganisationen, ähnlich wie 1965 in Freiburg, über die Einführung eines zentralen Dienstleistungsbetriebes. Ein Pflegeheim sei zwar eine bessere Lösung – ein Argument, das den Vorrang der stationären Altenhilfe in der DDR zu dieser Zeit belegt. Solange dieses aber nicht realisiert sei, sei zu überlegen, ob man arbeitsfähige Sozialfürsorgeempfänger für die Pflegetätigkeit gewinnen könne. Betrachtet man die Politik der DDR gegenüber arbeitsfähigen Fürsorgeempfängern, sind Zweifel an der Realitätsnähe dieser Idee angebracht. Denn gerade in den 1950er Jahren trieb die Staatsführung die Integration arbeitsfähiger Hilfsbedürftiger in den Arbeitsmarkt voran. Daher verringerte sich der Anteil der Fürsorgeempfänger an der Bevölkerung von 5,8 Prozent 1947 binnen 13 Jahren auf unter 1 Prozent, von denen 1960 wiederum nur ein Achtel arbeitsfähig war – knapp über 21.000 Menschen, die sich über die gesamte DDR verteilten.[490]

Es überrascht deshalb nicht, dass der zentrale Dienstleistungsbetrieb nicht Realität wurde. Stattdessen suchten die Vertreter aus Politik und Verwaltung frühzeitig nach Alternativen. Das Pflegeheim als beste Lösung blieb dabei zunächst präsent, gerade auch auf Drängen von Carl Moltmann. Eine weitere unverwirklichte Idee, die so genannte ‚Hauswirtschaftspflege' anders zu gestalten, galt dem Einsatz gelangweilter Jugendlicher. Der Perspektivplan für die Jahre 1958 bis 1965 schließlich sah die Errichtung von Gemeindeschwesternstationen vor, deren Hauptziel der Erhalt der Arbeitskraft im Alter sein sollte. Dadurch griff die DDR auf altbewährte Traditionen zurück. Denn die Gemeindeschwestern hatten schon im 19. Jahrhundert Hilfsbedürftige betreut, damals noch im kirchlichen Auftrag, seit der Weimarer Republik teils als Vertreter der Städte – ein weiteres Indiz dafür, dass die DDR entgegen offizieller Bekundungen gerade im Fürsorgebereich nicht mit der Vergangenheit brach.[491]

---

[490] Niederschrift über die Sitzung der Ständigen Kommission für Gesundheits- und Sozialwesen, 13.2.1957, R19/586, StadA Schwerin; Schreiben des Rats des Bezirks Schwerin, 9.7.1962, DQ 1/23765, BAB; Springer 1999: 117-9; vgl. Rudloff, in: Hockerts 1998: 193; vgl. Boldorf, in: Hoffmann/ Schwartz 2004: 478.

[491] Niederschrift über die Sitzung der Ständigen Kommission des Bezirkstags für Gesundheits- und Sozialwesen, 10.12.1957, AZ (7.11-1)-4924, LHA Schwerin; Niederschrift über die Sitzung der Ständigen Kommission für Gesundheits- und Sozialwesen, 25.7.1958, R24/50;

Diesen Diskussionen zum Trotz gab es indessen auch in diesen frühen Jahren des Untersuchungszeitraums Hauspflegeangebote für ältere Menschen außerhalb von Heimen. Schon 1956 betreute die Massenorganisation Volkssolidarität, die seither zum wichtigsten Träger der quasi-staatlichen Altenhilfe aufstieg, 121 Fälle in Schwerin; konkretere Angaben hierüber gibt es jedoch nicht. Vom Staat erhielt die Schweriner Volkssolidarität dafür Zuschüsse, die im Laufe der Zeit massiv ausgeweitet wurden, von 28.000 Mark 1960 für alle Fälle der Hauswirtschaftspflege (also auch für jüngere Betreute) im gesamten Bezirk auf 342.500 Mark 1975 allein für die älteren Einwohner der Stadt Schwerin. Keine staatlichen Zuschüsse gab es dagegen für die Kirchengemeinden, die dennoch im Rahmen ihrer Familienfürsorge älteren Menschen Hauspflegemaßnahmen anboten.[492]

Geeint waren beide Träger der Haus- bzw. Hauswirtschaftspflege dadurch, dass sie wie ihre westdeutschen Kollegen bereits in den 1950er Jahren Personalsorgen hatten, etwa über Überlastungen, Überalterung und fehlende Qualifikationen klagten.[493] Allerdings unterschieden sich die Wege, die Volkssolidarität und Kirchen zur Lösung dieses Problems beschritten. Die Volkssolidarität konnte in den 1960er Jahren offenbar ihren Helfermangel in den Griff bekommen, doch nur für kurze Zeit. Wenige Jahre später sollte nämlich der Schweriner Kreisausschuss der Organisation allein 1970 40 neue Pflegekräfte gewinnen. Den Hintergrund bildeten vermutlich höhere Ansprüche des Staates, der sich ab den späten 1960er Jahren vermehrt den Belangen der wachsenden Zahl älterer Menschen zuwandte und dabei auch die Volkssolidarität stärker einspannte. In der Folge kehrten alte Argumente zurück, dass nämlich arbeitsfähige Fürsorgeempfänger (in diesem Fall Frauen, deren Ehemänner in der NVA dienten) und andere Massenorganisationen tatkräftig mithelfen sollten. Innerhalb der Stadt- und Bezirksverwaltung waren diese Argumente aber wiederum umstritten. Die

---

Perspektivplan 1958-1965, Schwerin-Stadt, 1.6.1959, R03/507; beide StadA Schwerin; vgl. Korzilius 2005: 169f.

[492] Niederschrift über die Sitzung der Ständigen Kommission für Gesundheits- und Sozialwesen, 28.2.1957, R24/50; Erläuterungen zum Haushaltsplan der Abt. Gesundheits- und Sozialwesen, Rat der Stadt Schwerin, 1975, R19/668; beide StadA Schwerin; Schreiben des Bezirkssekretärs der Volkssolidarität, 28.2.1961, AZ (7.11-1)-11875-177, LHA Schwerin; Niederschrift über die Tagung der leitenden Fürsorgerinnen der Inneren Mission und des Ev. Hilfswerks sowie der Sozialreferenten des Ev. Frauenwerks, 12.-15.1.1959, [unverzeichnete Akte: Stadtmission, 1959-74], LKA Schwerin; vgl. Boldorf 1998: 182; vgl. Willing 2011: 57.

[493] Niederschrift über die Sitzung der Ständigen Kommission für Gesundheits- und Sozialwesen, 28.2.1957, R24/50; Schreiben des Sachgebietsleiters Sozialwesen, Abt. Gesundheits- und Sozialwesen, Rat der Stadt Schwerin, 21.4.1961, R19/586; beide StadA Schwerin; Schreiben des Bezirkssekretärs der Volkssolidarität, 28.2.1961, AZ (7.11-1)-11875-177, LHA Schwerin; Jahresbericht der Familienfürsorge der Stadtmission 1957, 17.1.1958, [unverzeichnete Akte: Stadtmission, 1946-57], LKA Schwerin.

Kreisärztin warnte, dass die Industrie fast alle verfügbaren weiblichen Arbeitskräfte aufgesogen habe. Der Bau eines Pflegeheims als beste Lösung könne daher nur umgangen werden, wenn die Volkssolidarität ihre Arbeit rationalisierte, indem die Pflegekräfte weniger Stunden je Fall aufwandten. Auffällig ist dabei, dass Stadt, Bezirk und Volkssolidarität eine mögliche Lösung ihrer Schwierigkeiten nicht in Betracht zu ziehen schienen: spezielle Schulungen. Erst 1976/7 führte die DDR die Ausbildung zum ‚Sozial- und Gesundheitsfürsorger' ein. Der Rückgriff auf die Tradition des 19. Jahrhunderts, Laien im städtischen Fürsorgewesen einzusetzen, erwies sich somit lange als stärker.[494]

Die Schweriner Kirchengemeinden stellten demgegenüber schon früher die Weichen in Richtung einer professionelleren Altenpflege, wenn auch nicht so früh wie die Verbände in den beiden westdeutschen Städten. Anfangs verliefen ihre Überlegungen in ähnlichen Bahnen wie bei Verwaltung und Volkssolidarität: Sie versuchten, verschiedene Personengruppen anzuwerben, die nicht berufstätig waren, in diesem Fall junge Mädchen und Rentnerinnen. Letztere boten den Vorteil, so meinten Fürsorgerinnen und Sozialreferenten bei einer Tagung 1959, dass sie wegen ihrer Lebenserfahrung keiner pflegerischen Ausbildung mehr bedurften – die Vorstellung vom ‚weisen Alter' trat hier deutlich zutage.[495]

Wie auch im Fall der übrigen Schweriner Träger war diesem Vorschlag kein dauerhafter Erfolg beschieden, denn der Mangel an Pflegekräften durchzog weiterhin die Berichte der kirchlichen Stellen. Angesichts der alternden Bevölkerung und des fortbestehenden Heimplatzmangels beschlossen die evangelischen und katholischen Kirchengemeinden daher 1971, also mit einiger Verzögerung gegenüber Freiburg und Castrop-Rauxel, ein gemeinsames Altenpflegeseminar einzurichten – im Städtevergleich eine Neuheit, verzichteten doch die westdeutschen Verbände darauf, Schulungen zusammen zu organisieren. In 14 Sitzungen mit Vorträgen von Ärzten, Juristen, Pflegeschwestern und Seelsorgern sollten dabei die Teilnehmer zwischen

---

494 Bericht der Abt. Gesundheits- und Sozialwesen, Rat der Stadt Schwerin, 9.1.1964, R24/7; Ratsvorlagen der Abt. Gesundheits- und Sozialwesen, Rat der Stadt Schwerin, 10.12.1969 und 24.6.1970; Bericht der Kreisärztin im Rat der Stadt Schwerin, 23.6.1971; alle drei R19/615; alle StadA Schwerin; Bericht über die Ergebnisse der Hauswirtschaftspflege 1970, 1.3.1971; Bericht über eine gemeinsame Arbeitstagung, 18.3.1971; beide AZ (7.11-1-Z 132/1991)-24218, LHA Schwerin; vgl. Mrochen 1980: 114; vgl. Springer 1999: 121.

495 Niederschrift über die Tagung der leitenden Fürsorgerinnen der Inneren Mission und des Ev. Hilfswerks sowie der Sozialreferenten des Ev. Frauenwerks, 12.-15.1.1959, [unverzeichnete Akte: Stadtmission, 1959-74], LKA Schwerin.

16 und 60 Jahren in die Altenpflege eingeführt werden, gegen einen Unkostenbeitrag von 5 Mark.[496]

Allerdings konnten weder die Volkssolidarität noch die Kirchen mit ihren Bemühungen umfassende Erfolge verbuchen. Die Zahl der Pflegekräfte der Volkssolidarität sank zwischenzeitlich sogar, so dass sie 1975 nur den Stand von 1969 erreichte. Die Zahl der Pflegestunden verharrte bei rund 110.000 Stunden im Jahr. Im Herbst 1975 gelang es der Volkssolidarität jedoch, einen Vertrag mit der Schweriner Medizinischen Fachschule abzuschließen, wodurch sie sich die Unterstützung von 20 Studentinnen als Pflegekräfte sicherte. Ebenso zwiespältige Erfahrungen machten die Kirchen. Ihre Seminare verfehlten das Ziel, mehr hauptamtliche Kräfte zu gewinnen. Immerhin stellten die Kirchengemeinden aber fest, dass die Teilnehmer an den Schulungen ihre Kenntnisse später in den eigenen Familien einsetzten, was der kirchlichen Familienfürsorge eine gewisse Entlastung bescherte.[497]

Über die Anstrengungen von Volkssolidarität und Kirchen hinaus kam es auf dem Gebiet der Hauspflege in den frühen 1970er Jahren zu Veränderungen zugunsten der älteren Bevölkerung Schwerins. So richtete die Stadt neue Gemeindeschwesternstationen ein, etwa im Appartementhaus für ältere Bürger, und stellte 1970 eine geriatrische Fachkraft in einer bestehenden Station in der Altstadt ein, in deren Umfeld besonders viele ältere Menschen lebten. Überdies entwickelten sich das Feierabend- und das Pflegeheim seit Mitte der 1970er Jahre auf staatlichen Wunsch hin im Rahmen der ‚Hauptaufgabe' zu ‚Betreuungszentren' für die Bewohner der benachbarten Wohnbezirke. Das Angebot in der Hauswirtschaftspflege fächerte sich daher, anders als in den 1960er Jahren, zunehmend auf. Die Ziele blieben aber bescheiden: Bis 1980 sollte der Versorgungsgrad der Hauswirtschaftspflege für alle Zielgruppen in der gesamten DDR auf 10 von 1000 Einwohnern steigen, was laut Angerhausen et al. keineswegs den Bedarf abdeckte.[498]

---

496 S. bspw. Arbeitsbericht der Familienfürsorge der Stadtmission 1961, 13.1.1962, [unverzeichnete Akte: Stadtmission, 1958-62]; Niederschrift über die Sitzung der Diakonischen Konferenz der Ev.-Luth. Landeskirche Mecklenburgs, 2.12.1965, AZ (03.01.01.01.)-1406; beide LKA Schwerin; Anmeldeformular für das Altenpflegeseminar, c. 1971, AZ (NB) 12.001, PA St. Anna Schwerin.

497 Stellungnahme der Abt. Gesundheits- und Sozialwesen, Rat der Stadt Schwerin, 25.9.1975, AZ (7.11-1-Z 132/1991)-24220, LHA Schwerin; Niederschrift über die Beratung des Arbeitskreises ‚Caritas', 15.1.1973, AZ (NB) 12.001, PA St. Anna Schwerin; Arbeitsbericht der Stadtmission 1974, 15.2.1975, [unverzeichnete Akte: Stadtmission, 1974, 1976, 1985-90]; Jahresbericht des Oberkirchenrats 1975, S. 34, AZ (03.01.01.01.)-0411; beide LKA Schwerin.

498 Ratsvorlage der Abt. Gesundheits- und Sozialwesen, Rat der Stadt Schwerin, 10.12.1969; Faktenmaterial der Abt. Gesundheits- und Sozialwesen, Rat der Stadt Schwerin, 16.11.1973;

Bis Mitte der 1970er Jahre hatten die Schweriner Verantwortlichen also auf verschiedenen Wegen versucht, älteren Menschen Möglichkeiten der pflegerischen Betreuung außerhalb von Heimen anzubieten und dafür Pflegekräfte anzuwerben. Mit letzterem Ansinnen stießen sie jedoch immer wieder auf Probleme. Zudem ließ die Professionalisierung der Altenpflege länger auf sich warten als in den beiden westdeutschen Städten, und sie erfasste zunächst nur die Ausbildung von Pflegekräften im kirchlichen Bereich, dies aber in Kooperation der evangelischen und katholischen Gemeinden, im Gegensatz zu den westdeutschen Städten. Allerdings war bei den Kirchen ohnehin 1975 eine neue Erkenntnis gereift. Laut dem evangelischen Landespastor Braune neigte zu diesem Zeitpunkt „die Tendenz mehr zur Altenhilfe [...] und weg von der Altenpflege". Ähnliches war im selben Jahr vom Freiburger Sozialamt zu hören. Um den Eintritt in ein Altenheim möglichst hinauszuzögern, seien neben der reinen Altenpflege weitere Dienstleistungen erforderlich, etwa Reinigungs- und Reparaturdienste oder eine weiter ausgebaute Nachbarschaftshilfe.[499]

Derartige Ansichten waren keineswegs so neu, wie es diese Äußerungen nahelegten. In allen drei Städten waren materielle und gesundheitliche Betreuung älterer Menschen in deren Wohnungen Mitte der 1970er Jahre schon lange nicht mehr die einzigen Formen der Hilfen außerhalb von Heimen. Stattdessen schufen die Träger zu unterschiedlichen Zeiten Angebote, die von Anfang an nur ältere Menschen berücksichtigten und sämtliche Probleme mildern sollten, die Verwaltungen und Organisationen aus den negativen Altersbildern ableiteten. Nicht jedes Angebot fand dabei ein Gegenstück in allen drei Städten, und oft mussten Hindernisse überwunden werden, ehe sich neue Angebote etablierten.

Beispielsweise handhabten die Verantwortlichen der drei Städte die Möglichkeit der **Nachbarschaftshilfe** unterschiedlich. Diese Hilfsform ergänzte die Hauspflege, indem ‚Nachbarn' (damit konnten alle Einwohner gemeint sein) kleinere Besorgungen für ihre älteren Mitbürger erledigten oder ihnen im Haushalt zur Hand gingen. Anders als noch bei der Hauspflege gab es diese Art der Unterstützung aber nicht in allen Städten.

Sekretariatsvorlage der Kreisärztin, Rat der Stadt Schwerin, 12.11.1974; alle R19/615, StadA Schwerin; Bericht über die Ergebnisse der Hauswirtschaftspflege 1970, 1.3.1971, AZ (7.11-1-Z 132/1991)-24218, LHA Schwerin; Angerhausen et al. 1998: 52, 126.

[499] Niederschrift über die Sitzung der Diakonischen Konferenz der Ev.-Luth. Landeskirche Mecklenburgs, 20.3.1975, AZ (03.01.01.01.)-1407, LKA Schwerin; Aktenvermerk des Sozialamts, 15.4.1975, D.So.Gen. 387, StadA Freiburg.

So war die organisierte Nachbarschaftshilfe in Castrop-Rauxel lange unbekannt und blieb dann in einem sehr bescheidenen Rahmen.[500]

Demgegenüber hatte es in Freiburg seinen Grund, dass das Sozialamt 1975 einen Ausbau und nicht etwa die Einführung der Nachbarschaftshilfe forderte. 1971 konnten die Verbände der freien Wohlfahrtspflege (interessanterweise in einem seltenen Gemeinschaftsprojekt) dank ehrenamtlicher Helfer in Freiburg schon 750 ältere Menschen auf diese Weise unterstützen. Dadurch war aber nur ein kleiner Teil der etwa 22.000 Freiburger über 65 Jahren erfasst, und selbst bis zu diesem Stand hatten die Verbände einen steinigen Weg zurücklegen müssen. Aufrufe von Sozialamt und freien Wohlfahrtsverbänden in den 1960er Jahren waren immer wieder gescheitert. Die Stadt überlegte deshalb 1963 sogar, sich über das BSHG hinwegzusetzen. Sozialhilfeempfängern, die sich in der Nachbarschaftshilfe engagierten, sollte nämlich die Aufwandsentschädigung wenigstens zum Teil nicht auf die Unterstützungsleistungen angerechnet werden. Daher erstaunt es, dass 1971 überhaupt so viele ältere Menschen auf die organisierte Nachbarschaftshilfe zugreifen konnten.[501]

In Schwerin schließlich erschien die Nachbarschaftshilfe ebenfalls zunächst kaum der geeignete Weg zu sein, um älteren Menschen Hilfestellungen zu leisten. Die Überlegungen der späten 1950er Jahre, einen Dienstleistungsbetrieb der Hauspflege einzurichten, basierten unter anderem auf der Überzeugung, dass die Hilfe von Nachbarn nicht ausreiche. In den späten 1960er Jahren erweckten die Statistiken sogar den Eindruck, dass die Nachbarschaftshilfe eher von Rentnern zugunsten jüngerer Menschen ausgeführt wurde als umgekehrt, etwa in Form von Wäscheausbesserungen.[502]

Trotzdem sollte die Nachbarschaftshilfe auf staatlichen Wunsch hin Lücken in der Hauspflege für Senioren füllen, so an den Wochenenden, wenn hauptamtliche Pfleger nicht arbeiteten. Im Laufe der Zeit erfüllte sich diese Hoffnung. Mehr noch: Zuletzt hatte die Nachbarschaftshilfe mit Blick auf die geleisteten Stunden die Hauswirtschaftspflege sogar überflügelt (71.000 gegenüber 56.000 Stunden), wobei unklar ist,

---

[500] Schreiben der Arbeiterwohlfahrt, Kreisverband Castrop-Rauxel, 1.12.1972, AZ 12394, StadA Castrop-Rauxel; *WAZ*, 3.4.1974.

[501] Niederschrift über die Sitzung des Sozialausschusses, 10.6.1964, D.So.Gen. 142; Kurznotizen zur Besprechung der Vereinigung Freiburger Sozialarbeit, 11.11.1975, D.So.Gen. 387; beide StadA Freiburg.

[502] Niederschrift über die Sitzung der Ständigen Kommission für Gesundheits- und Sozialwesen, 13.2.1957, R19/586; Ratsvorlagen der Abt. Gesundheits- und Sozialwesen, Rat der Stadt Schwerin, 10.12.1969 und 24.6.1970; beide R19/615; alle StadA Schwerin; Schreiben des Bezirkssekretärs der Volkssolidarität, 28.2.1961, AZ (7.11-1)-11875-177, LHA Schwerin.

wie es dazu kam.[503] Die kirchlichen Träger in Schwerin hielten sich dagegen im Bereich der Nachbarschaftshilfe merklich zurück. Auf evangelischer Seite führten nur hauptamtliche Kräfte Hausbesuche durch. Versuche, Gemeindeglieder für kleinere Hilfsleistungen zu gewinnen, blieben dagegen selten und waren zumeist erfolglos.[504]

Die organisierte Nachbarschaftshilfe war also in größerem Umfang nur in Freiburg und Schwerin vorhanden, und das auch erst ab etwa 1970, also in einer Zeit, die in der DDR von einer größeren staatlichen Aufmerksamkeit für ältere Menschen und in der BRD von einer enormen Expansion des Sozialstaates geprägt war. Im Freiburger Fall handelte es sich dabei um ein seltenes Gemeinschaftsprojekt der freien Verbände, in Schwerin um ein Angebot der quasi-staatlichen Massenorganisationen. Die ostdeutsche Stadt schien auch diejenige zu sein, wo sich die Nachbarschaftshilfe am stärksten durchsetzte, zumindest im Vergleich zur Hauspflege, als deren Ergänzung sie diente.

Ebenso gab es in einem weiteren Punkt Unterschiede zwischen den Städten. Denn die westdeutschen Städte und zumindest die Schweriner Kirchen einte die Ansicht, dass materielle und gesundheitliche Betreuung oder kleine Hilfestellungen im Alltag ein Hauptproblem des Alters nicht ausreichend mildern konnten: die Gefahr der Vereinsamung, eine Ansicht, die im Übrigen auch maßgeblich die bundesdeutsche Altenhilfe nach § 75 BSHG beeinflusste und zu einer Expansion der offenen Altenhilfe nach 1961 führte.[505] Dieser Gefahr versuchten die Beteiligten in immer größerem Ausmaß entgegenzusteuern, durch verschiedene Veranstaltungen, aber auch durch dauerhafte Einrichtungen. Die SED-nahen Stellen in Schwerin verfolgten mit diesen Angeboten dagegen eher politische Ziele.

Beispielhaft deutlich wird diese Einteilung – Castrop-Rauxel, Freiburg und die Schweriner Kirchen einerseits, die Schweriner staatlichen und quasi-staatlichen Träger andererseits – im Fall der **Altenerholung**. In den beiden westdeutschen Städten gab es bereits ab den späten 1950er Jahren die Möglichkeit für ältere Personen, sich vor Ort oder auch außerhalb ihrer Heimatstadt für einen gewissen Zeitraum – zumeist einige Wochen – zu ‚erholen'. Diese Erholung sollte nicht etwa gesundheitsfördernd sein (kranke ältere Menschen waren in NRW ab 1961 sogar von

---

503 Ratsvorlage der Abt. Gesundheits- und Sozialwesen, Rat der Stadt Schwerin, 10.12.1969, R19/615, StadA Schwerin; Stellungnahme der Abt. Gesundheits- und Sozialwesen, Rat der Stadt Schwerin, 25.9.1975, AZ (7.11-1-Z 132/1991)-24220, LHA Schwerin.

504 Jahresbericht des Kreisbüros der Inneren Mission und des Ev. Hilfswerks Schwerin 1968, [unverzeichnete Akte: Stadtmission, 1959-74], LKA Schwerin; Fragebogen zu den Aufgaben der Caritas, c. 1971, AZ (NB) 12.001; Niederschrift über die Beratung des Arbeitskreises ‚Caritas', 27.11.1973, AZ (NB) 12.002; beide PA St. Anna Schwerin.

505 Vgl. Holz 1987: 21, 165; vgl. Hammerschmidt, in: Aner/ Karl 2010: 21f.

der Teilnahme ausgeschlossen), sondern insbesondere die angebliche Einsamkeit älterer Menschen überwinden helfen. Dazu kam laut den nordrhein-westfälischen Landesrichtlinien von 1961 die Motivation, das „Lebensgefühl" der älteren Menschen allgemein zu heben und ihnen „seelischen Auftrieb" zu geben durch die Erkenntnis, dass sich die Gesellschaft „über eine elementare Daseinssicherung hinaus" um sie kümmerte und sie nicht „von erfreulichen Unterbrechungen des Alltags ausgeschlossen" seien. Hier trat also schon der Gedanke der Teilhabe zutage, der insbesondere nach dem Antritt der Regierung Brandt 1969 die bundesdeutsche Sozialpolitik prägte, auch wenn die älteren Menschen die Altenerholung abseits der übrigen Bevölkerung in speziellen Heimen verlebten.[506]

Die Tatsache, dass auch das Land diese Begründungen vorbrachte, sollte aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass in beiden westdeutschen Städten freie Verbände Erholungsmaßnahmen für ältere Menschen initiierten, noch ehe Stadt bzw. Land dafür Förderungen eingerichtet hatten. In der Folge standen vor allem den Freiburger Verbänden zunächst einige Hindernisse entgegen. Allerdings unterschieden sich die beiden Städte wiederum in der Auslegung des Subsidiaritätsprinzips.

So organisierten in Freiburg allein Träger der freien Wohlfahrtspflege die Altenerholung, vor allem katholische Gruppen. Sie weiteten in den 1950er Jahren bisherige Angebote der Erholung für Mütter, die teils schon seit der Weimarer Republik bestanden, auf ältere Generationen aus. Dabei handelte es sich um Ortserholungen, bei denen die Teilnehmer in ihren eigenen Wohnungen übernachteten und nur tagsüber in Erholungsheimen in oder nahe ihrer Heimatstadt betreut wurden. Die Stadt sollte dabei die Transportkosten bezuschussen.[507] Auf Seiten der Stadt stießen die Gruppen mit ihren Ansinnen aber auf Zurückhaltung. Das Sozialamt monierte die konfessionelle Bindung und fürchtete, dass bei einem Entgegenkommen weitere Verbände um finanzielle Hilfe bitten würden. Tatsächlich kündigte die Arbeiterwohlfahrt bald an, dass sie ein ähnliches Angebot unabhängig von den katholischen Gruppen einzurichten gedachte. Problematisch war dies vor allem deshalb, weil die Altenpflege keine städtische Pflichtaufgabe war und im Stadthaushalt keine Gelder dafür bereitstanden.

---

[506] S. bspw. Vorläufige Richtlinien des Arbeits- und Sozialministers NRW über die Erholungsfürsorge für alte Menschen, 26.1.1959; Richtlinien über die Gewährung von Landeszuschüssen zur Durchführung der Erholungsfürsorge für alte Menschen, in: *MinBlNRW* 44 (27.4.1961); Artikel „Gewährung von Landeszuschüssen zur Durchführung der Erholungsfürsorge für alte Menschen", in: *MinBlNRW* 22 (8.2.1968); alle AZ 12387, StadA Castrop-Rauxel; vgl. Hockerts 2011: 184.

[507] Niederschrift über die Sitzung des Wohlfahrtsausschusses, 21.8.1957, C5/2492; Schreiben der Elisabeth-Konferenz, 3.9.1959, sowie Stellungnahme des Wohlfahrtsamts, 2.5.1958; beide D.So.Gen. 141; alle StadA Freiburg; *BZ*, 24.6.1959.

Der Wohlfahrtsausschuss versuchte zwar, zu diesem Zweck Mittel in den Haushalt einstellen zu lassen, doch scheiterte dies im Finanz- und Verwaltungsausschuss an der angespannten Haushaltslage der Stadt. Zumindest eine Gruppe hatte aber Glück: Der Freiburger Oberbürgermeister zahlte ihre Transportkosten aus seiner Handkasse.[508]

Aufgrund derartiger Schwierigkeiten dauerte es bis Juli 1960, bis die Stadt sich bereiterklärte, pro Tag und Teilnehmer einen Pauschalbetrag von 0,75 DM an die veranstaltenden Verbände auszuzahlen. Profitieren konnten davon nicht nur die katholischen Gruppen und die Arbeiterwohlfahrt, sondern auch die gerade gegründete Kreisgruppe des DPWV, die als eine ihrer ersten Maßnahmen eine Ortserholung für ältere Menschen ins Leben gerufen hatte. Außerdem stellte 1961 das Land Baden-Württemberg Mittel zur Verfügung. Diese sollten ausdrücklich nur für Maßnahmen der freien Verbände fließen – ein weiterer Grund, weshalb die Stadtverwaltung keine eigenen Altenerholungen organisierte.[509]

Dass sich seit den frühen 1960er Jahren Stadt und Land finanziell an dieser Maßnahme beteiligten, obwohl auch das BSHG die Altenerholung nicht als Pflichtaufgabe festlegte, zeigt, dass das bundesdeutsche Recht nach Ansicht von örtlichen und überregionalen Stellen nicht jede Facette altersbedingter Hilfsbedürftigkeit berücksichtigte. Überdies blieb die Bereitschaft, Zuschüsse zu zahlen, nicht ohne Folgen. Allein zwischen 1962 und 1965 verdoppelte sich die Zahl der Teilnehmer an Altenerholungskuren verschiedener Verbände. Im selben Zeitraum stießen zum einen neue Veranstalter dazu, vermutlich motiviert durch die Aussicht auf Zuschüsse ebenso wie durch das Ziel, altersbedingte Einsamkeit zu bekämpfen. Weiterhin fächerte sich das Angebot aus: Neben die Ortserholung trat die überörtliche Verschickung für mehrere Wochen, die offenbar spätestens in den 1970er Jahren auch für gesundheitlich beeinträchtigte Personen gedacht war. Die überörtliche Verschickung lockte sogar rasch weit mehr Teilnehmer an als die Ortserholung. Schon 1965 nahmen 433 Personen an der überörtlichen und nur noch 63 an der Erholung vor Ort teil. Damit widerlegte die Entwicklung anfängliche Zweifel. Das Freiburger Wohlfahrtsamt war nämlich noch

---

508 Niederschriften über die Sitzungen des Wohlfahrtsausschusses, 21.8.1957 und 15.11.1957; beide C5/2492; Schreiben des Bürgermeisteramts, Abt. IV, 5.3.1958, C5/2565; Beschluss des Wohlfahrtsamts, 16.10.1959, und Schreiben des Oberbürgermeisters Brandel, 20.10.1959; beide D.So.Gen. 141; alle StadA Freiburg.

509 Niederschrift über die Sitzung des Wohlfahrtsausschusses, 6.7.1960, C5/2493, StadA Freiburg; Auszug der Niederschrift über eine Arbeitstagung der Dienststellenleiter der Kreissozialämter, 7.12.1962, F 30/5-1581, StA Freiburg.

1960 der Ansicht gewesen, dass ältere Menschen zu sehr an ihrer „Häuslichkeit" hingen, als dass sie darauf freiwillig für längere Zeit verzichteten.[510]

Die städtischen Verantwortlichen beobachteten diesen Prozess mit einer gewissen Sorge. Denn die Zunahme der Teilnehmerzahlen bedeutete für die Stadt auch ein Anwachsen der Zuschusszahlungen. 1964 forderte zwar Wohlfahrtsamtsleiter Flamm eine weitere Intensivierung der Altenerholungsmaßnahmen, da „in anderen Städten […] z.T. ungleich mehr [geschehe]". Doch schon im Jahr darauf kürzte die Stadt die Zuschüsse um 5000 DM, und das gegen den Protest der Freiburger Wohlfahrtsverbände, die wegen Lohnerhöhungen eine Steigerung von 20 Prozent bei den Tagessätzen der Erholungsheime beklagten. Erst seit Ende der 1960er Jahre kam die Stadt den Verbänden wieder mehr entgegen. So hob sie 1968 den Zuschuss um 10.000 DM an, was die Stadt mit der erwünschten Intensivierung dieser Maßnahmen im Umfeld des neuen städtischen Altenplanes begründete. Daraus ergaben sich höhere Pauschalzuschüsse je Person und Tag. Zuletzt erhielten die Verbände 1975 jeweils 4,10 DM für die örtliche Tageserholung und 4 DM für die überörtliche Erholung. Binnen 15 Jahren hatten sich die Stadtzuschüsse damit inflationsbereinigt fast verdreifacht.[511]

Die Castrop-Rauxeler Stadtverwaltung beließ es dagegen nicht bei steigenden Zuschüssen, die sie den freien Wohlfahrtsverbänden ohnehin in Form von Globalzuschüssen ohne Zweckbindung auszahlte. Stattdessen schaltete sie sich aktiv in die Organisation von Maßnahmen der Altenerholung ein, indem sie selbst entsprechende Angebote einrichtete.

Zunächst aber waren es auch hier freie Verbände, die wie in Freiburg Möglichkeiten für die Altenerholung schufen, noch ehe das Land entsprechende Förderprogramme ins Leben gerufen hatte. All diese Maßnahmen waren von vornherein überörtlich gedacht, vermutlich um der Lärm- und Schmutzbelastung der Bergbau- und Industriestadt Castrop-Rauxel zu entgehen, und zunächst nicht immer allein auf ältere

---

[510] Auszug der Niederschrift über die Sitzung des Wohlfahrtsausschusses der südbadischen Städte, 5.8.1960, F 30/5-1581, StA Freiburg; Schreiben des Sozialamts, 2.12.1963, C5/2565, StadA Freiburg; Niederschrift über die Sitzung des Arbeitsausschusses der Vereinigung der Sozialhilfeträger in Westfalen-Lippe, 16.2.1968, AZ 18115, StadA Castrop-Rauxel; *BZ*, 19./20.11.1966.

[511] Auszug der Niederschrift des Sozialausschusses, 21.5.1964; Schreiben der Freiburger Nothilfe, 5.3.1965; Auszug der Niederschrift über die gemeinsame Sitzung von Sozial- und Jugendwohlfahrtsausschuss, 6.5.1965; alle C5/2506; Niederschrift über die gemeinsame Sitzung von Sozial- und Jugendwohlfahrtsausschuss, 26.6.1968, C5/2495; alle StadA Freiburg; Vorlage für den Sozialausschuss, 26.6.1975, AZ 411-215, SozA Freiburg.

Menschen ausgerichtet.[512] Entsprechend dem Subsidiaritätsprinzip war damit eigentlich ausgeschlossen, dass die Stadt selbst noch Angebote schaffen durfte. Dass sie es trotzdem machte, lag wahrscheinlich daran, dass die Altenerholung eine freiwillige Leistung war. Sie entbehrte einer fürsorgerechtlichen Grundlage, die wiederum durch den Vorrang der freien Verbände gekennzeichnet war. Außerdem bekam die Stadt Unterstützung von höheren Ebenen. Denn Ende 1958 nahm das Land NRW die Altenerholung als förderwürdige Maßnahme in seinen neuen Landesaltenplan auf. Seither stellte das Land alljährlich einen steigenden Betrag in den Landesetat. Aus zunächst 200.000 DM aus Landesmitteln im Jahr 1959 wurden schon ein Jahr später 1 Mio. DM und 1972 sogar 6,8 Mio. DM. Anfangs waren diese Mittel sogar nur für kommunale Träger gedacht, relativ bald aber auch für die Spitzenverbände der freien Wohlfahrtspflege, die dann die Mittel an untergeordnete Verbände weiterverteilten.[513] Doch auch in Castrop-Rauxel ergaben sich aus der Finanzierung Probleme. Wie sich rasch herausstellte, hatte das Land die Nachfrage erheblich unterschätzt. Deshalb kürzte das Land die Dauer der Altenerholungen um eine Woche und stellte nur für eine bisweilen sehr kleine Zahl der Teilnehmer Zuschüsse bereit. .[514]

Interessanterweise setzte sich die Stadt eingangs ebenfalls über die Nachfrage in der eigenen Bevölkerung hinweg. Zunächst meldeten sich nämlich stets weniger ältere Bürger als geplant an, offenbar wegen des Termins, der niedrigen Einkommensobergrenze und der umständlichen Anreise per Bahn, bis die Stadt einen Bus einsetzte. 1962 konnte der Oberstadtdirektor aber verkünden, dass diese Anfangsschwierigkeiten überwunden waren. Seither stieg die Zahl der Teilnehmer (abgesehen von kurzen Stagnationsphasen), bis sie 1975 100 Personen erreichte.[515]

Die freien Wohlfahrtsverbände sahen diese Entwicklung skeptisch. Sie verschickten zwar mehr ältere Menschen in die Altenerholung, kritisierten aber 1974, dass sie gezwungen seien, höhere Eigenbeiträge der Teilnehmer als die Stadt zu verlangen. Hier zeigte sich also eine Konkurrenzsituation zwischen öffentlichen und freien Trägern, wie sie bei fürsorgerechtlich vorgesehenen Angeboten verboten war. Ehe

---

512 Jahresbericht des DRK-Kreisverbands Castrop-Rauxel, 1.4.1959-31.3.1960, AZ 11874, StadA Castrop-Rauxel; *RN*, 10.3.1960.

513 Schreiben des Sozialamts, 10.1.1961, AZ 12387; Schreiben des DRK-Kreisverbands Castrop-Rauxel, 14.12.1972, AZ 12394; beide StadA Castrop-Rauxel; *EilDStNRW*, 30.6.1960 und 15.10.1972.

514 Schreiben des Sozialamts, 3.12.1959, AZ 12387, StadA Castrop-Rauxel; *EilDStNRW*, 30.7.1959.

515 Berichte über die aus Landesmitteln geförderten Maßnahmen der Erholungsfürsorge für alte Menschen 1959 (22.4.1960, AZ 11455) und 1960 (AZ 11454); Namensliste für die Altenerholung 1960, 23.5.1960, AZ 12387; Schreiben des Gesundheitsamts, 24.1.1961, AZ 11454; Aktenvermerk des Sozialamts, 17.12.1975, AZ 12387; alle StadA Castrop-Rauxel; *RN*, 9.3.1959.

Stadt und Verbände sich einigen konnten, wurde Castrop-Rauxel dem Kreis Recklinghausen angeschlossen. Dadurch löste sich das Problem rasch von selbst. Der Kreis bezuschusste nur Angebote der freien Wohlfahrtspflege, so dass die Stadt ihre eigenen Maßnahmen in der Altenerholung nach 1975 nicht mehr fortsetzte.[516]

Älteren Menschen standen somit in Castrop-Rauxel wie auch in Freiburg zunehmend Möglichkeiten der Altenerholung zur Verfügung. Seit den späten 1950ern versuchten freie Wohlfahrtsverbände in beiden Städten, auf diesem Wege die vermutete Einsamkeit der älteren Generation zu mindern, wofür sie bald finanzielle Hilfen von Stadt und Land erhielten. In Castrop-Rauxel war auch die Stadt selbst von 1959 bis 1975 in dieser Hinsicht aktiv, was nur deshalb möglich war, weil die Altenerholung eine freiwillige Aufgabe und damit nicht dem Subsidiaritätsprinzip des Fürsorgerechts untergeordnet war.

In Schwerin war das Argument, ältere Menschen durch Erholungsangebote vor der Vereinsamung zu bewahren, ebenfalls bekannt. Dort reagierten aber weder Staat noch quasi-staatliche Organisationen mit Angeboten, die jenen der westdeutschen Altenerholung ähnelten. Schließlich vertraten sie öffentlich die Ansicht, dass ältere Menschen gut in die ostdeutsche Gesellschaft integriert seien. Die Verhinderung von Einsamkeit war daher offiziell kein Thema. Stattdessen blieb die Altenerholung in Schwerin in kirchlicher Hand. Mindestens seit 1958 führte die evangelische Kirche ‚Rüstzeiten' für ältere Menschen aus dem Einzugsgebiet der Landeskirche durch. Diese Rüstzeiten sollten nicht nur einer Vereinsamung vorbeugen, sondern waren auch dezidiert christlich motiviert. In eigenen Einrichtungen außerhalb Schwerins konnten ältere Menschen mehrere Tage lang Lebensfragen und biblische Themen diskutieren. Erst ab den frühen 1960er Jahren traten zu diesen Rüstzeiten auch Erholungsangebote hinzu, die stärker jenen in den westdeutschen Städten ähnelten. Sie dauerten jeweils zwei bis drei Wochen und waren ebenfalls überörtlich angelegt. Finanziert wurden diese Angebote unter anderem über Eigenbeiträge der Teilnehmer sowie Spenden, nicht aber durch Staatszuschüsse.[517]

Was die Organisatoren der evangelischen Kirchengemeinde in Schwerin besonders freute, war dabei eine Folgewirkung der Rüstzeiten. Anfang 1964 berichtete die

---

[516] Auszug der Niederschrift über eine Besprechung mit den Verbänden der freien Wohlfahrtspflege, 28.6.1974, AZ 12387, StadA Castrop-Rauxel.

[517] Tätigkeitsbericht des Kreisbüros der Inneren Mission und des Ev. Hilfswerks Schwerin 1958, 28.1.1959, und Jahresbericht des Kreisdiakonischen Amts und der Stadtmission 1971; beide [unverzeichnete Akte: Stadtmission, 1959-74]; Jahresbericht des Oberkirchenrats 1961, AZ (03.01.01.01)-0407; Arbeitsbericht der Familienfürsorge der Stadtmission 1962, 12.1.1963, [unverzeichnete Akte: Stadtmission, 1958-65]; alle LKA Schwerin.

Stadtmission stolz, dass die Teilnehmer einer Rüstzeit beabsichtigten, künftig einmal im Monat gemeinsam Bibelstunden zu veranstalten – eine Initiative, die sich als dauerhaftes Angebot etablierte. Eine ähnliche Entwicklung hatte eine katholische Gruppe in Freiburg schon 1959 beobachtet: Es sei in der Ortserholung ein Gemeinschaftsgefühl entstanden, so dass weiterhin regelmäßige Treffen stattfinden sollten.[518]

Die Organisatoren der Altenerholung verließen sich indessen nicht allein auf den Zufall, dass eine Gruppe älterer Menschen einen besonderen Zusammenhalt entwickelte und daher auch später noch zusammenkam. Im Gegenteil: Schon früh luden die Maßnahmenträger zu **Veranstaltungen** und weiteren Aktionen ein, die aber vor allem in Freiburg lange Zeit unkoordiniert nebeneinander existierten. Ebenfalls einte die Akteure, dass sie sich stark an den zeitgenössischen Altersbildern orientierten, wodurch gewisse Unterschiede zwischen Schwerin einerseits und Castrop-Rauxel und Freiburg andererseits auftraten.

In Freiburg beispielsweise bot sich bis in die 1970er Jahre hinein ein ähnliches Bild wie bei den Veranstaltungen für Heimbewohner. Zahlreiche Vereine und Verbände, von denen viele Altenhilfe nicht als ihre Hauptaufgabe betrachteten, luden vor allem im Umfeld von Festtagen zu verschiedenen Feierstunden speziell für ältere Menschen ein, um der Vereinsamung vorzubeugen. Symptomatisch für diese Art der Betreuung war noch 1973 der ‚Tag des alten Menschen', den die Vereinigung Freiburger Sozialarbeit (Nachfolgerin der Nothilfe, also der Kooperation aller freien Wohlfahrtsverbände in Freiburg) im Rahmen einer bundesweiten Aktion veranstaltete. Dieser Tag war zwar ein Gemeinschaftsprojekt, hatte aber allein die „Probleme des Alters und des Alterns" zum Thema. Mögliche Potenziale älterer Menschen fanden durch den Fokus auf Einsamkeit und Verfall keinen Raum bei diesem Altentag. Stattdessen beschränkte sich das Programm auf Kaffeenachmittage, Filmvorführungen und Theaterstücke, die sich an passive Empfänger richteten.[519]

Seltener waren dagegen über lange Zeit aktivierende Maßnahmen. Immerhin kamen einige derartige Angebote relativ früh im Untersuchungszeitraum auf, aber nur punktuell. Eine katholische Frauengruppe beabsichtigte zum Beispiel schon 1959 mit ihren Ausflügen und Wallfahrten, „die Kräfte der alten Menschen selbst in den Dienst der Betreuungsarbeit zu stellen". Ebenfalls von katholischer Seite, genauer vom Katholischen Frauenbund, kam fast ein Jahrzehnt später 1968 die Anregung an ältere

---

[518] Jahresbericht der Stadtmission 1963, [unverzeichnete Akte: Stadtmission, 1958-65], LKA Schwerin; Schreiben der Elisabeth-Konferenz, 23.10.1959, D.So.Gen. 141, StadA Freiburg.
[519] S. bspw. *BZ*, 16./17.12.1961, 10.1.1963, 25.11.1965, 10.4.1973 und 2./3.3.1974.

Frauen, ihr Alter „sinnvoll zu gestalten“, indem sie sich in der Familie, der Wirtschaft und der Gemeinde betätigten.[520]

Nachhaltiger wendete sich das Blatt erst in den frühen 1970er Jahren, obwohl der ‚Tag des alten Menschen’ Gegenteiliges vermuten ließ. So förderte die Stadt Freiburg ab Ende 1972 Altengymnastikkurse des DRK, das sich dadurch wie in Castrop-Rauxel in den frühen 1960er Jahren Anerkennung als Wegbereiter innovativer Ideen erhoffen konnte. Die Anregung eines Mönchengladbacher Altensportvereins, einen eben solchen Verein auch in Freiburg zu gründen, stieß jedoch bei der Stadt 1973 auf Ablehnung, da nach deren Ansicht genug Angebote bereitstanden. Dazu kamen zunehmend Reiseangebote verschiedener Verbände und Vereine, die aktive und bildungsinteressierte Senioren ansprechen sollten. 1975 schließlich richteten Stadt und freie Verbände gemeinsam eine ‚Woche der älteren Generation’ aus. Die über Monate von einem eigens dafür gegründeten Komitee geplante Aktionswoche beinhaltete zwar immer noch Kaffeenachmittage und Kulturveranstaltungen, aber auch Wandergruppen, Vorträge, Podiumsdiskussionen und Gespräche sowie Stadtrundfahrten.[521]

In dieser Aktionswoche offenbarten sich mehrere Richtungswechsel. Die Beteiligten taten sich stärker zusammen, zudem verwies die Aktion auf einen Wandel der Altersbilder. Angesprochen war nicht mehr der problembehaftete alternde Mensch, sondern auch der aktive Senior im Sinne Baumgartls, der sein Umfeld mitgestalten wollte und nach Bildungsangeboten verlangte. Oberbürgermeister Keidel brachte diesen Sinneswandel auf den Punkt: „Sinn einer solchen Aktion [sei] nicht herablassendes Verhalten gegenüber den Älteren […], sondern eine aufgeschlossene Gemeinschaft mit […] Mitbürgern über sechzig.“ In einer Podiumsdiskussion, bei der ältere Menschen ihre Mithilfe in der Kinderbetreuung oder bei der Betreuung kranker Altersgenossen anboten, sah die *BZ* zudem den Beweis, „daß ältere Menschen in Freiburg weder Betreuungsobjekte noch ein Anlaß zu Mitleid oder Betreuungsmaßnahmen sind noch sein wollen“. Mehr noch: Die Journalisten glaubten, dass die Aktionswoche allgemein zu neuen Sichtweisen auf das Alter beitrage, wie ein Kommentar zum Abschluss der Aktionswoche belegt: „Das Ergebnis war für die Veranstalter ebenso lehrreich wie verblüffend. So alt und uninteressiert wie die Öffentlichkeit

---

520 *BZ*, 22.9.1959 und 19./20.10.1968.

521 Aktenvermerk des Sozialamts, 21.2.1973; Schreiben des Sozialamts, 10.10.1973; Niederschrift über die Sitzung der kleinen Kommission des Seniorenarbeitskreises, 13.2.1975, alle D.So.Gen. 387, StadA Freiburg; *BZ*, 11.1.1973, 20.3.1974 und 12.8.1974.

immer meint, scheinen diese älteren Leute in der Stadt gar nicht zu sein, wenn man ihnen etwas bietet, das ihre Interessen weckt und diesen entgegenkommt."[522]

Die Aktionswoche bildete aber nicht den einzigen Fall, in dem das Sozialamt sich stärker als bisher einbrachte und in dem verschiedene Beteiligte an einem Strang zogen. Denn in ihrem Umfeld erschien erstmals ein Seniorenratgeber, der einen Überblick über zahlreiche Angebote verschiedener Träger für ältere Menschen enthielt. Die Idee dazu hatte das Sozialamt schon in den späten 1960ern bei der Erarbeitung des Freiburger Altenplans gehabt. Passend zu seinem bis dato üblichen Vorgehen hatte das Amt allerdings zunächst beabsichtigt, diese Aufgabe an andere Stellen, in diesem Fall die *BZ*, zu delegieren. Dies misslang jedoch, und das Sozialamt wurde selbst aktiv. Weiterhin entstand, vermutlich als Folge der Aktionswoche, Ende 1976 ein ‚Kreisseniorenrat' als Arbeitskreis innerhalb der Vereinigung Freiburger Sozialarbeit, dem neben Vertretern von Einrichtungen und Verbänden auch ältere Menschen angehörten. Sein Zweck war es, als „Organ der Meinungsbildung und des Erfahrungsaustausches auf sozialem, wirtschaftlichem, kulturellem und politischem Gebiet" zu wirken, indem er beispielsweise Behörden über Belange älterer Menschen aufklärte und eine gezielte Öffentlichkeitsarbeit betrieb.[523]

Die Freiburger Stadtverwaltung war mit ihrer neuen, systematischer angelegten Aktivität zugunsten älterer Menschen ein Nachzügler gegenüber den anderen Städten. Denn die Stadtverwaltung Castrop-Rauxel, die sich ohnehin in der Altenhilfe relativ stark engagierte, konnte 1975 bereits auf nahezu ein Jahrzehnt eigener Veranstaltungen zurückblicken, die sie auf planmäßiger Grundlage ins Leben gerufen hatte.

Den ersten Schritt bildeten dabei mehrere Umfragen Mitte der 1960er Jahre, vermutlich inspiriert von der bundesweit zu beobachtenden Planungseuphorie dieser Zeit und von der Erkenntnis, dass die Castrop-Rauxeler Gesellschaft immer stärker alterte. Deshalb wandte sich das Castrop-Rauxeler Sozialamt an die Verwaltungen der umliegenden Städte, um eine Übersicht über deren Aktivitäten zu erhalten. Außerdem befragte das Sozialamt 1966 die örtlichen Wohlfahrtsverbände mit dem Ziel, Lücken im Altenhilfeangebot aufzuspüren. Dabei zeigte sich nach Ansicht des Sozialamts, dass vor allem in einem Bereich bisher zu wenig geschehen war. Denn die Vereine und Verbände kümmerten sich bis Mitte der 1960er Jahre in erster Linie um Heimbewohner, während die Zahl der Veranstaltungen für die übrigen älteren Menschen

---

522 *BZ*, 31.5./1.6.1975, 9.6.1975, 10.6.1975 und 11.6.1975; vgl. Kapitel 3.4.

523 Schreiben des Sozialamts, 29.4.1974, 26.8.1974 und 18.4.1975; alle D.So.Gen. 387; Einladung zur Sitzung des Sozialausschusses, 28.5.1977; Entwurf zur Geschäftsordnung des Kreisseniorenrats, 14.11.1975; beide D.So.Gen. 375; alle StadA Freiburg; *BZ*, 10./11.5.1975.

überschaubar blieb. Der Sozialausschuss beschloss daher im November 1966, städtische Altenfeiern durchzuführen, für die die Stadt im Haushalt 3000 DM bereitstellte. Geplant waren zunächst zwei kleinere Feierstunden in Gaststätten, an denen höchstens 30 ältere Menschen teilnehmen sollten, die auf Vorschlag des Sozialausschusses und der freien Verbände einzuladen waren. Diese Teilnehmer sollten die „Gelegenheit haben, bei Kaffee und Kuchen ihre Sorgen, Nöte und Wünsche zu äußern".[524]

Deutlich trat hier das Nebeneinander unterschiedlicher Sichtweisen auf das Alter zutage. Einerseits spielte die Stadt auf Probleme an, darunter an erster Stelle die drohende Vereinsamung. Andererseits sollten die Erfahrungen mit diesen Veranstaltungen die künftigen Planungen beeinflussen. Die Stadt stellte sich also als offen für Anregungen von Seiten der älteren Bürger dar. Sie bemühte sich darum, den Einwohnern Mitgestaltungsmöglichkeiten einzuräumen, und ließ dadurch ein positives Altersbild des aktiven Senioren erkennen.[525]

Schon bald schien die Stadt aber sicher zu sein, ausreichend informiert zu sein über die Wünsche der älteren Einwohner. Denn bereits 1968 änderte sie das Konzept der Altenfeiern. Statt kleiner, intimer Runden, die persönliche Gespräche zwischen Teilnehmern und Stadtvertretern ermöglichten, organisierte sie seither Großveranstaltungen, darunter Konzerte ebenso wie Ausflugsfahrten, die jeweils mehrere hundert Teilnehmer anlockten. Steigende Kosten waren die Folge. Den Höhepunkt erreichte diese Entwicklung 1973. Die Stadt gab in diesem Jahr für 15 Veranstaltungen mit nahezu 4500 Teilnehmern insgesamt 15.500 DM aus, dreimal so viel wie noch 1971. Danach war die Tendenz wieder rückläufig, unter anderem weil die Stadt dem Kreis Recklinghausen angeschlossen wurde und ihre Eigenschaft als öffentlicher Träger der Sozialhilfe verlor. Zuletzt erlebten 1975 1700 ältere Menschen fünf Großveranstaltungen, die die Stadt insgesamt 7500 DM kosteten.[526]

Generell blieb die Stadt Castrop-Rauxel mit diesen Großveranstaltungen dem Konzept treu, wonach die älteren Menschen nur passive Zuschauer waren. Dasselbe galt im Übrigen für die Veranstaltungen und Aktionen freier Verbände und Vereine, die parallel zu den Aktivitäten der Stadtverwaltung eine Ausweitung erfuhren. Diese

---

[524] Rundschreiben des Sozialamts, 15.12.1965, AZ 12410; Niederschrift über die Sitzung des Sozialausschusses, 10.11.1966, AZ 18116; beide StadA Castrop-Rauxel; s. bspw. *WAZ*, 28.11.1960, 17.5.1963 und 12.2.1964.

[525] Auszug der Niederschrift über eine Dienstbesprechung der Fürsorgerinnen, 11.1.1967, AZ 12410, StadA Castrop-Rauxel; *WAZ* und *WR*, 17.2.1967.

[526] Tätigkeitsberichte der Stadt Castrop-Rauxel 1968 (S. 16, AZ 4531) und 1975 (s. 50, AZ 4537); Niederschriften über die Sitzungen des Sozialausschusses, 17.9.1969 (AZ 12266), 7.10.1971 (AZ 12267) und 8.3.1973 (AZ 12256); alle StadA Castrop-Rauxel; *WAZ*, 24.4.1970; *WR*, 30.3.1973.

Veranstaltungen waren zunächst in der Regel ebenso defizitorientiert. Ihre Organisatoren bemühten sich, Probleme des Alter(n)s zu überwinden. Der Sorge vor der Einsamkeit etwa begegneten sie insbesondere durch Adventsfeiern, wie es auch bei der Betreuung von Heimbewohnern geschah. Die Verkehrswacht setzte alljährlich ihre Informationsfahrten zur Bewältigung von Gefährdungen im Straßenverkehr fort. Die örtliche CDU ging sogar 1969 und 1970 so weit, Briefwahlanträge an ältere Castrop-Rauxeler zu verschicken, da sie glaubte, die Anweisungen der Wahlbenachrichtigungsscheine überforderten diesen Personenkreis.[527]

Allerdings setzten sich wie in Freiburg bei Wohlfahrtsverbänden und Vereinen allmählich positivere Ansichten über das Alter durch. Advents- und Weihnachtsfeiern blieben zwar bestehen, doch kamen ab den späten 1960er Jahren Angebote ähnlich jenen in Freiburg dazu, die nicht nur einsame, sondern auch aktive und an Bildung interessierte Senioren ansprechen sollten: Wanderausflüge in die nähere Umgebung, Auslandsreisen, Gymnastikkurse, Chöre und nicht zuletzt ein spezielles Seniorenprogramm der Volkshochschule ab Herbst 1974, das auch Mal- und Schwimmkurse sowie Erzählkreise enthielt.[528]

Die Stadtverwaltung wiederum gab diesen Aktivitäten einen Rahmen, indem sie im Juli 1973 einen ‚Seniorenkompass' mit Informationen über Altenhilfeangebote herausgab, also fast zwei Jahre vor dem Freiburger ‚Seniorenratgeber' und immerhin zwei Monate, ehe der ähnlich konzipierte ‚Seniorenwegweiser' des Bundesfamilienministeriums (BMJFG) erschien. Auf eine spezielle ‚Woche der älteren Generation', bei denen wie in Freiburg Stadt und Verbände stärker hätten kooperieren können, verzichtete die Stadt Castrop-Rauxel aber.[529]

Um die Freizeit ihrer älteren Einwohner zu gestalten, griffen somit Verwaltungen und Organisationen in Castrop-Rauxel wie auch in Freiburg zu ähnlichen Werkzeugen in Form verschiedener Aktionen und Veranstaltungen. Prägend war dabei eine Problemsicht auf das Alter, die Menschen in diesen Lebensabschnitt vor allem durch Einsamkeit bedroht darstellte. Insbesondere seit den späten 1960er Jahren begannen die Träger jedoch, differenziertere Maßnahmen durchzuführen. Diese waren offenkundig von positiveren Ansichten über das Alter geleitet, im Einklang mit bundesweiten Tendenzen, und beruhten zumindest manchmal auf einer Kooperation zwischen verschiedenen Stellen.

---

[527] S. bspw. *WAZ*, 14.12.1967, 21.4.1969, 13.11.1969 und 8.6.1970.
[528] S. bspw. *WAZ*, 2.7.1968, 13.1.1970, 13.12.1972, 16.8.1974 und 26.8.1975.
[529] Niederschrift über die Sitzung des Sozialausschusses, 7.3.1974, AZ 12256, StadA Castrop-Rauxel; *WAZ*, 12.7.1973, 13.9.1973 und 3.8.1974.

Blickt man nun auf die Situation in Schwerin, so fällt auf, dass dort die Kirchengemeinden der Vorstellung des hilfsbedürftigen, einsamen Alters länger verhaftet blieben, wie sich an Advents- und „Einsamenfeiern" zur Weihnachtszeit zeigte. Dafür waren die Schweriner Kirchen immerhin zeitlich den staatlichen und quasi-staatlichen Stellen vor Ort weit voraus. Denn schon kurz nach Kriegsende hatte die Schweriner Caritas ‚Altentage' eingeführt. Diese sollten die altersbedingte Isolation bekämpfen und zugleich einen Brückenschlag zwischen den Generationen über die Einbindung von Kindern- und Jugendgruppen darstellen.[530] Für ‚aktive', an Bildung interessierte Senioren waren diese Veranstaltungen aber wohl erst ab 1973 interessant, als Vorträge Eingang ins Programm der Altentage fanden.[531]

Die Schweriner Kirchengemeinden hatten somit mit den westdeutschen Verantwortlichen aus Politik, Verwaltung und freien Verbänden einiges gemeinsam: Sie gingen davon aus, dass ältere Menschen von Einsamkeit bedroht waren, und versuchten dem mit jeweils eigenen Veranstaltungen entgegenzusteuern. Diese grenzüberschreitenden Parallelen endeten jedoch an den Kirchentüren. Denn die staatlichen und quasi-staatlichen Schweriner Organisationen und Einrichtungen wählten zwar auch in der Regel besondere Festtage für Altenveranstaltungen aus, sie ließen sich dabei aber von anderen Motiven leiten: Statt die Einsamkeit zu bekämpfen, bemühten sich die SED-nahen Stellen, die älteren Menschen für politische Zwecke zu nutzen.

Eine Variante war dabei die Darstellung der älteren Generation als Vorbild für die Jugend, passend zu gängigen offiziellen Altersbildern. Entsprechend fanden sich in der SED-Zeitung *SVZ* immer wieder Beiträge über die Ehrung von ‚Partei-' oder ‚Arbeitsveteranen' im Rahmen von Kaffeenachmittagen von Partei und Betrieben. Außerdem berichtete die Zeitung von Solidaritätsbekundungen der Teilnehmer an Rentnertreffen mit den Zielen der DDR-Regierung. Nicht zuletzt verwies die *SVZ* spätestens ab Mitte der 1960er Jahre auf die Mitwirkung von Rentnern bei Wahlvorbereitungen. Die älteren Menschen erschienen somit nicht als isoliert vom Rest der Gesellschaft, im Gegenteil: Die *SVZ*-Berichterstattung hinterließ den Eindruck, dass die älteren Menschen bestens in den ostdeutschen Staat integriert waren, ein Eindruck, dem die DDR-Forschung widersprochen hat.[532]

---

530 Zweijahresbericht des Caritasverbands für Mecklenburg 1948/9, AZ 09-10-00, AEAS.

531 Niederschriften über die Beratungen des Arbeitskreises ‚Caritas', 15.5.1973 und 27.11.1973; beide AZ (NB) 12.002, PA St. Anna Schwerin; Jahresbericht des Stadtmissionars 1956, [unverzeichnete Akte: Stadtmission, 1946-57], und Arbeitsbericht der Familienfürsorge der Stadtmission 1964, 27.1.1965, [unverzeichnete Akte: Stadtmission, 1958-65]; beide LKA Schwerin.

532 S. bspw. *SVZ*, 23.11.1955, 14.1.1957, 20.3.1959 und 22.9.1965.

Daneben existierte auch noch die Variante, politischen Einfluss auf die Rentner zu nehmen (ähnlich wie die Kirchen ihre Weltsicht bei Altenrüstzeiten vermittelten). Die Verwirklichung dieses Ziels blieb anfangs aber noch hinter den Erwartungen zurück. 1961 beklagte beispielsweise der Bezirkssekretär der Volkssolidarität, dass sich die Veranstaltungen der Massenorganisation bisher „bei weitem nicht […] zu politisch-kulturellen und agitatorischen Zentren für die grosse [sic!] Schicht der im Rentenalter stehenden Bürger im Bezirk Schwerin entwickelt" hätten. Der Rat des Bezirkes verpflichtete daher 1962 die Stadtverwaltung dazu, die „soziale[] und kulturelle[] Betreuung außerhalb der Heime" zu verbessern. Auf Klage und Beschluss folgten zunächst keine systematischeren Aktivitäten, was aber auch an den Quellen liegen kann. Erst in den 1970er Jahren führten Erlasse auf nationaler Ebene in Schwerin dazu, dass etwa die Feierabend- und Pflegeheime ihre ‚kulturellen', also ‚politisch-agitatorischen' Angebote für ältere Bürger außerhalb dieser Einrichtungen öffneten.[533]

Allerdings darf man nicht übersehen, dass die Maßnahmenträger in allen drei Städten schon früh auf anderem Wege ihre Veranstaltungsprogramme für die ältere Bevölkerung planmäßiger gestalteten, indem sie feste **Einrichtungen** schufen, in denen Veranstaltungen und Aktionen stattfinden konnten: in Schwerin ‚Veteranenklubs' (VK), in den westdeutschen Städten Altenbegegnungsstätten (ABS) bzw. -tagesstätten (ATS). Wie bei den Veranstaltungen gingen die Organisatoren dabei zumeist voneinander unabhängig vor, und sie verbanden offiziell unterschiedliche Erwartungen mit diesen Einrichtungen: hier die Hoffnung auf Verminderung der Einsamkeit, dort die politische Einflussnahme. Die Beteiligten einte aber der hohe Stellenwert, den sie diesen Einrichtungen zumaßen. Laut Hammerschmidt war es gerade diese Infrastruktur (neben den stationären Angeboten), welche die Altenhilfe in der Bundesrepublik insbesondere seit dem BSHG maßgeblich prägte. In der DDR wiederum bildeten die Veteranenklubs einen zentralen Bestandteil der Arbeit der Volkssolidarität.[534]

Um eine originär deutsche Idee handelte es sich bei diesen Einrichtungen nicht. Stattdessen standen dahinter zumindest im westdeutschen Fall internationale Vorbilder aus den USA, Großbritannien, den Niederlanden und anderen Staaten, die schon in den 1950er Jahren in der Bundesrepublik Diskussionen in nationalen und regionalen Gremien anregten und schließlich auch auf die Länderparlamente übergingen. In

---

533 Schreiben des Bezirkssekretärs der Volkssolidarität, 28.2.1961, AZ (7.11-1)-11875-171; Vereinbarung zwischen dem Wohnbezirk, dem Volkssolidaritäts-Ortsausschuss und dem Pflegeheim Schelfwerder, 21.9.1974, AZ (7.11-1-Z 132/1991)-24235; beide LHA Schwerin; Schreiben des Rats des Bezirks Schwerin, 9.7.1962, DQ 1/23765, BAB.

534 Hammerschmidt, in: Aner/ Karl 2010: 22; vgl. Springer 1999: 94.

NRW etwa stellte das Land ab 1958 Gelder für so genannte ‚Häuser der offenen Tür' für ältere Menschen bereit. Voraussetzung für die Förderung war, dass diese Häuser nicht nur Aufenthaltsräume oder Wärmestuben waren, sondern auch Betreuungsangebote für die Besucher bereithielten.[535]

Diese Festlegung galt zwar für das Land NRW, sie lässt aber auch ein Urteil über die bis dato existierenden Angebote für ältere Menschen in Freiburg zu. Denn dort gab es Ende der 1950er Jahre in dieser Hinsicht bereits einige Ansätze, die jedoch den nordrhein-westfälischen Anforderungen zufolge nicht mehr zeitgemäß waren. So bot die 1950 eingerichtete und 1958 überarbeitete Wärmestube in der Dreikönigsküche den älteren Menschen nur einen Raum, nicht aber eine besondere Betreuung. Die ebenfalls in diesem Jahrzehnt entstehenden Altenklubs waren zunächst nur lose Gruppen, die sich regelmäßig in fremden Gebäuden trafen, nach Geschlechtern getrennt waren und auch jüngere alleinstehende Personen ansprechen sollten. Bald kristallisierten sich aber die älteren Frauen als Hauptzielgruppe heraus, so dass alle Gründungen der nächsten Jahre (1965 gab es bereits 16 solche Gruppen) als Altenklubs konzipiert waren. Auch die Arbeiterwohlfahrt unterhielt ab Anfang der 1960er Jahre Altenklubs, um Alleinstehende vor der Vereinsamung zu bewahren. Dafür stellte sie in Freiburg seit 1962 einen Gemeinschaftsraum bereit, wenige Monate nachdem das Wohlfahrtsamt intern das Fehlen solcher Räumlichkeiten beklagt hatte, insbesondere im Vergleich mit anderen Städten.[536]

Die Planer von ABS und ATS hatten somit in Freiburg bereits gewisse Vorbilder, an denen sie sich orientieren konnten. Trotzdem dauerte es noch einige Jahre, bis derartige Einrichtungen auf Freiburger Boden entstanden und sich dauerhaft behaupten konnten. In der Anfangsphase sahen sich die Planer nämlich einigen Hindernissen ausgesetzt. Eine Umfrage unter älteren Anwohnern durch Albert Schneider, Urheber der ersten Nachkriegsstiftung Südbadens, weckte beispielsweise 1959 Zweifel daran, ob ABS überhaupt erwünscht waren. Das Wohlfahrtsamt mochte diesem Ergebnis keinen Glauben schenken, da Schneider seiner Ansicht nach den falschen Personenkreis, nämlich Hochbetagte und Gebrechliche, befragt hatte, die ohnehin nicht als

---

535 Niederschrift über die Sitzung des Wohlfahrtsausschusses der südbadischen Städte, 9.5.1957, D.So.Gen. 292, StadA Freiburg; Rundschreiben des Landschaftsverband Westfalen-Lippe, 19.6.1958, AZ 12386, StadA Castrop-Rauxel; vgl. Hammerschmidt, in: Aner / Karl 2010: 20.

536 Schreiben des Wohlfahrtsamts, 6.4.1962, C5/2565, StadA Freiburg; *BZ*, 14.1.1959, 23.11.1961, 17.12.1962 und 17.3.1965.

Zielgruppe galten. Trotzdem blieben entsprechende Pläne der Stadtverwaltung offenbar unverwirklicht.[537]

Erfolgreicher schienen die freien Wohlfahrtsverbände zu sein. Sie konnten 1965 bereits auf 16 Altenbegegnungsstätten mit ehrenamtlichen Helfern im ganzen Stadtgebiet verweisen, „in denen die betagten Menschen wöchentlich oder zweiwöchentlich zu geselligen Nachmittagen, Kaffeefahrten u.a.m. zusammen[kamen]". Eine solche Form der Betreuung war nach Meinung der Verbände zu diesem Zeitpunkt jedoch nicht mehr ausreichend, um der befürchteten Isolation der älteren Generation vorzubeugen. Vielmehr bemühten sie sich bereits, täglich geöffnete Einrichtungen, eben ATS, zu schaffen.[538]

Der Übergang von der (zwei-)wöchentlichen zur täglichen Einrichtung, was laut Holz einem Wechsel von der offenen zur teilstationären Betreuung gleichkam, stellte aber auch die freien Verbände vor eine große Herausforderung. Die Freiburger Caritas erhielt Mitte der 1960er Jahre mit 3000 DM nur die Hälfte des gewünschten städtischen Zuschusses, als sie eine ATS mit Altenwerkstatt in der Nähe des Altenheims Kartaus eröffnen wollte, die erste ihrer Art in Freiburg. Zudem entpuppte sich das Projekt, das im Frühjahr 1966 verwirklicht wurde, zunächst als Fehlschlag, da Gäste ausblieben, was die Caritas auf die ungünstige Stadtrandlage zurückführte. Daher verlegte der Verband die ATS bereits im Frühjahr 1967 an einen Standort in Innenstadtnähe – eine weise Entscheidung, denn die dortigen Veranstaltungen lockten von Anfang an zwischen 20 und 80 Personen.[539]

Doch auch hier musste der Verband zunächst selbst den Großteil der Kosten tragen, die sich immerhin auf 38.000 DM für Umbau und Einrichtung sowie jährlich rund 9.200 DM Betriebskosten beliefen. Im Landeshaushalt standen nur Gelder für Altenheime bereit, nicht aber für ATS. Dasselbe galt für den städtischen Haushalt, der ohnehin wegen der bundesweiten wirtschaftlichen Rezession belastet war. Daneben bezweifelten Mitglieder des Sozialausschusses, ob die älteren Menschen täglich eine solche Einrichtung aufsuchen und dort auch eine Werkstatt nutzen wollten, da Erfahrungsberichte aus Zürich dagegen sprachen. Letzten Endes setzten sich aber die Befürworter der ATS im Sozialausschuss durch, was der Caritas einen Teilerfolg

---

537 Schreiben der Städtischen Volksbücherei, 21.1.1959, Aktenverweisung des Bürgermeisteramts, Abt. IV, 25.2.1959, Schreiben Albert Schneiders, 23.4.1959, sowie Stellungnahme des Wohlfahrtsamts, 4.5.1959; alle C5/2565, StadA Freiburg; *BZ*, 16.1.1959.

538 Vorlage für den Sozialausschuss, 27.4.1965, C5/2506, StadA Freiburg.

539 Auszug der Niederschrift über die gemeinsame Sitzung des Jugendwohlfahrts- und Sozialausschusses, 6.5.1965, C5/2506, StadA Freiburg; *BZ*, 18./19.5.1966, 15.9.1967 und 4.12.1968; Holz 1987: 26f.

bescherte. Zumindest 1968 sollte die Stadt ein Fünftel der Bau- und Einrichtungskosten übernehmen. Überdies entschied der Ausschuss, die Betriebskosten zu bezuschussen. Die Höhe der jährlichen Beihilfen bezifferte sich im Haushaltsjahr 1968 auf 10.300 DM – dies aber für alle Verbände zusammen sowie für ABS und ATS. Der Betrag verteilte sich somit auf mindestens 17 Einrichtungen.[540]

Obwohl die Finanzierungsmöglichkeiten Ende der 1960er Jahre noch bescheiden waren, blieb der Elan der freien Verbände ungebrochen, Begegnungs- bzw. Tagesstätten für die ältere Bevölkerung zu schaffen. Schon 1970 gab es neben der ATS der Caritas südlich der Innenstadt zwei derartige Einrichtungen in anderen Stadtteilen, dazu kamen 27 ABS für Treffen im Abstand von zwei bis vier Wochen. 1972 waren es sechs ATS, weitere 14 befanden sich in der Planungsphase. Die Stadt begleitete den Ausbau der Kapazitäten mit einer zunehmend umfangreichen Förderung, trotz der wachsenden Haushaltssorgen. Zuletzt übernahm sie 1975, als Freiburg den Haushaltsausgleich verfehlte, jeweils 33 Prozent der Sachkosten und 50 Prozent der Kosten für hauptamtliches Personal in den ATS bzw. ABS. Vermutlich hielt es die Stadt in Übereinstimmung mit dem Urteil Hammerschmidts immer noch für günstiger, auf diese Weise den Verbleib älterer Menschen in ihren bisherigen Wohnungen zu unterstützen, als die hohen Pflegesätze der Heime tragen zu müssen.[541]

Im Laufe der frühen 1970er Jahre änderte sich aber nicht nur die finanzielle Grundlage. Allmählich verschwammen auch die Grenzen zwischen ABS und ATS, obwohl sie laut Holz unterschiedlichen Arten der Betreuung (teilstationär vs. offen) zuzuordnen waren. Die Planungsempfehlungen des Bundesverbandes der Arbeiterwohlfahrt benutzten schon 1969 beide Begriffe synonym. Zudem gingen die Verbände immer mehr dazu über, die ATS bzw. ABS in ‚Altenzentren' mit verschiedenen Wohnformen für ältere Menschen zu kombinieren. Damit entfernten sie sich von früheren Ansichten. Noch 1966 hatten nämlich Vertreter des Sozialamtes und der Heimleitungen vermutet, dass ältere Menschen außerhalb von Heimen kaum freiwillig heimintegrierte ABS besuchen würden. Derartige Bedenken wichen nun der Hoffnung, durch die Verbindung der verschiedenen Einrichtungen die Heimbewohner näher an die

---

[540] Schreiben des Regierungspräsidiums Südbaden, 25.10.1966, F 23/28-52, StA Freiburg; Niederschrift über die Sitzung des Sozialausschusses, 28.4.1967, C5/2594; Tätigkeitsbericht des Sozialamts 1968, C5/2501; beide StadA Freiburg.

[541] Schreiben des Sozialamts, 29.6.1970, AZ 430-00; Niederschrift über eine Besprechung der freien Wohlfahrtsverbände, 13.5.1975, AZ 414-60; beide SozA Freiburg; *BZ*, 23.2.1970; Sozialplanung (Legende zum Flächennutzungsplan 1972), Stand 1.7.1972, D.So.Gen. 423, StadA Freiburg; *BZ*, 28./29.11.1970; vgl. Hammerschmidt, in: Aner/ Karl 2010: 23.

Außenwelt heranzubringen und gleichzeitig anderen älteren Menschen einen fließenden Übergang zum Leben im Heim zu ermöglichen.[542]

Überdies wandelte sich der Zweck dieser Einrichtungen parallel zu den Veränderungen der gängigen Altersbilder. Die Bekämpfung von Einsamkeit und Sinnverlust blieb zwar ein wichtiges Ziel, doch traten dazu immer mehr die Aktivierung der Besucher und die Förderung ihrer Selbstständigkeit, passend zu den Forderungen der Bundesregierung nach Teilhaberechten für alle Bürger. Bereits Ende 1969 bastelten und strickten ABS-Besucher für „die notleidenden Familien in unserer Stadt", wie die *BZ* berichtete. Die älteren Menschen, die bis dahin oft als hilfsbedürftig in vielerlei Hinsicht betrachtet worden waren, avancierten dadurch selbst zu Hilfegebenden. Einen Schritt weiter gingen einige Träger, die die älteren Menschen vermehrt an der Programmgestaltung beteiligten. Einer im Herbst 1973 eröffneten ABS im Südwesten der Stadt stand sogar ein Leitungsteam älterer Menschen vor. Ähnliches beabsichtigte die Arbeiterwohlfahrt 1975 für ihr ‚Altenzentrum', das 1978 eröffnete. Die Altenwerkstätte in der ersten Freiburger ATS blieb aber offenbar die einzige ihrer Art im Untersuchungszeitraum.[543]

Nicht zuletzt bemühten sich die Freiburger vor allem in den 1970er Jahren, ihr Angebot – passend zum allgemeinen Trend hin zu einer gesellschaftlichen Pluralisierung – noch stärker auf individuelle Bedürfnisse zuzuschneiden, indem sie weitere Einrichtungsformen zugunsten älterer Menschen auf den Weg brachten. Dazu zählte die ‚Akademie der älteren Generation'. Bei diesem Projekt des Altenwerks des katholischen Stadtdekanats von 1973 organisierten ältere Menschen Bildungsangebote für ihre Altersgenossen. Außerdem entstanden Altenberatungsstellen. Diese waren im Prinzip keine neue Idee: Schon 1959 hatte der DPWV regelmäßig einige ältere Menschen in dieser Form betreut, d.h. sie über Sozialleistungen informiert und bei der Wohnungsvermittlung unterstützt. Seit 1961/2 gab es dafür auch eine rechtliche Grundlage im BSHG. Als der DPWV dieses Angebot 1963 in entsprechenden Räumlichkeiten verstetigen wollte, erhielt er jedoch eine Absage. Denn der Sozialausschuss

---

[542] Bundesverband der Arbeiterwohlfahrt (Hrsg.). Empfehlungen zur Planung, Einrichtung und Führung von Altenbegegnungsstätten (Altentagesstätten). Bonn 1969 (*Praxisheft*, Bd. 11); Niederschrift über eine Besprechung mit den Heimleitern, 6.7.1966, D.So.Gen. 142; Sozialplanung (Legende zum Flächennutzungsplan 1972), Stand 1.7.1972, D.So.Gen. 423; beide StadA Freiburg; *BZ*, 8.11.1973; Holz 1987: 26f.
[543] *BZ*, 18.12.1969, 17.12.1970, 3.10.1973 und 24.3.1975.

befürchtete ähnliche kostspielige Anträge. Auch Anregungen aus der Presse aus dem Jahr 1965 blieben bis in die 1970er Jahre ohne Folgen.[544]

Insbesondere ab den späten 1960er Jahren hatten die Freiburger Träger somit jeweils eigenständig ein relativ umfangreiches Netz aus verschiedenen Einrichtungen geschaffen, die regelmäßig und oftmals sogar täglich für die Betreuung älterer Menschen bereitstanden. Ursprünglich vor allem als Mittel gegen die Vereinsamung gedacht, dienten diese Einrichtungen bald auch der Förderung von Aktivität und Selbstständigkeit. Sie machten also die Veränderungen der Vorstellungen vom Alter(n) sichtbar, die unter dem Einfluss des gesellschaftlichen Wandels gerade die späten Jahre des Untersuchungszeitraums prägten. Die Freiburger waren aber nicht die einzigen, die einen solchen Prozess durchliefen, d.h. die einen Ausbau der Kapazitäten gegen einige Hindernisse durchsetzten und dabei allmählich andere Altersbilder in ihre Planungen einfließen ließen. Denn in Castrop-Rauxel entwickelte sich der Bereich der offenen Alteneinrichtungen ähnlich, wenngleich zeitliche Unterschiede auftraten.

So entstanden die ersten Castrop-Rauxeler Altenklubs offenbar erst Anfang der 1960er Jahre, und ihre Anzahl blieb mit zwei Klubs Ende 1969 weit hinter Freiburg zurück. Auch eröffnete die Arbeiterwohlfahrt, die in den Folgejahren in diesem Bereich sehr aktiv blieb, erst 1963 ihre erste ‚Altenstube'. Diese war zwar unter der Woche täglich geöffnet, womit sie den Charakter einer ATS hatte. Sie sollte aber zunächst nur der Unterhaltung durch Spiele und Lesematerial sowie der Ermöglichung von Gesprächen dienen, also passend zu den zeitgenössischen Altersbildern primär der Bekämpfung von Einsamkeit. Überdies betonte der Vorsitzende der örtlichen Arbeiterwohlfahrt Albert Kley (der zugleich Stadtrat war), diese Einrichtung sei deshalb wichtig, weil man „nicht nur das Kind und den Jugendlichen betreuen [müsse], sondern auch die alten Menschen". Damit schien Kley Kindheit und Alter gleichzusetzen, was in dieser Zeit durchaus häufiger geschah. Erst ab Ende der 1960er Jahre waren auch aktive Senioren Zielgruppe der Einrichtungen, etwa indem Handarbeits- oder Bastelkreise in den ATS angeboten wurden.[545]

Im Vergleich zu Freiburg kam die Stadt Castrop-Rauxel der Arbeiterwohlfahrt indessen finanziell stärker entgegen, z.B. durch höhere Globalzuschüsse an die Einrichtungsträger. Davon ausgenommen waren Träger, die nicht als freier Wohlfahrtsver-

---

[544] Niederschrift über die Sitzung des Sozialausschusses, 26.4.1963, C5/2493, StadA Freiburg; *BZ*, 2./3.3.1963, 18.5.1965, 24.2.1971, 11.1.1973 und 24./25.11.1973; vgl. Spindler, in: *SozF* 6/2013: 155.

[545] Schreiben des Sozialamts, 1.12.1969, AZ 12411, StadA Castrop-Rauxel; *WR*, 8.4.1963; *RN*, 3.3.1970; vgl. Kapitel 3.4.

band anerkannt waren. Die Ortsgruppe des Deutschen Gewerkschaftsbundes bekam dies 1963 zu spüren, als ihr Antrag auf Unterstützung eines Altenraums scheiterte.[546]

Doch auch die übrigen freien Verbände trafen in den Folgejahren wiederholt auf Schwierigkeiten. Eine Altenstube der Inneren Mission scheiterte wie in Freiburg an der fehlenden Nachfrage. Zudem erwies es sich als problematisch, dass es von Seiten der Stadt nur einen Globalzuschuss gab, nicht aber spezielle Zuschüsse allein für die Altenhilfe. Immer wieder versuchte die Arbeiterwohlfahrt um 1970, dies mittels Anträgen an den Sozialausschuss zu ändern. Zunächst war sie wegen der finanziellen Probleme der Stadt mit ihrem Ansinnen erfolglos und konnte nur dank der Unterstützung durch das Kuratorium Deutscher Altershilfe weitere Altenstuben eröffnen (übrigens in einer Zeit, in der die bundesdeutsche Arbeiterwohlfahrt ihre Aufmerksamkeit von den ATS wieder vermehrt hin zur Altenunterbringung verlegte). Erst ab 1972, wohl im Gefolge der bundesdeutschen Sozialstaatsexpansion, gewährte die Stadt die gewünschten Zweckzuschüsse für ATS, zuletzt 1975 je 1000 DM für insgesamt zwölf ATS. Dadurch konnte sich Castrop-Rauxel mit Blick auf die zahlenmäßige Entwicklung den Freiburger Verhältnissen in punkto ATS zum Ende des Untersuchungszeitraums immerhin annähern.[547]

Noch eine weitere Parallele zu Freiburg fällt ins Auge, dies aber erneut mit zeitlichen und auch organisatorischen Unterschieden. Seit den späten 1960er Jahren boten Innere Mission und Caritas Altenberatungsstellen an, die in Freiburg erst in den 1970er Jahren entstanden. Ab 1972 ergänzte die Stadtverwaltung dieses Angebot durch die Einstellung einer Sozialarbeiterin eigens für diese Aufgabe. Damit vollzog sie binnen weniger Jahre eine ideelle Kehrtwende, vermutlich unter dem Einfluss der Planungseuphorie und des öffentlichen Gestaltungsanspruchs in der Sozialpolitik, der in diesen Jahren auch auf Bundesebene vorherrschte. Denn als der DST 1966 anfragte, ob es spezielle Abteilungen in den Sozialverwaltungen gebe, hatten Castrop-Rauxels Sozialamtsleiter und seine Kollegen des Umlandes noch gemeint, „daß die Einrichtung

---

[546] Niederschrift über die Sitzung des Sozialausschusses, 27.6.1963, AZ 18116, StadA Castrop-Rauxel.

[547] Schreiben des Gemeindedienstes der Inneren Mission, 6.7.1966, AZ 12410; Vorlagen für den Sozialausschuss, 16.12.1969 und 23.10.1970; beide AZ 12664; Niederschrift über die Sitzung des Sozialausschusses, 29.10.1970, AZ 12267; Schreiben der Arbeiterwohlfahrt, 27.7.1971, AZ 12664; Übersicht über die Altenfürsorgemaßnahmen im Kreis Recklinghausen, Stand 1.1.1976, AZ 12387; alle StadA Castrop-Rauxel; *RN*, 3.3.1970; *WAZ*, 27.1.1968, 17.11.1971, 5.8.1972 und 25.9.1974; vgl. Holz 1987: 193f.

einer Zentralberatungsstelle [für ältere Menschen] beim [öffentlichen] Sozialhilfeträger z.Zt. noch nicht für erforderlich und auch nicht für zweckmäßig gehalten wird".[548]

Darüber hinaus fand die Freiburger ABS, deren Programm die Besucher selbst gestalteten, ab 1972 ein Gegenstück in Castrop-Rauxel. Gestützt durch eine weihnachtliche Spendenaktion der *WAZ* und des Westfälischen Landestheaters rief die Arbeiterwohlfahrt einen Altenklub ins Leben, den sie nach dem Gründungsakt den Mitgliedern zur Selbstverwaltung anvertraute. Dieser Klub sollte auf Wunsch der Arbeiterwohlfahrt weit über das hinausgehen, was sich unter diesem Namen in den 1950er und 1960er Jahren in Freiburg und Castrop-Rauxel gebildet hatte. Statt eines bloßen Gesprächskreises erhoffte sich die Arbeiterwohlfahrt ein umfangreiches Programm, damit die älteren Menschen angeregt seien, ihr Leben selbst in die Hand zu nehmen und „nicht weiter in der Resignation [zu] verharren". In Eigenregie sollten die älteren Mitglieder eine Beratungsstelle, eine Wohnungsvermittlung, eine Werkstatt für kleinere Arbeiten sowie einen Babysitter- und Nachbarschaftshilfsdienst einrichten. Zudem schlug der Vorstand des Ortsverbandes den Mitgliedern vor, Kulturveranstaltungen zu besuchen, einen Chor, eine Laienspielgruppe und einen Kegelclub zu gründen sowie ihre Zeit in Altensportangebote wie Gymnastik, Schwimmen und Wandern zu investieren. Ähnliche Überlegungen stellte 1974 die evangelische Kirchengemeinde Castrop an, als sie die Pläne für ihre neue ATS vorstellte. In Castrop-Rauxel durchlief das Gebiet der Alteneinrichtungen somit ebenfalls einen Prozess, der, basierend auf den jeweils aktuellen Altersbildern, von der bloßen Betreuung hin zur Aktivierung der älteren Bürger führte. Mit der Stadtverwaltung und der *WAZ* brachten sich jedoch in Castrop-Rauxel Träger ein, die in Freiburg nicht mit ähnlichen Aktivitäten auffielen.[549]

Die Situation in Schwerin war schließlich ebenfalls geprägt von verschiedenen Schwierigkeiten beim Ausbau der Kapazitäten, allerdings blieb Schwerin quantitativ weit hinter Castrop-Rauxel und Freiburg zurück. Zudem unterschieden sich die Intentionen der Schweriner Stellen von jenen ihrer westdeutschen Pendants.

In einem Punkt war Schwerin den beiden Vergleichsstädten aber zunächst voraus. Der erste ‚Veteranenklub' in Schwerin eröffnete relativ früh seine Pforten, nämlich 1959. Im DDR-weiten Vergleich schnitt Schwerin dagegen schlecht ab. Andere Städte in der DDR hatten schon Mitte der 1950er Jahre solche Einrichtungen geschaffen, während sich in Schwerin lange Zeit nichts getan hatte. In einer Sitzung der

---

[548] Niederschrift über eine Arbeitsbesprechung der Sozialamtsleiter des Umlands, 9.11.1966, AZ 12364, StadA Castrop-Rauxel; *WAZ*, 11.11.1967, 29.4.1972 und 16.11.1972; vgl. Hockerts 2011: 183.

[549] *WAZ*, 21.3.1972 und 10.10.1974.

zuständigen städtischen Ständigen Kommission kritisierte daher der Bezirkssekretär der Volkssolidarität Mitte 1959 die bisherige Situation mit scharfen Worten, die eine generelle Skepsis gegenüber der Handlungsfähigkeit der staatlichen Stellen erkennen ließen: „Schwerin steht diesbezüglich wieder an letzter Stelle. Man müsste eigentlich bis zum 10. Jahrestag unserer Republik einen Veteranenklub ins Leben rufen, sonst wird in nächster Zeit nichts Positives geschehen."[550]

Um die Kommission für sich zu gewinnen, milderte der Bezirkssekretär die Härte seiner Kritik jedoch geschickt ab, indem er Vorteile der VKs auflistete, die kaum ein Mitglied der staatlichen Stellen ungerührt lassen konnten. So hätten diese Klubs „eine wichtige politische Bedeutung nicht nur für die alten Menschen, sondern auch für die Jugend", da die ‚Veteranen' den jüngeren Generationen „viel aus ihrem kämpferischen Leben […] erzählen" könnten. Eindeutig war hier die Anspielung auf das Bild des erfahrenen Alters, das der Staat für die politische Indoktrination der Jugend nutzen konnte. Außerdem sollten die VK durch „politische Kulturarbeit" Einfluss auf die Gesinnung der älteren Menschen selbst nehmen. Nicht zuletzt sah der Bezirkssekretär in den Klubs die Möglichkeit eines „volkswirtschaftlichen Nutzen[s]". Dies passte zu den staatlichen Bestrebungen, ältere Menschen als Arbeitskräfte zu gewinnen, und wurde später auch umgesetzt, etwa als 1961 Klubbesucher den Feinschliff an Plastikteilen übernahmen.[551] Der eindringliche Appell des Bezirkssekretärs verfehlte nicht sein Ziel. Zehn Jahre nach DDR-Gründung eröffnete Schwerins erster VK in einem Altbau südlich der Innenstadt.[552]

Nach der Einweihung schwächte sich das Interesse der staatlichen Stellen an den VK jedoch rasch wieder ab, trotz der vielen Vorteile für den Staat, die der Bezirkssekretär der Volkssolidarität aufgelistet hatte. Letzterer beschwerte sich daher 1961 beim Rat des Bezirkes, dass „die Räte der Städte […] noch wenig Interesse für die Veteranenklubs der Volkssolidarität [zeigten]": „Es ist mehr als eine Seltenheit, dass Ratsmitglieder oder Mitarbeiter der staatlichen Organe Veteranenklubs aufsuchen und mit den Arbeitsveteranen sprechen." Überdies habe man in der Kooperation mit dem FDGB bisher nur Anfangserfolge verzeichnen können. Selbstkritisch monierte der Bezirkssekretär weiter, dass die Kreisgruppen der Volkssolidarität noch nicht alle Möglichkeiten der ‚politisch-agitatorischen Arbeit' mit den ‚Veteranen' ausschöpften. Allein die

---

550 Niederschrift über die Sitzung der Ständigen Kommission für Gesundheits- und Sozialwesen, 18.8.1959, R19/68, StadA Schwerin.

551 Niederschrift über die Sitzung der Ständigen Kommission für Gesundheits- und Sozialwesen, 18.8.1959, R19/68, StadA Schwerin; *SVZ*, 15.11.1961; vgl. Streubel, in: Hartung et al. 2007: 247f.

552 Schreiben der Ständigen Kommission für Gesundheits- und Sozialwesen, 19.8.1959, R19/68, StadA Schwerin.

Betriebe hätten, durch die Auftritte von eigenen Kulturgruppen, erste Verbindungen zu den älteren Menschen geknüpft. Der Einsatz von Behörden, Massenorganisationen und Politikern in der Altenarbeit im Veteranenklub blieb also in den frühen 1960er Jahren weiter schwach, während er sich in den beiden westdeutschen Städten in diesem Zeitraum auszuweiten begann.[553]

Wie schon in der Altenunterbringung kam erst mit dem allgemeinen Schwenk der DDR-Regierung hin zu einer intensivierten Arbeit mit älteren Menschen wieder Bewegung in diesen Bereich. 1969 befand die städtische Abteilung für Gesundheits- und Sozialwesen den bisher einzigen Veteranenklub Schwerins für zu klein, um noch den Ansprüchen der inzwischen zahlenmäßig gewachsenen älteren Bevölkerung zu entsprechen. Da eine Erweiterung unmöglich sei, könne nur ein neuer Veteranenklub Abhilfe schaffen.[554]

Eine eigens gebildete Kommission aus Vertretern der Abteilung sowie der Abteilung für Wohnungswesen entpuppte sich jedoch zunächst als glücklos. Denn die Einrichtung eines zweiten Veteranenklubs musste hinter der Bewältigung der allgemeinen Wohnraumknappheit zurückstehen. Dabei erhöhte sich sogar noch die Notwendigkeit eines neuen VKs. Die Stadt stellte nämlich den Betrieb einer Straßenbahnlinie ein, was dazu führte, dass Besucher des bisherigen VKs längere Fußwege in Kauf nehmen mussten. Dadurch sei der Klub „für unsere Bezirksstadt unwürdig", beklagte die Abteilung für Gesundheits- und Sozialwesen.[555] Die Volkssolidarität und die älteren Bürger Schwerins mussten sich dennoch einige Jahre gedulden, bis sich die Lage zu ihren Gunsten veränderte. Immerhin übernahm der Staat ab 1969 die Unterhaltskosten der VKs, und 1971 modernisierte die Stadt die Einrichtung des ersten Veteranenklubs. Doch erst Mitte 1973 eröffnete die Volkssolidarität in einem Altbau nördlich der Innenstadt den zweiten Schweriner Veteranenklub – den letzten bis 1975.[556]

Die Schweriner Volkssolidarität konnte also in punkto Alteneinrichtungen auf weit weniger Angebote verweisen als die freien Verbände in den westdeutschen Städten. Geeint waren all diese Träger jedoch dadurch, dass sie Schwierigkeiten bei Bau und Betrieb fester Einrichtungen überwinden mussten. Darüber hinaus entwickelten sich

---

553 Schreiben des Bezirkssekretärs der Volkssolidarität, 28.2.1961, AZ (7.11.1)-11875-177, LHA Schwerin.

554 Ratsvorlage der Abt. Gesundheits- und Sozialwesen, Rat der Stadt Schwerin, 13.5.1969, R19/615, StadA Schwerin.

555 Ratsvorlagen der Abt. Gesundheits- und Sozialwesen, Rat der Stadt Schwerin, 10.12.1969 und 24.6.1970; beide R19/615, StadA Schwerin.

556 Ratsvorlagen der Abt. Gesundheits- und Sozialwesen, Rat der Stadt Schwerin, 13.5.1969 und 21.6.1972, R19/615, StadA Schwerin.

die Programmpunkte in den Alteneinrichtungen der drei Städte mit gewissen Parallelen trotz ihrer unterschiedlichen Zielsetzungen, die sich aus den verschiedenen Altersbildern ableiteten.

So lockte der erste Schweriner Veteranenklub in den frühen 1960er Jahren mit Fernsehgerät, Lesematerial, Kartenspielen und Vorträgen. Wenige Jahre später hatten die Besucher zudem die Möglichkeit, sich in Bastel- und Handarbeitszirkeln zu betätigen oder in einem Chor zu singen. Der neue VK hielt die Besucher zudem dazu an, sich an einem Schreib-Arbeitskreis zu beteiligen oder generell eigene Hobbykreise einzurichten. Der Staat ermöglichte den älteren Besuchern sogar den Besuch von Spezialschulen, um potenzielle Gruppenleiter zur Organisation solcher Kreise zu befähigen. Bis auf diesen letzten Punkt hoben sich die Angebote der Schweriner Veteranenklubs oberflächlich betrachtet also kaum von Programmen der Altenstuben, ABS und ATS der beiden westdeutschen Vergleichsstädte ab. Eine weitere Ausnahme bildete die Mittagsversorgung, die es nur in den Schweriner VK gab und deren Kosten die Volkssolidarität erst 1976 an den Staat abtreten durfte, um sich künftig noch stärker der ‚kulturellen Betreuung' in den Klubs widmen zu können.[557]

Des Weiteren kamen in Schwerin im Laufe der frühen 1970er Jahre neue Möglichkeiten der Betreuung älterer Bürger in speziellen Einrichtungen hinzu. Die Feierabend- und Pflegeheime sollten ab 1974 zu ‚Betreuungszentren' für die angrenzenden Wohnbezirke ausgebaut werden. Außerdem veröffentlichte das staatliche ‚Institut für die Technologie von Gesundheitsbauten' 1975 Richtlinien für den Aufbau und die Aufgaben von Altentagesstätten, die sich zu den VK der Volkssolidarität und den Heimen hinzugesellen sollten.[558]

Den Kirchen schließlich fehlte zwar die Möglichkeit, neue Räume für ATS oder ABS anzumieten. Trotzdem überlegte der Arbeitskreis ‚Caritas' der katholischen Gemeinde St. Anna im Mai 1973, einen Altenklub zu etablieren. Vorbild dafür waren Klubs in Rostock und anderswo, doch interessanterweise erschien dieser Klub wie ein Echo jener Gruppen, die zehn bis fünfzehn Jahre zuvor in Castrop-Rauxel und Freiburg entstanden waren. Er sollte nämlich ein bis zwei Mal im Monat zusammentreten und primär die Einsamkeit der älteren Menschen überwinden, indem er einen Raum,

---

557 Ratsvorlage der Abt. Gesundheits- und Sozialwesen, Rat der Stadt Schwerin, 10.12.1969, R19/615, StadA Schwerin; Stellungnahme der Abt. Kultur, Rat des Bezirks Schwerin, 2.9.1974, AZ (7.11-1-Z 132/1991)-24220; Schreiben des Bezirksarztes, 14.8.1975, AZ (7.11-1-Z 132/1991)-24235; beide LHA Schwerin; *SVZ*, 31.1.1963 und 6./7.9.1969.

558 S. bspw. Plan des Feierabendheims Friedrichsthal 1974, R19/667, StadA Schwerin; Aufgabenstellung für die Gestaltung von Tagesstätten für ältere Bürger, 24.10.1975, AZ (7.11-1-Z 45/1996)-225, LHA Schwerin.

Lesematerial und Spiele bereitstellte. Der Eindruck, den die Entwicklung der Altersbilder weckte, nämlich dass die fehlenden Vernetzungen das Aufkommen neuer Ansätze gegenüber den Erfahrungen in Westdeutschland um einige Jahre verzögerten, verfestigte sich hier weiter.[559]

Zwischenfazit

Grundsätzlich dachten die Verantwortlichen in allen drei Städten bei der Betreuung in und außerhalb von Heimen in ähnlichen Kategorien: Aufgrund vielfältiger Defizite, die sie aus dem Alterungsprozess bzw. aus ihren Vorstellungen davon ableiteten, mussten ältere Menschen ihrer Ansicht nach nicht nur materiell, sondern auch gesundheitlich bzw. medizinisch, sozial und kulturell versorgt werden. Mit diesem Anspruch schufen die Träger im Laufe der Zeit und zunehmend systematischer, wenn auch oftmals unabhängig voneinander verschiedene Angebote für Menschen im höheren Lebensalter, die (noch) nicht in Heimen lebten oder leben wollten bzw. konnten. Gerade für die westdeutschen freien Wohlfahrtsverbände und die Schweriner Kirchengemeinden ergab sich aus dieser Ausweitung ihrer Aktivitäten die Möglichkeit, das eigene Fortbestehen im westdeutschen ‚Wirtschaftswunder' bzw. in einem dezidiert atheistischen Staat zu rechtfertigen.

Manche dieser Angebote waren dabei (ursprünglich) nicht allein für ältere Menschen gedacht. Dies betraf vor allem die **finanziellen Betreuungsleistungen**. Fürsorge- und Sozialhilfeleistungen sowie Beihilfen verschiedenster Form waren in den Statistiken der Städte nicht nach Alter aufgeschlüsselt, zudem waren ältere Menschen in Schwerin wegen des Mindestrentensystems der DDR eigentlich gar nicht als Fürsorgeempfänger vorgesehen.

Eine weitere Art der materiellen Unterstützung, die Versorgung mit **Mahlzeiten**, war in den Heimen automatisch garantiert, außerhalb von Heimen dagegen gesondert einzurichten. Die Schweriner Organisatoren wählten hierbei in der Regel die Option, älteren Menschen an speziellen Sammelstellen Mahlzeiten auszugeben. Die Kirchen luden in den 1950er Jahren einige Male im Jahr zu Großveranstaltungen. Die staatlichen und quasi-staatlichen Träger – an erster Stelle die Massenorganisation Volkssolidarität – boten spätestens ab Anfang der 1960er Jahre regelmäßig werktags ihre Dienste an. Die freien Verbände der westdeutschen Städte wiederum richteten erst

[559] Niederschrift über die Beratung des Arbeitskreises ‚Caritas', 15.5.1973, AZ (NB) 12.002, PA St. Anna Schwerin.

etwas später, Mitte der 1960er Jahre, allmählich Versorgungssysteme ein, die überdies nicht allein für ältere Menschen gedacht waren. Allerdings lieferten die Verbände die Mahlzeiten den Empfängern ins Haus, ein Service, der in Schwerin erst in den frühen 1970er Jahren Fuß fassen konnte.

Interessanterweise wählten die Schweriner damit eine Option, die älteren Menschen Kontakte zu ihrer Umwelt ermöglichte, obwohl diese Zielgruppe offiziell als gut in die Gesellschaft integriert galt und somit eigentlich gar nicht mehr derartiger Hilfen bedurfte. Die Castrop-Rauxeler und Freiburger dagegen nutzten nicht diese Möglichkeit, der Vereinsamung älterer Menschen vorzubeugen, offenbar weil sie den Senioren und anderen Empfängern durch die mobile Anlieferung höheren Komfort bieten wollten. Überdies fällt auf, dass jeweils ‚Außenseiter' des örtlichen Akteursgeflechts die ersten Mahlzeitendienste organisierten. Womöglich stand dahinter zumindest in Castrop-Rauxel und Freiburg auch die Motivation, Zugang zum Kreis der bereits etablierten Verbände und dadurch finanzielle und politische Vorteile zu erlangen. In Schwerin dagegen beendeten die Kirchen offenbar ihr Engagement im Bereich der Mahlzeitenversorgung, als sie in Konkurrenz zur Volkssolidarität gerieten.

Bei der gesundheitlichen Versorgung waren es eher die westdeutschen Träger, die früh aus der allgemeinen **Hauspflege** besondere Angebote für ältere Menschen hervorgehen ließen. Die Haus- und Altenpflege in Castrop-Rauxel und Freiburg war dabei ein gutes Beispiel für die Anwendung des Subsidiaritätsprinzips: Die Stadtverwaltungen gaben in der Regel nur Zuschüsse und verzichteten auf eigenes Personal, während die Verbände der freien Wohlfahrtspflege Pflegekräfte beschäftigten, die sie seit den frühen 1960er Jahren auch selbst ausbildeten (in Freiburg in größerem Umfang als in Castrop-Rauxel). In Schwerin blieb es demgegenüber bei einer allgemeinen Hauspflege von Seiten der SED-nahen Träger, die oft durch Personalmangel erschwert war. Die Ausbildung spezieller Altenpflegekräfte erfolgte im Untersuchungszeitraum aber nur durch die Kirchen, und dies auch erst ab den frühen 1970er Jahren. Die (quasi-)staatlichen Organisationen in Schwerin setzten dagegen weiterhin auf Laien, passend zum stark ehrenamtlich geprägten Bereich der generellen Fürsorge. Gemeinsam war den Verantwortlichen aller Städte jedoch die Hoffnung, durch Hauspflege eine kostspielige Heimaufnahme zu verhindern, die angesichts des stetigen Pflegeplatzmangels ohnehin kaum möglich war.

Die Träger statteten älteren Menschen aber nicht nur Hausbesuche ab, wenn diese gesundheitlicher Pflege bedurften. Denn für kleinere Dienstleistungen führten sie teilweise eine organisierte **Nachbarschaftshilfe** ein, vor allem in Schwerin, wo ehrenamtliche Helfer nach einigen Anlaufschwierigkeiten Mitte der 1970er Jahre

mehr Betreuungsstunden über die Nachbarschaftshilfe als über die Hauspflege ableisteten. In Freiburg dagegen befand sich die geregelte Nachbarschaftshilfe Mitte der 1970er Jahre offenbar noch in ihren Anfängen, nachdem erste Initiativen in den 1960er Jahren an fehlenden Helfern gescheitert waren, während sie in Castrop-Rauxel nahezu unbekannt war.

Nicht zuletzt bemühten sich die Träger aller drei Städte – in Castrop-Rauxel und Schwerin allerdings verstärkt erst ab der zweiten Hälfte der 1960er Jahre – um eine **soziale und kulturelle Betreuung** ihrer älteren Mitbürger. Gemeinsam war den Städten dabei, dass sich in diesem Bereich die meisten Gruppen engagierten, darunter viele, die sich nicht primär der Altenhilfe widmeten und die auch nur selten organisatorisch kooperierten. Bei den Veranstaltungen und Aktionen schlugen sich jedoch die unterschiedlichen Altersbilder besonders stark nieder. Die westdeutschen Träger hofften lange Zeit, durch ihre Angebote der Altenerholung sowie durch verschiedene Veranstaltungen die ihrer Ansicht nach drohende Vereinsamung älterer Menschen abzuwenden. Erst in den 1970er Jahren begannen sie, offenbar unter dem Einfluss gesellschaftlicher Wandlungsprozesse, auch Angebote für aktive Senioren einzurichten. Die Schweriner SED-nahen Organisationen dagegen beabsichtigten mit ihren Veranstaltungen eine politische Einflussnahme auf die älteren Menschen. Im Gegensatz dazu durchdrang das Altersbild der Einsamkeit die Angebote der Schweriner Kirchen bis Mitte der 1970er Jahre. Diese Unterschiede prägten auch die dauerhaften Einrichtungen, die einige Organisationen seit den späten 1950er Jahren schufen. Zudem blieb Schwerin in diesem Bereich trotz eines zeitlichen Vorsprungs quantitativ weit hinter den beiden westdeutschen Städten zurück, obwohl die Beteiligten überall im Laufe der Zeit verschiedene Hindernisse überwinden mussten, um weitere Einrichtungen gründen zu können.

In der Gesamtbetrachtung fällt somit auf, dass die Altenhilfeträger in den drei Städten zahlreiche Angebote schufen (bei denen sie aber selten organisatorisch kooperierten), weil sie ältere Menschen als betreuungsbedürftig in vielfältiger Art betrachteten. Dies galt auch dann noch, als einige Organisationen vor allem ab den späten 1960er Jahren umdachten und dem Alter(n) mehr Potenziale zuschrieben, anstatt nur Defizite damit zu verbinden. Dass die Beteiligten dabei in der Regel die älteren Generationen sprachlich als eine homogene Gruppe zusammenfassten, darf aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass sämtliche Angebote stets nur einen kleinen Anteil der älteren Menschen erreichten, oftmals höchstens wenige hundert Personen. In gewisser Weise ist dies nachvollziehbar. Einige Angebote schlossen sich nämlich gegenseitig aus, etwa die Hauspflege kranker älterer Menschen und die zunächst an gesunde Menschen gerichtete Altenerholung, oder generell die Unterbringung in einem Heim und die

Inanspruchnahme von Mahlzeitendiensten und Nachbarschaftshilfe. Berücksichtigt man diesen Umstand, so summieren sich die Teilnehmerzahlen an den verschiedenen Angeboten durchaus zu vierstelligen Zahlen. Trotzdem zeigt diese Beobachtung auch, dass die Träger oft bei der Verwirklichung ihrer Pläne auf Hindernisse stießen. Eines dieser Hindernisse soll nun im Zentrum stehen: der Umgang älterer Menschen mit den vorgestellten Maßnahmen.

3.6. Reaktionen und Verhalten der Betroffenen

Ein Überblick über die Maßnahmen zugunsten älterer Menschen wäre nicht komplett, wenn nicht auch noch das Verhalten der Zielgruppe ins Auge gefasst würde. Dabei reicht es nicht, lediglich die Äußerungen der Organisatoren der Altenhilfe heranzuziehen. Diese wurden nämlich nicht müde, die Dankbarkeit und Bescheidenheit der älteren Menschen hervorzuheben. Doch eben weil Standardformeln so oft auftraten, ist es wichtig nachzuprüfen, ob es sich dabei womöglich um leere Floskeln handelte, denen es an realen Bezügen mangelte. Anders gefragt: Wie handhabten ältere Menschen die ihnen dargebotenen Maßnahmen bzw. welche Verhaltensweisen älterer Menschen gab es? Die Anhaltspunkte dazu zeichnen ein ambivalentes Bild.[560]

So fanden sich Hinweise darauf (aber nur punktuell), dass die älteren Menschen von sich aus die Angebote der Altenhilfe guthießen. Eine Freiburger Rentnerin etwa würdigte 1960 in einem Leserbrief an die *BZ* die Freundlichkeit des Personals des Wohlfahrtsamtes mit den Worten „Man kann ohne Bangen dorthin gehen und wird nicht als Almosenempfänger behandelt." Sie könne daher „nur tausend **Dank** sagen". Die so gelobten Vertreter der Stadtverwaltung und ihre Kollegen erhielten zudem in beiden westdeutschen Städten manchmal auch auf direktem Wege Dankesschreiben oder sogar Gedichte. In Schwerin wiederum berichteten Kirchenvertreter, dass ältere Menschen aus Dankbarkeit für Hilfeleistungen selbst Geld für wohltätige Zwecke gespendet oder einen Arbeitseinsatz ihrerseits angeboten hatten.[561]

---

[560] Jahresbericht des Stadtmissionars 1957, [unverzeichnete Akte: Stadtmission, 1946-57]; Arbeitsbericht der Familienfürsorge der Stadtmission 1961, 13.1.1962, [unverzeichnete Akte: Stadtmission, 1958-65]; beide LKA Schwerin; Bericht einer Fürsorgerin über eine Altenerholung, 24.1.1961, AZ 11454, StadA Castrop-Rauxel; s. bspw. *SR*, 17.10.1956; *SVZ*, 19.12.1957 und 18.10.1973; *RN*, 27.2.1960; *WAZ*, 14.12.1967; *WR*, 27.1.1968.

[561] Schreiben einer älteren Freiburgerin an Sozialamtsleiter Flamm, 27.5.1965, D.So.Gen. 109; Schreiben einer älteren Freiburgerin an Oberbürgermeister Keidel, 15.9.1965, C5/2565; beide StadA Freiburg; Niederschrift über die Sitzung des Sozialausschusses, 7.3.1974, AZ 12256, StadA

Daneben erweckten Angaben über die **Nachfrage** nach verschiedenen Altenhilfe-Maßnahmen den Eindruck, dass die Organisatoren dieser Maßnahmen damit echte Bedürfnisse der älteren Menschen ansprachen. Mehrfach berichteten Veranstalter von einem höheren Zuspruch als geplant, was zur Ausweitung und Wiederholung einiger Programmpunkte führte. Insgesamt schätzten die Freiburger Wohlfahrtsverbände Ende 1972, dass ihre Veranstaltungen und Einrichtungen für Menschen in und außerhalb von Heimen bis zu 50 Prozent der über 65-Jährigen erreichten. Kurz darauf erklärte auch die Castrop-Rauxeler Arbeiterwohlfahrt, 1972 hätten 3300 ‚lebensältere Mitbürger' an ihren Angeboten teilgenommen, also mehr als ein Viertel aller älteren Einwohner der Stadt. Allerdings ist unklar, ob die Verbände der Städte Mehrfachzählungen berücksichtigten. Dasselbe gilt für die Statistiken in Schwerin, die staatliche und quasi-staatliche Stellen in den frühen 1970er Jahren erhoben.[562]

Auf der anderen Seite offenbaren die Quellen, dass sich die Träger der öffentlichen und freien Wohlfahrtspflege bzw. der staatlichen Institutionen und quasi-staatlichen Organisationen bisweilen zu sehr von ihren Ansichten über das Alter(n) lenken ließen. Dabei verloren sie die eigentlichen Bedürfnisse ihrer Klientel aus den Augen, ihre Ansichten über die Hilfsbedürftigkeit des Alters entsprachen also nicht jenen der Betroffenen – ein weiterer Beleg für die in Kapitel 2 geäußerte These, dass Hilfsbedürftigkeit im Untersuchungszeitraum kein allgemeingültiges Konzept war. Angesichts dessen lehnten mehrfach ältere Menschen die Maßnahmen ab, andere forderten Verbesserungen, und manche handelten eigenständig jenseits dessen, was die übrigen Träger für sie organisierten. Bei den Adressaten stießen sie damit nicht immer auf Verständnis. Die Handlungsspielräume älterer Menschen erschienen dadurch begrenzt, wie es Hildebrandt und Kleiner auch bei der heutigen Politik monieren.[563]

Einige der (Re-)Aktionen älterer Menschen sind bereits angesprochen worden, etwa das Scheitern von Alteneinrichtungen in Freiburg und Castrop-Rauxel in den späten 1960er Jahren oder die sich bei einer Umfrage offenbarende Skepsis gegenüber Altenklub-Räumen in Freiburg 1959. Derartige Rückschläge bewirkten aber keine grundsätzlichen Zweifel bei Vertretern von Verwaltung, Politik und Wohlfahrtsorganisationen an der Richtigkeit ihrer Maßnahmen. Im Gegenteil: Feststellbar in den

---

Castrop-Rauxel; Jahresbericht des Oberkirchenrats 1961, AZ (03.01.01.01.)-0407; Jahresbericht der Stadtmission 1964, [unverzeichnete Akte: Stadtmission, 1958-65]; beide LKA Schwerin; *BZ*, 3.8.1960; *WAZ*, 26.9.1973.

562 Rundschreiben des Sozialamts, 30.3.1972, und Aktenvermerk des Sozialamts, 13.9.1973; beide AZ 11755, StadA Castrop-Rauxel; *BZ*, 27.11.1972; *WAZ*, 2.2.1973.

563 Hildebrandt/ Kleiner, in: Kleiner 2012: 16-18.

beiden westdeutschen Städten entkräfteten sie in der Regel den Verdacht, dass die älteren Menschen kein Interesse an den Angeboten hatten.

So beklagte das Freiburger Wohlfahrtsamt im Fall der abgelehnten Altenklub-Räume, dass der Leiter der Umfrage die falsche Zielgruppe angesprochen hatte. Letzteres kam in abgewandelter Form bei einer weiteren Umfrage zur Sprache. 1963 erschien in einem Wochenmagazin für Ärzte eine Erhebung über die Interessen älterer Menschen in Karlsruhe. Sie ergab, dass nahezu alle Befragten noch Familienanschluss hatten und daher unter ihnen kaum Interesse an Maßnahmen der offenen Altenhilfe bestand, weil sie sich nicht als hilfsbedürftig sahen. Die Freiburger Behörden glaubten aber, dass dieses Ergebnis sich nicht auf Freiburg übertragen ließe, „wegen der andersartigen Bevölkerungsstruktur".[564]

Ähnlich verfuhren die Freiburger Träger mit einer weiteren Karlsruher Umfrage zwei Jahre später, im Jahr 1965. Demnach erachteten zwar viele alleinstehende ältere Menschen Haushilfsdienste als sinnvoll, aber nur ein Drittel der Befragten wollte diese selbst nutzen. Die Freiburgerin Anne Goeken, in den 1960ern Mitglied im Fachausschuss für Familienfürsorge und Altenhilfe des Deutschen Caritas-Verbandes, sah „in dieser indirekten Ablehnung den Ausdruck des großen Mißtrauens vereinsamter alter Menschen selbst gegen Helfende, die in ihre Wohnung kommen sollten", das sie aus der „Mentalität des Alters" ableitete. Nicht erhalten sind die Reaktionen der Freiburger und Castrop-Rauxeler Verantwortlichen auf eine Umfrage des Forschungsinstituts Emnid aus dem Jahr 1974, wonach fast vier Fünftel aller älteren Menschen in der Bundesrepublik überhaupt noch nicht erwogen hatten, in eine Alteneinrichtung zu ziehen. Ebenso wenig gab es vor 1975 eigene Erhebungen zur Akzeptanz der Altenhilfe von Seiten der Freiburger Stadtverwaltung. Symptomatisch für diese Vernachlässigung der Meinung Älterer war das Muster der Eröffnungsfeiern verschiedener Einrichtungen, denn die älteren Menschen kamen dabei fast nie selbst zu Wort.[565]

Ansonsten verwiesen die Organisatoren auf ungünstige Rahmenbedingungen, wenn ein Angebot wenig oder gar nicht nachgefragt war, etwa zu weite oder umständliche Wege oder die schlechte Witterung. Verbreitet war zudem in den beiden westdeutschen Städten gerade bei Angeboten, die finanzielle Leistungen beinhalteten, die Ansicht, dass hilfsbedürftige Senioren aus Scham darauf verzichteten. Nicht zuletzt vermuteten die Träger, dass die älteren Menschen nicht von den verfügbaren Möglichkeiten der Hilfe wussten. Generell bemühten sich die westdeutschen Verantwortlichen somit, Zweifel am Sinn ihrer Angebote erst gar nicht aufkommen zu lassen (ob

---

564 Stellungnahme des Wohlfahrtsamts, 4.5.1959, C5/2565; *BZ*, 18.2.1963.
565 *BZ*, 22.3.1965; Pressemitteilung von Emnid, 10.9.1974, AZ 430-00, SozA Freiburg.

bewusst oder nicht, ist unklar). Trotz Kritik hielten sie an den dahinterstehenden Ansichten über die Hilfsbedürftigkeit im Alter fest.[566]

In ähnlicher Weise handelten die Beteiligten in allen drei Städten, sobald ältere Menschen nicht nur auf Angebote verzichteten, sondern ihre Unzufriedenheit in verschiedenen **Schreiben** äußerten. Mehrfach beklagten Heimbewohner gegenüber Persönlichkeiten in Politik und Verwaltung die unzureichende oder ungenießbare Verpflegung, steigende Kosten oder das unfreundliche bzw. unfähige Personal in den Alten- und Pflegeheimen. Ältere Menschen außerhalb von Heimen forderten demgegenüber unter anderem bessere Renten oder tadelten das Verhalten ihrer Mitbürger. Teilweise taten sich sogar mehrere Personen zusammen, um ihrem Unmut Luft zu machen, oder sie gingen (aber nur in den westdeutschen Städten) mit Leserbriefen an die Öffentlichkeit.[567]

Häufig war diesen Klagen jedoch kein Erfolg beschieden. Mal wiesen die Adressaten die Verantwortung von sich, dann wieder befanden sie die Vorwürfe für haltlos oder die Lösungsvorschläge für nicht umsetzbar. Bisweilen erklärten sie auch intern, eine Antwort erübrige sich, da die Absender der Beschwerden unzurechnungsfähig seien, oder sie antworteten doch, verwiesen dann aber auf angebliche Sachzwänge, die ein Entgegenkommen verhinderten. Als etwa eine schizophrene Psychiatriepatientin um Verlegung in ein Altenheim bat, befand das Freiburger Wohlfahrtsamt, dass sie aufgrund ihrer psychischen Verfassung nicht mit geistig gesunden Menschen zusammenleben könne. Gegenüber der Patientin nannte die Verwaltung jedoch das fehlende Platzangebot als Grund für ihre Absage. Bei einer Altenwohnungsbewohnerin in Castrop-Rauxel wiederum, die Anstoß an der Betreuung dieser Wohnungen nahm, lehnte die dafür zuständige Leitung des städtischen Altenheims eine eingehende Stellungnahme ab, da es sich um eine „notorische Querulantin" handele. Mit Blick auf

---

566 Schreiben der Ev. Stadtmission, 29.12.1960, D.So.Gen. 141, StadA Freiburg; Bericht über die aus Landesmitteln geförderten Maßnahmen der Erholungsfürsorge für alte Menschen 1960, AZ 11454, StadA Castrop-Rauxel; *BZ*, 19./20.11.1966, 28./29.11.1970 und 27.11.1972; *WAZ*, 17.2.1968 und 16.11.1972; vgl. Becker/ Gulyas, in: *ZSR* 1/2012: 87.

567 Auszug der Niederschrift über die Sitzung des Gemeinderats, 18.11.1955, C5/2591; anonyme Beschwerde an die Landesregierung Baden-Württembergs, 6.2.1962, D.So.Gen. 141; beide StadA Freiburg; Schreiben von August H. an das Innenministerium Baden-Württemberg, 16.4.1958, F 30/5-829, StA Freiburg; Protokoll über die am 23./24.1.1963 durchgeführte Überprüfung im Feierabendheim Friedrichsthal, R19/16, StadA Schwerin; *FWS*, 6./7.7.1961; *BZ*, 21.4.1964; *BZ*, 30./31.5.1970; *WAZ*, 12.6.1969 und 5.1.1974.

die Leserbriefe sind keine Reaktionen erhalten, die Aufschluss darüber geben könnten, welche Wirkung diese Schreiben entfalteten.[568]

Manche älteren Menschen gingen sogar einen Schritt weiter und versuchten, ihre Interessen auf dem **Rechtsweg** durchzusetzen. Berichte über Gerichtsprozesse erwecken jedoch den Eindruck, dass die Gerichte eher zugunsten der Verwaltungen und gegen die älteren Menschen entschieden. Mangels repräsentativer Erhebungen und weiterer Quellen kann dieser Eindruck aber nicht verallgemeinert werden. Ohnehin stellte der Rechtsweg nur in Westdeutschland eine Option dar und erfasste überdies allein finanzielle Interessen, da auf die übrigen Altenhilfemaßnahmen kein Rechtsanspruch bestand.[569]

In der DDR konnten ältere Menschen demgegenüber als gesteigerte Konsequenz aus ihrer Unzufriedenheit die **Ausreise** beantragen. Noch 1970 befasste sich die städtische Abteilung für Innere Angelegenheiten mit dieser Form des Protestes – ironischerweise bezeichnete sie diese Aufgabe als Teil der ‚komplexen Betreuung' älterer Menschen. Die Ausreise von Rentnern war aber offenbar kein Massenphänomen: Laut Hockerts siedelten nur acht Prozent der älteren DDR-Bürger nach 1961 in den Westen über.[570]

Ältere Menschen waren aber nicht davon abhängig, dass die offiziellen Träger der Altenhilfe Angebote schufen oder verbesserten, die ihren Wünschen entgegenkamen. Stattdessen konnten sie selbst aktiv werden, um ihre Lebensumstände zu gestalten – im Positiven wie im Negativen. Eine Möglichkeit war die Ausübung eines **Hobbys**. Der Berichterstattung in den Zeitungen zufolge beschäftigten sich ältere Frauen gern mit Handarbeiten, ältere Männer dagegen mit Sport, Gesang und Gesellschaftsspielen. Außerdem fanden sich mehrfach Beiträge über ältere Männer, die ihre Erfahrungen aus dem Berufsleben im Ruhestand für gemeinnützige Zwecke einsetzten. Hierbei

---

[568] Auszug der Niederschrift über die Sitzung des Gemeinderats, 13.1.1956, C5/2591; Stellungnahme des Wohlfahrtsamts, 2.10.1959, C5/2595; Schreiben des Bürgermeisteramts, Abt. I, 13.10.1959, C5/2595; Schreiben des Sozialamts, 22.8.1975, D.So.Gen. 387; alle StadA Freiburg; Aktenvermerk des Regierungspräsidiums Südbaden, 22.5.1958, F 30/5-829, StA Freiburg; Stellungnahme der Abt. Arbeit und Berufsausbildung, Rat der Stadt Schwerin, 24.10.1956, R01/561, StadA Schwerin; Aktenvermerk über die Vorsprache der Leiterin des Pflegehauses, 13.2.1959, AZ 18123; Schreiben der Verwaltung des Altenheims Castrop-Rauxel, 10.4.1974, AZ 19198; beide StadA Castrop-Rauxel.

[569] Urschrift des Urteils im Fall Christine S., 19.11.1971, G 585/10-400, StA Freiburg; *WAZ*, 15.8.1957, 26.10.1960 und 4.2.1961; vgl. Hammerschmidt, in: Aner/ Karl 2010: 22.

[570] Schreiben der Abt. Innere Angelegenheiten, Rat des Bezirks Schwerin, 25.8.1961, 5.9.1961, 24.10.1961 und 21.11.1961; alle DO 1/13569, BAB; Ratsvorlage der Abt. Gesundheits- und Sozialwesen, Rat der Stadt Schwerin, 24.6.1970, R19/615, StadA Schwerin; Hockerts, in: *ZSR* 1/2009: 48f.

taten sich jedoch größere Unterschiede zwischen Schwerin und den beiden westdeutschen Städten auf. Denn anders als es in Castrop-Rauxel und Freiburg geschah, versuchten in Schwerin die SED-nahen Träger das Potenzial, das sich in diesen Hobbys zeigte, für Arbeitseinsätze als Erntehelfer oder Handwerker zu nutzen, um den chronischen Arbeitskräftemangel der DDR zu bekämpfen. Abgesehen von einigen Beispielen, die die *SVZ* besonders hervorhob, blieb die Wirkung dieser Bemühungen aber internen Berichten zufolge hinter den Erwartungen zurück.[571]

Außerdem konnten sich ältere Menschen in den bereits erwähnten **Altenklubs** zusammenschließen. Die meisten dieser Gruppen gingen auf die Initiative von Verbänden der freien Wohlfahrtspflege oder anderen Vereinen zurück, etwa der von der Arbeiterwohlfahrt ins Leben gerufene Castrop-Rauxeler Seniorenklub ‚Goldener Herbst'. Eine sehr frühe Ausnahme bildete der Freiburger ‚Club der Gemütlichen', den 1957 Rentner, Invaliden und Witwen mit dem Ziel gegründet hatten, alleinstehenden Menschen „ihre Alltagssorgen und ihr Alleinsein" zu erleichtern. In den frühen 1970er Jahren kam der ‚Seniorenclub der Spätertaubten' hinzu, der den Kontakt zur hörenden Umwelt wahren wollte. Die ‚Gemütlichen' nahmen damit eine Entwicklung vorweg, deren Ausdruck unter anderem der Klub der Spätertaubten war, nämlich die Organisation in Selbsthilfegruppen, die sich in den 1970er Jahren allmählich in der Bundesrepublik durchzusetzen begann. In der DDR gab es derartige Gruppen nicht, ein Umstand, der sich vermutlich aus dem umfassenden staatlichen Gestaltungsanspruch unter anderem in der Sozialpolitik und der fehlenden Vereinsfreiheit ableitete.[572]

Eine letzte Form der Aktivität älterer Menschen außerhalb der von anderen Beteiligten vorgegebenen Wege überschritt die Grenzen der Legalität: die **Kriminalität**, die jedoch nur in Castrop-Rauxel und Freiburg öffentlich wurde. Manchmal handelte es sich dabei um kleinere Vergehen der älteren Menschen, wenn sie etwa bei der Freiburger Seniorenwoche 1975 mehrere Gedecke mitnahmen, angeblich weil sie diese daheimgebliebenen Bekannten mitbringen wollten, oder wenn sie sich ohne Eintrittskarte Zugang zu den städtischen Altenveranstaltungen in Castrop-Rauxel verschafften. Schwerwiegender waren jene Fälle, in denen ältere Menschen die Sozialversicherungen betrogen, andere Personen bestahlen oder über Gewaltandrohung erpressten,

---

[571] Schreiben des Bezirkssekretärs der Volkssolidarität, 28.2.1961, AZ (7.11-1)-11875-177; Stellungnahme des Amts für Arbeit und Löhne, Rat des Bezirks Schwerin, 27.8.1974, AZ (7.11-1-Z 132/1991)-24220; beide LHA Schwerin; Ratsvorlage der Abt. Gesundheits- und Sozialwesen, Rat der Stadt Schwerin, 24.6.1970, R19/615, StadA Schwerin; *BZ*, 22./23.7.1961 und 3.7.1974; *WAZ*, 3.6.1957, 23.11.1959, 20.10.1965, 4.9.1972 und 8.11.1975; *SVZ*, 23./24.3.1963, 25.8.1965 und 1.3.1973.

[572] *BZ*, 8.9.1959, 23.11.1961 und 26.5.1975; *WAZ*, 10.3.1972; vgl. Helwig 1980: 30; vgl. Holz 1987: 202; vgl. Grohs 2010: 30f.

um ihre Rente aufzubessern. Trotzdem erkannten in diesen Fällen die Gerichte oft mildernde Umstände an, dank problemorientierter Altersbilder, die ältere Menschen als besonders hilfsbedürftig darstellten. Wenn aber die Betreffenden Wiederholungstäter oder uneinsichtig waren, traten diese mildernden Altersbilder in den Hintergrund. Dann drohte den Tätern entweder eine Haftstrafe oder, wenn sie in Altenheimen wohnten, der Verweis aus dem Heim. Derartige kriminelle Verhaltensweisen im Alter, die schon seit dem 19. Jahrhundert vereinzelt Eingang in die Forschung gefunden hatten, ließen die generellen Altersbilder jedoch augenscheinlich unberührt. Womöglich lag dies daran, dass es sich nur um Einzelfälle handelte. So ging laut Backes und Clemens die Forschung in den späten 1970er Jahren davon aus, dass in der Bundesrepublik nur 0,5 Prozent der älteren Bevölkerung kriminell wurde, gegenüber 1-2 Prozent der jüngeren Menschen. Ein weiterer Grund könnte die starke Tabuisierung dieses Themas sein, die Backes und Clemens noch 2003 beobachteten.[573]

Zusammengenommen hatten ältere Menschen also verschiedene Möglichkeiten, auf die ihnen angebotenen Maßnahmen der Altenhilfe einzugehen. Naheliegend war dabei die Option, die Maßnahmen von Stadt und Organisationen zu nutzen. Falls die Zahlen stimmen, die die Verbände der freien Wohlfahrtspflege veröffentlichten, war das durchaus oft der Fall. Zumindest in den frühen 1970er Jahren nahm demnach ein Drittel bis fast die Hälfte der älteren Einwohner Castrop-Rauxels und Freiburgs Angebote der Altenhilfe wahr.

Im Umkehrschluss bedeutet dies aber auch, dass relativ viele ältere Menschen auf diese Hilfsleistungen verzichteten, weil sie sich offenbar nicht als hilfsbedürftig entsprechend der Maßnahmenkonzeptionen einschätzten. Auf die Angebote hatte dieser Verzicht kaum Einfluss. Wenn etwa die Nachfrage geringer ausfiel als erwartet, so schrieben die Organisatoren das in der Regel widrigen Umständen oder vorherrschenden Altersbildern zu und nicht etwa einem generellen fehlenden Interesse von Seiten der Zielgruppe. Grundsätzliche Richtungswechsel ergaben sich daraus nicht. In anderen Fällen nutzten die älteren Menschen die Angebote zwar, sie waren damit aber nicht zufrieden. Dann konnten sie Beschwerde bei verschiedenen Stellen einlegen, wobei die Adressaten sie oft zurückwiesen. Ähnlich war es, wenn ältere Menschen in Westdeutschland den Rechtsweg beschritten. Wie viel Erfolg ihre

---

573 Aktenvermerk des Sozialamts, 26.1.1972, AZ 11755; Schreiben des Sozialamts, 17.11.1959; beide StadA Castrop-Rauxel; Heimordnung für das Augustenstift, 28.4.1970, und Niederschrift über die Sitzung des Gesamtvorstandes, 12.11.1971; beide AZ (03.01.02.R-Z)-86, LKA Schwerin; s. bspw. *BZ*, 10.8.1960, 30.4./1.5.1963, 26.4.1966, 13.6.1972 und 11.6.1975; *WAZ*, 24.1.1956, 18.5.1960, 2.2.1965, 14.11.1970 und 15.2.1973; Backes/ Clemens [2]2003: 252, 254.

Altersgenossen in der DDR hatten, wenn sie ihre Ausreise beantragten, lässt sich ebenfalls kaum mehr feststellen.

Nicht zuletzt war es älteren Menschen freigestellt, in den westdeutschen Städten aber mehr als in Schwerin, selbstständig ihren Alltag zu gestalten. Mal geschah dies über Hobbys, etwa Handarbeiten und Handwerken. Gerade letzteres versuchten die SED-nahen Organisationen in der DDR auszunutzen, indem sie Rentner zur Weiterarbeit bringen wollten, was nur selten gelang. Weitere Unterschiede zwischen Ost und West gab es bei Altenklubs. In Westdeutschland riefen oft Verbände und Vereine diese Gruppen ins Leben, aber nicht nur, wie einige eigenständig gegründete Selbsthilfegruppen in Freiburg belegen. In Schwerin gab es solche Gruppen außerhalb der staatlich organisierten Einrichtungen systembedingt nicht.

Ebenso wenig Aufschluss gaben die verfügbaren Unterlagen schließlich über die Alterskriminalität in Schwerin, also eine für das Gemeinwesen schädliche Form der Aktivität älterer Menschen. Die Quellen dazu aus Castrop-Rauxel und Freiburg erwecken wiederum den Eindruck, dass Altersbilder dieses Problem verharmlosten und eine Grundsatzdiskussion verhinderten. Wie schon bei den Maßnahmen schienen die Träger der Altenhilfe somit auch bei den Reaktionen und Handlungen der älteren Menschen stark von ihren eigenen Vorstellungen geleitet. Verhaltensweisen, die diesen Vorstellungen entsprachen, hoben sie hervor, während sie solche, die den Erwartungen widersprachen, abwerteten oder ignorierten. Dass ältere Menschen bisweilen andere Ansichten über ihre eigene Hilfsbedürftigkeit hatten, blieb unbeachtet.

3.7. Fazit

Ältere Menschen galten in allen drei Städten als Zielgruppe von Hilfsleistungen verschiedenster Art, und das im gesamten Untersuchungszeitraum. Unterschiede gab es jedoch bei der Frage, welche konkreten Stellen sich den älteren Menschen widmeten und wann sie welche Maßnahmen ergriffen.

Deutlich wird dies sowohl in der geschlossenen als auch der offenen Altenhilfe. In punkto **Unterbringung** hatten die Senioren in Castrop-Rauxel, Freiburg und Schwerin 1975 die Wahl, in ein Alten- oder Pflegeheim oder in eine Altenwohnung zu ziehen, wenn sie ihre bisherigen Wohnungen aufgeben wollten oder mussten. Alle drei Städte hatten dabei im Laufe der Zeit eine Ausweitung ihrer Kapazitäten erlebt. Das vorhandene Angebot schwankte aber je nach Stadt und erfüllte zahlenmäßig selten die Vorgaben, die überregionale Verbände oder im Fall der DDR die Staatsführung erarbeitet

hatten. Freiburg konnte zwar zumindest bei Altenwohnungen und Altenheimen den errechneten Bedarf abdecken, letzteres aber nur mit Abstrichen. Zudem fehlte es dort an Pflegebetten. In Castrop-Rauxel und Schwerin wiederum ließ die Verwirklichung von Bauplänen auf sich warten, so dass Mitte der 1970er Jahre nur auf dem Papier die geforderten Kapazitäten bereitstanden. Ähnliche Entwicklungen waren im Bereich der **Betreuung** zu beobachten. Das Angebot an verfügbaren Maßnahmen fächerte sich zwar von den 1950er bis zu den 1970er Jahren in allen drei Städten aus, aber ebenso häufig (zunächst) nicht mit der Geschwindigkeit und dem Umfang, wie es die Organisatoren erhofft hatten.

Bei Unterbringung und Betreuung verlief der Ausbau der verschiedenartigen Unterstützungsleistungen somit nicht linear, sondern unterlag vielfältigen Störungen. Von Bedeutung waren dabei vor allem kulturelle, sozioökonomische und rechtliche Einflüsse sowie das Verhältnis der Beteiligten zueinander und nicht zuletzt die Reaktionen der älteren Menschen selbst. All diese Faktoren konnten aber auch positive Auswirkungen entfalten, d.h. die Ausweitung der Angebote fördern.

So ergaben sich aus den **Altersbildern** unterschiedliche Zugänge zum Thema Altenhilfe. Beobachten lässt sich, dass gerade in den westdeutschen Städten lange Zeit das Bild des passiven, von Verfall und Einsamkeit bedrohten älteren Hilfsbedürftigen und -würdigen vorherrschte. Daneben trat, in Freiburg früher als in Castrop-Rauxel, allmählich das Bild des aktiven Senioren, der Selbstständigkeit und Bildung anstrebte. Letzteres Bild war aber tendenziell eine Wunschvorstellung für die Zukunft, während die Vertreter aus Verwaltung, Politik und freier Wohlfahrtspflege die negative Sichtweise eher mit der Gegenwart verknüpften. Daher waren die Verantwortlichen in beiden Städten davon überzeugt, dass ältere Menschen besonderer Unterstützung in verschiedenen Lebenslagen bedurften. In der Folge entstanden etliche Angebote, die auf Probleme Rücksicht nahmen oder Potenziale fördern sollten, dies aber mit zeitlichen Unterschieden, die unter anderem mit den vorherrschenden Altersbildern zusammenhingen. Bei der Unterbringung führten diese Ansichten beispielsweise dazu, dass Altenwohnungen, die sich an selbstständige Senioren richteten, in Castrop-Rauxel erst um 1970 entstanden. In Freiburg waren dagegen schon in der Weimarer Republik die ersten Wohnungen dieser Art gebaut worden, und die Stadt förderte den Ausbau dieser Kapazitäten in den 1950er Jahren.

In Schwerin nahmen die Altersbilder eine etwas andere Entwicklung. Zwar ähnelten die Schweriner Kirchengemeinden den westdeutschen Trägern, da sie das Alter(n) über Einsamkeit, Gebrechlichkeit und sonstige Probleme definierten und deshalb entsprechende Maßnahmen ergriffen. Die positiveren Sichtweisen fassten dort aber

erst sehr spät Fuß, weshalb die kirchlichen Angebote 1975 noch nicht so differenziert waren wie in Castrop-Rauxel und Freiburg. Die SED-nahen Stellen in Schwerin vertraten demgegenüber nach außen vor allem das Bild des aktiven Senioren, welcher der Jugend als Vorbild gelten konnte. Intern bewerteten diese Organisationen und Institutionen das Alter aber auch als Lebensphase der Hilfsbedürftigkeit und -würdigkeit, wenn auch nicht im selben Umfang und nicht mit ähnlich vielen Facetten wie ihre westdeutschen Kollegen. Vermutlich ist dies ein Grund für die geringe Bandbreite staatlicher Altenhilfeangebote insbesondere bis in die späten 1960er Jahre. Behörden und quasi-staatliche Organisationen verzichteten beispielsweise auf Altenerholungsmaßnahmen, die im Westen die Einsamkeit älterer Menschen bekämpfen sollten. Schließlich war offiziellen Altersbildern zufolge der ältere Mensch in die sozialistische Gesellschaft integriert und bedurfte somit keiner derartigen Unterstützung.

Die Altersbilder allein können jedoch nicht alle Entwicklungen im Bereich der Altenhilfe erklären. Stattdessen waren es unter anderem auch **sozioökonomische Faktoren**, die diese Entwicklungen mal vorantrieben, mal behinderten. Gerade in den zwei westdeutschen Städten erzeugte die zunehmende Alterung der Bevölkerung einen größeren Handlungsdruck, dabei vor allem das Ansteigen der Anzahl sehr alter Menschen, die besonderer Pflege bedurften. Dies galt zunächst in Freiburg, wo die Altersrate bis in die 1960er Jahre hinein über dem Bundesdurchschnitt lag. In Castrop-Rauxel dauerte es bis Mitte der 1960er Jahre, bis sich dort der Geburtenrückgang und die Abwanderung jüngerer Fachkräfte zunehmend auf die Altersstruktur der Bevölkerung auswirkten. Deshalb wandten sich Vertreter aus Politik, Verwaltung und freien Wohlfahrtsverbänden in Freiburg entsprechend früher als in Castrop-Rauxel der Frage zu, wie man ältere Menschen bei der Bewältigung und Vorbeugung von Problemen unterstützen konnte, die ihrer Ansicht nach dem Alterungsprozess entsprangen.

In Schwerin war die Altersquote sogar noch höher als in beiden westdeutschen Städten (auch, weil die DDR-Statistiken Frauen ab 60 und nicht erst ab 65 einbezogen). Selbst wenn die Staatsvertreter vor Ort darauf lange Zeit außerhalb der geschlossenen Altenhilfe und auch dort kaum mit Aktivitäten zugunsten dieser Bevölkerungsschicht reagierten, so gab dieser Umstand doch der Volkssolidarität und den kirchlichen Stellen Anlass, sich in der Betreuung älterer Menschen zu engagieren. Demgegenüber bietet die demografische Entwicklung einen weiteren Erklärungsansatz dafür, weshalb der Staat in den frühen 1970er Jahren Projekte der Altenunterbringung nicht verwirklichte. Denn die Schweriner Altersquote sank in diesem Zeitraum durch die verstärkte Industrialisierung und Zuwanderung, obwohl die absoluten Zahlen gleich blieben oder sogar noch stiegen.

Das Schweriner Beispiel der gescheiterten Baupläne Anfang der 1970er Jahre verweist überdies auf den Einfluss der wirtschaftlichen, insbesondere finanziellen Lage in den drei Städten. In Castrop-Rauxel und Freiburg erteilten die Stadtverwaltungen und politischen Gremien neuartigen Projekten der freien Wohlfahrtspflege in der Regel erst einmal eine Absage mit der Begründung, dafür seien im Haushalt keine Mittel vorhanden. Schließlich gab es kaum ein Jahr, in dem die Kämmerer der beiden Städte wegen der einseitigen Wirtschaftsstruktur und geringer Steuereinnahmen nicht über finanzielle Probleme klagten. Stetig steigende Kosten bei den bestehenden Angeboten belasteten die Stadtkassen zusätzlich. Die Verbände mussten sich daher oft zunächst selbst helfen, ehe sie nach erneuten Anträgen und womöglich ersten Ergebnissen ihrer Maßnahmen zumeist wenigstens einen Teil der gewünschten Gelder bewilligt bekamen. Auch in Schwerin blieben Projekte im ersten Anlauf wegen fehlender Mittel oft erfolglos. Die Erweiterung des evangelischen ‚Augustenstifts' oder der Bau des ersten staatlichen Pflegeheims in Schwerin konnten deshalb nur mit einiger Verzögerung umgesetzt werden.

Letzteres hing wiederum mit dem **rechtlichen Rahmen** zusammen, der maßgeblich die Handlungsspielräume der Beteiligten prägte. Denn in der DDR waren Wirtschaft und Haushalt zentral gesteuert, so dass die Stadtverwaltungen keine Investitionen aus eigenem Antrieb tätigen konnten. Dies war für die Betreuung älterer Bürger bedeutsam, da der Staat diesem Bereich erst ab den späten 1960er Jahren mehr Aufmerksamkeit schenkte. Ebenso beeinflusste dieser Umstand die Altenunterbringung, denn die rechtlichen Grundlagen für Altenwohnungen entstanden erst um 1970. Aus Berlin kam zudem stets die Forderung nach Sparsamkeit, vor allem als die kostenträchtige Wirtschafts- und Sozialpolitik unter Erich Honecker den Staat immer mehr an den Rand des Bankrotts trieb. Die Stadt Schwerin leitete daher vor 1970 kaum eigene Maßnahmen in punkto Betreuung und Unterbringung ein und verließ sich bei der Betreuung auch später vor allem auf das Engagement der ehrenamtlich organisierten Volkssolidarität. Die ostdeutschen Kirchen waren daneben in einem Staat, der ihnen ablehnend gegenüberstand, mangels Kirchensteuern und staatlicher Mittel für Investitionen auf Spenden ihrer Gemeindeglieder und westdeutschen Partnergemeinden angewiesen. Immerhin ersparte die zentrale Haushaltsführung den ostdeutschen Einrichtungsträgern finanzielle Sorgen bei den laufenden Ausgaben, da der Staat die Pflegesätze in staatlichen und ab Mitte der 1960er Jahre auch konfessionellen Heimen umfangreich bezuschusste, obwohl er sich dadurch selbst immer mehr verschuldete.

In der Bundesrepublik ließen dagegen das Recht der kommunalen Selbstverwaltung sowie das Fürsorgerecht die Träger der freien und öffentlichen Wohlfahrtspflege selbst über ihre Haushalte und Investitionen bestimmen. Gerade in Freiburg führte

dies dazu, dass Stadtverwaltung und freie Wohlfahrtsverbände sich angesichts der demografischen Entwicklung und der Vorstellung von einem problembelasteten Alter(n) sehr früh in der Altenhilfe engagierten. Ihre Handlungsspielräume hatten dabei aber auch rechtliche Grenzen. So fehlten zunächst mangels gesetzlicher Grundlagen Förderprogramme für bestimmte Maßnahmen. In Freiburg musste die Stadt daher selbst finanziell einschreiten, um etwa schon in den 1950er Jahren den Bau von Altenwohnungen zu fördern. Umgekehrt profitierten um 1970 die Verantwortlichen in Castrop-Rauxel davon, dass sie erst nach Erlass von Baubestimmungen und Förderplänen von Land und Bund Altenwohnungen errichteten, obwohl auch sie nicht all ihre Pläne auf Anhieb verwirklichen konnten.

Außerdem hielt sich die Freiburger Stadtverwaltung streng an das fürsorgerechtlich verankerte Subsidiaritätsprinzip, so dass sie überwiegend auf eigene Einrichtungen für ältere Bürger verzichtete. Zugleich war die Stadt per Gesetz dazu verpflichtet, sicherzustellen, dass solche Einrichtungen in ausreichender Zahl bereit standen. Die Freiburger Verwaltung begab sich daher in eine starke Abhängigkeit von den Verbänden der freien Wohlfahrtspflege, was für Fürsorge- bzw. Sozialhilfeempfänger durchaus nachteilig sein konnte. Die Verbände setzten sich bei Heimplätzen über Vereinbarungen mit der Stadt hinweg und erschwerten es dadurch dem Sozialamt, Freiburger Bedürftige unterzubringen. Dies erwies sich gerade bei den so genannten ‚geistig Gebrechlichen' als problematisch, da sie in den bestehenden Heimen unerwünscht waren. Die Stadt sah sich deshalb gezwungen, ein eigenes Angebot für diesen Personenkreis zu schaffen, was ihr aber erst nach jahrzehntelangen Verhandlungen in den frühen 1980er Jahren gelang. Demgegenüber legte die Castrop-Rauxeler Stadtverwaltung das Subsidiaritätsprinzip weniger strikt aus. Sie brachte sich stärker mit eigenen Angeboten in die Altenhilfe ein, etwa indem sie als Eigentümerin eines Altenheims auftrat und Veranstaltungen und Altenerholungen organisierte. Dadurch erregte sie aber die Kritik der freien Wohlfahrtsverbände vor Ort, die die Konkurrenz durch günstige Stadtangebote fürchteten.

Überhaupt waren die **Akteure** selbst ein Grund dafür, dass manche Projekte sogleich erfolgreich umgesetzt werden konnten, die meisten aber erst nach einigen Anlaufschwierigkeiten. Einzelne Personen oder Organisationen konnten durchaus viel bewirken, nicht nur in Westdeutschland, wo die Kommunen große Eigenständigkeit in der Altenpolitik genossen, sondern auch im Zentralstaat der DDR. Beispielhaft deutlich wird dies im Fall des Freiburger Wohlfahrtsamtsleiter Flamm und des Schweriner Politikers Carl Moltmann, die sich als prominente und fachkundige Fürsprecher mit Nachdruck für die Altenhilfe einsetzten. Dass in Freiburg sehr früh verschiedene Arten der Altenunterbringung diskutiert und teils verwirklicht wurden, noch ehe Land und

Bund sich diesem Bereich widmeten, war daher auch als Verdienst des Wohlfahrtsamtsleiters zu werten. Ähnlich war es vermutlich dem Einsatz des Schweriners Carl Moltmann zu verdanken, dass in der ostdeutschen Bezirkshauptstadt entgegen ursprünglicher Pläne der Staatsführung 1960 ein Pflegeheim für ältere Bürger eröffnet wurde. Dies belegt die in der Wissenschaft geäußerte These, dass auch in der DDR Einzelpersonen Einfluss auf die konkrete Ausgestaltung von Armutspolitik vor Ort nehmen konnten.

Darüber hinaus hatten ‚Außenseiter' im örtlichen Akteursgeflecht Möglichkeiten, ihre Ideen in die Tat umzusetzen, wie die Mahlzeitendienste des DRK in Castrop-Rauxel und des DPWV in Freiburg oder das Engagement der Schweriner Kirchen in verschiedenen Betreuungsbereichen belegen. Diese Personen und Organisationen forderten aber durch ihren Einsatz auch den Widerstand der übrigen Beteiligten heraus. Beispielsweise lehnten die Freiburger Wohlfahrtsverbände, die einen Sitz im Sozialausschuss hatten, das Ansinnen des DPWV auf Bezuschussung eines Mahlzeitendienstes zunächst ab, da sie fürchteten, dass sie im Fall ihres Entgegenkommens auf einen Teil ihrer eigenen Stadtzuschüsse verzichten mussten. Zudem durften die Schweriner Kirchengemeinden bis in die 1960er Jahre die Bewohner der staatlichen Heime nicht seelsorgerisch betreuen. Die kirchlichen Angebote waren überdies nur dann geduldet, wenn sie Lücken im Maßnahmennetz der staatlichen und quasistaatlichen Träger füllten, etwa in der Heimunterbringung oder bei Weihnachtsbeihilfen. Sobald die Kirchen in Konkurrenz zu den SED-nahen Kräften gerieten, mussten sie sich offenbar zurückziehen, wie der Fall der ‚Altenspeisungen' zeigt.

Darüber hinaus fehlte es im Verhältnis der Beteiligten untereinander oftmals an Koordination, und das auch in den beiden westdeutschen Städten, obwohl dort die verschiedenen Personenkreise über weit mehr personelle und institutionelle Berührungspunkte verfügten als die (quasi-)staatlichen und die kirchlichen Stellen in Schwerin. So vermochte die westdeutsche Planungseuphorie selbst in ihrer Hochphase in den 1960er Jahren nicht zu erreichen, dass die Verantwortlichen ihre Altenhilfeprogramme aufeinander abstimmten. Stattdessen versuchten einzelne Träger, eigene Schritte in Richtung einer stärkeren Systematisierung ihrer Angebote zu machen. Dies gilt etwa für die Richtlinien für den Bau von Alten- und Pflegeheimen, die das Freiburger Sozialamt 1966 erarbeitete und der Gemeinderat bald darauf verabschiedete, oder für die Altenfeiern der Castrop-Rauxeler Stadtverwaltung. In beiden Fällen erschienen die freien Verbände nicht als Partner, sondern als Gegenpart. Bestrebungen hin zu einer stärkeren Zentralisierung war demgegenüber kein Erfolg beschieden, wie das Beispiel des zentralen Altenhilfsdienstes zeigt, den die Freiburger Verbände Mitte der 1960er Jahre ablehnten.

Die staatlichen Stellen in Schwerin versuchten demgegenüber vor allem ab den späten 1960er Jahren, auf rechtlicher Basis alle quasi-staatlichen Organisationen zum Mitwirken in der Altenhilfe zu bewegen. Bis dahin hatte die Volkssolidarität immer wieder über die fehlende Unterstützung durch andere Massenorganisationen und die Betriebe geklagt, etwa bei der Hauspflege und Nachbarschaftshilfe. Doch auch danach hielt sich das Engagement einiger Beteiligter zunächst in Grenzen, etwa die Betriebe bei der Mahlzeitenversorgung älterer Bürger. Bis 1975 berichteten die staatlichen Träger zwar von einem koordinierten Ausbau der Altenhilfeangebote, ihre Ausführungen blieben aber zum Teil vage, wie die Einrichtungspläne der Heime zeigten. Die Schweriner Kirchengemeinden schließlich kooperierten in den 1970er Jahren bei der Ausbildung von Altenpflegern, jedoch wie die westdeutschen Wohlfahrtsverbände und Vereine nicht bei ihren übrigen Angeboten.

Der Verzicht auf eine stärkere Abstimmung musste aber nicht notwendigerweise von Nachteil für die älteren Menschen sein. Denn das Vorhandensein zahlreicher eigenständiger Maßnahmen bedeutete positiv gesehen mehr Wahlfreiheit für die Zielgruppe, deren Angehörige sich je nach politischer Überzeugung oder Konfession für bestimmte Angebote entscheiden konnten. Zudem hatte die dezentrale Verteilung von Einrichtungen den Vorteil, dass die älteren Menschen direkt in ihren Stadtteilen Hilfe suchen konnten. Dies galt vor allem für Freiburg, wo beispielsweise die größte Anzahl an Altentagesstätten und Altenheimen bereitstand, aber auch in den beiden anderen Städten, obwohl in Schwerin nur die Wahl zwischen (quasi-)staatlichen und konfessionellen Angeboten existierte.

Allerdings gab es im Zusammenhang mit der Wahlfreiheit nicht zuletzt noch einen weiteren Faktor, der über den Erfolg oder Misserfolg von Altenhilfeangeboten entscheiden konnte: die Reaktionen der **Zielgruppen**. Einerseits fanden sich in den Akten und Zeitungen immer wieder Hinweise, dass die älteren Menschen für die Angebote dankten und sogar noch Ausweitungen erbaten. Andererseits war die Nachfrage nach einigen Maßnahmen zumindest anfangs sehr gering, was die Organisatoren aber nicht auf das fehlende Interesse der Zielgruppen zurückführten. Zudem gab es durchaus ältere Menschen, die über Beschwerden und Klagen (zumeist vergeblich) Verbesserungen forderten. Ohnehin hatten ältere Menschen kaum oder erst sehr spät Einfluss auf die Gestaltung der Altenhilfemaßnahmen. In Schwerin waren beispielsweise Heimbewohner zur ‚Mitwirkung' aufgerufen, nicht aber zur gleichberechtigten ‚Mitbestimmung'. Die älteren Bürger der beiden westdeutschen Städte erhielten erst in den frühen 1970er Jahren allmählich mehr Mitspracherechte, etwa bei der Programmplanung von Alteneinrichtungen. Ansonsten erweckte das Vorgehen der Beteiligten in der Regel den Eindruck, dass die Verantwortlichen angesichts

ihrer Überzeugungen über den Charakter des Alter(n)s glaubten, dass sie teils sogar besser als die Betroffenen wüssten, welche Bedürfnisse ältere Menschen hatten.

Generell zeigt sich also, dass das Vorgehen von Personen, Gremien und Organisationen zugunsten älterer Menschen in allen drei Städten in einen Komplex aus Faktoren eingebettet war, der durch zahlreiche Spannungen und Konfliktfelder belastet war, die oftmals die Verwirklichung von Maßnahmen behinderten. Dabei waren die meisten Beteiligten schon früh der Ansicht, dass ältere Menschen hilfsbedürftig und auch -würdig waren. Allen Widerständen zum Trotz riefen diese Handlungsträger daher im Laufe der Zeit immer mehr und immer differenziertere Angebote ins Leben, die zumindest einem Teil der älteren Menschen Unterbringung und Betreuung garantieren sollten. Die Armutsgruppen, die zunächst für ‚unwürdig' befunden wurden und im folgenden Kapitel im Mittelpunkt stehen, mussten dagegen lange oder sogar vergeblich warten, bis die Träger der Wohlfahrtspflege sich ihnen mit Hilfsmaßnahmen zuwandten.

4. Obdachlose, ‚Zigeuner' und ‚Arbeitsbummelanten'

4.1. Der ‚unwürdige Arme': eine historische Skizze

Hier der ‚faschistische' und ‚rückständige' Westen, dort die ‚SBZ' als Marionette der Sowjetunion: Gegenseitige Verunglimpfungen zwischen DDR und Bundesrepublik gehörten in beiden Staaten zum guten Ton.[574] Dabei verschleiert die Konstruktion von Gegensätzen, dass es in den Entwicklungen beiderseits der innerdeutschen Grenze durchaus Parallelen gab. Gerade die Behandlung von bedürftigen Personengruppen, die unter dem Verdacht der ‚Unwürdigkeit' standen, belegt zuweilen mehr Ähnlichkeiten als Unterschiede zwischen Ost und West. Schließlich lebten in beiden Staaten jahrhundertealte Traditionen fort.

So reichten die Wurzeln des Konzeptes der ‚Unwürdigkeit' mindestens bis in die Frühe Neuzeit, einigen Forschern zufolge sogar bis ins frühe Mittelalter zurück. Laut Schäfer begegnete beispielsweise „die Gesellschaft der Merowingerzeit den Armen weithin mit Abscheu und Verachtung", obwohl die christliche Lehre Barmherzigkeit forderte und zugleich versprach, durch Hilfe für die Armen das eigene Seelenheil zu erlangen. Laut Castel erfassten diese Appelle nie die Mehrheit der Bevölkerungen Europas, sondern blieben auf den religiösen und klerikalen Bereich beschränkt. Die Situation verarmter Bevölkerungskreise verschärfte sich aber erst durch die wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Umbrüche infolge der Pest Mitte des 14. Jahrhunderts, etwa durch das Umherziehen zahlreicher entwurzelter Menschen. Seither verfeinerten und systematisierten Kommunen und andere ihre Kriterien zur Beurteilung bedürftiger Personen, indem sie bestimmte Verhaltensweisen oder Eigenschaften zu Kennzeichen von ‚Hilfswürdigkeit' erklärten und diese unter anderem in rechtlicher Form (in Städte- und Bettelordnungen) niederlegten.[575]

Als ‚unwürdig' konnten dabei im Prinzip alle Hilfsbedürftigen gelten, die ihre Probleme angeblich selbst verschuldet hatten. Als Hauptkriterium kristallisierte sich dafür die Arbeitslosigkeit trotz unterstellter Arbeitsfähigkeit heraus. Seit dem frühen 16. Jahrhundert bedeutete dies laut Hunecke, dass der Verdacht der ‚Unwürdigkeit' überwiegend jene Menschen traf, die auf dem Land lebten bzw. von dort stammten und männlichen Geschlechts waren, dazu erwachsen und körperlich kräftig.

---

574 Vgl. Hockerts, in: *ZSR* 1/2009: 51; vgl. Echternkamp 2013: 12.

575 Schäfer, in: Huster et al. 2008: 225; vgl. ebd.: 221, 229, 231; Castel ²2008: 41f.; vgl. Hunecke, in: *GG* 9/1983: 491; vgl. Zeng 2000: 21f.; vgl. Geiger, in: *iso-Mitteilungen* 3/2004: 12; vgl. Lutz, in: *SozArb* 8/2004: 282; vgl. Zimmermann, in: ders. 2007: 30.

Außerdem neigten diese Menschen zur Selbsthilfe, weil ihnen Kommunen und Kirchen den Zugang zu ihren Hilfsangeboten verwehrten, was sie oft dazu veranlasste, sich in Gruppen zusammenzuschließen – ein Vorgehen, das die übrige Bevölkerung wiederum als Gefahrenquelle betrachtete, konnte es doch Schäfer zufolge zu Kriminalität, Vagabundentum und Revolten führen.[576]

Die (früh-)neuzeitlichen Gesellschaften reagierten auf dieses Phänomen mit zunehmenden Repressionen. Ortsfremde und als arbeitsfähig eingestufte Arme erhielten keine Hilfe, sondern waren Ausgrenzung und ‚Sozialdisziplinierung' (G. Oestreich) ausgesetzt. Maßnahmen zu diesen Zwecken umfassten die Abschiebung in die Heimatgemeinden im Rahmen des Heimatrechts, die Kontrolle und Bestrafung durch Ordnungskräfte sowie Versuche der Erziehung durch Zwang. Letztere führten seit dem frühen 17. Jahrhundert zur Errichtung von ‚Arbeitshäusern', in denen arbeitsfähige Arme an regelmäßige Arbeitstätigkeit gewöhnt werden sollten. Für die Entscheidungsträger ergaben sich daraus gleich mehrere Vorteile: Die ‚unwürdigen' Armen beanspruchten nicht die Fürsorgekassen der Kommunen, sondern stellten vielmehr wirtschaftliche Werte her. Zudem ließen sie sich durch die gesammelte Unterbringung in Arbeitshäusern besser überwachen, und sie verschwanden von den Straßen, was den Verantwortlichen sowohl in medizinisch-hygienischer (Stichwort Seuchenvorbeugung) als auch ästhetischer Hinsicht erstrebenswert erschien. Des Weiteren sollten die Arbeitshäuser eine abschreckende Wirkung auf ‚unwürdige Arme' haben, die Bedürftigen also allein durch die Existenz solcher Einrichtungen dazu bringen, sich regelkonform zu verhalten und keine Sozialleistungen zu beanspruchen. Insbesondere letzteres Argument wandelte sich durch die Aufklärung im 18. Jahrhundert: Die Arbeitshäuser sollten nicht nur abschrecken, sondern vielmehr die Insassen auch erziehen, damit diese nach ihrer Entlassung in der Lage waren, ein eigenständiges Leben zu führen und sich in die Werteordnung der Gesellschaft einzufügen.[577]

Bis ins 19. Jahrhundert blieben die Arbeitshäuser bedeutsam. Erst dann setzte sich dank den Diskussionen über die ‚Soziale Frage' allmählich die Erkenntnis durch, dass viele angeblich ‚unwürdige Arme' nicht aus eigenem Antrieb auf eine Arbeitstätigkeit verzichteten, sondern aufgrund struktureller Probleme zu ihrer Lebensweise genötigt

---

[576] Hunecke, in: *GG* 9/1983: 497; Schäfer, in: Huster et al. 2008: 221, 231; vgl. Sachße/ Tennstedt ²1998: 215; vgl. Castel ²2008: 45; vgl. Marx-Jaskulski 2008: 25, 384f., 388, 391; vgl. Grohs 2010: 19.

[577] Vgl. Fischer 1982: 34f., 40, 45-8; vgl. Hunecke, in: *GG* 9/1983: 499-501; vgl. Zeng 2000: 22f.; vgl. Rudloff, in: AfS 42/2002: 476; vgl. Bräuer, in: ders. 2004: 30; vgl. Bretschneider, in: Bräuer 2004: 148-51.

waren. Diese Erkenntnis bereitete den Weg für (sozial-)politische Reformen, von denen eine wachsende Anzahl an Bedürftigen und Armutsgefährdeten profitierte.[578]

Dennoch blieb die Einteilung in ‚würdige' und ‚unwürdige' Arme im 20. Jahrhundert aktuell. Ebenso wirkten die geschilderten Maßnahmen gegen ‚unwürdige Arme' und die Argumente für die Anstaltsunterbringung noch lange nach, auch über die NS-Zeit hinaus, in der sie ins Extreme der physischen Vernichtung gesteigert worden waren. Beispielhaft dafür sollen im Folgenden drei der ‚Unwürdigkeit' verdächtigte Personengruppen im Mittelpunkt der Untersuchung stehen: die Castrop-Rauxeler Obdachlosen, die Freiburger ‚Zigeuner' und die Schweriner ‚Arbeitsbummelanten'. Sie wirken auf den ersten Blick recht unterschiedlich: Bei ersteren handelt es sich um Personen, denen eine ausreichende Wohnung fehlte, bei der zweiten Gruppe um eine ethnische Minderheit, während letztere in erster Linie über ihr Arbeitsverhalten definiert waren. Allerdings war es aufgrund der historischen Umstände unmöglich, eine einzige Gruppe ähnlich den älteren Menschen in allen drei Städten zu beobachten. Zudem zeigen sich bei näherer Betrachtung zahlreiche Parallelen nicht nur bei den Eigenschaften dieser Gruppen, sondern auch darin, wie ihre Umwelt diese Gruppen wahrnahm und behandelte. Als ‚die Anderen' und ‚asozial' diffamiert, durchlebten Angehörige dieser Gruppen Benachteiligungen, Ausgrenzung und Zwangsmaßnahmen, und dies zunächst dies- wie jenseits der innerdeutschen Staatsgrenze. Erst in den 1960er Jahren trennten sich allmählich die Wege zwischen Bundesrepublik und DDR.[579]

4.2. Obdachlose in Castrop-Rauxel

Wer heute das Wort ‚Obdachlose' hört, hat vermutlich gleich bestimmte Bilder vor Augen, etwa von Menschen, die vor Geschäften und an öffentlichen Plätzen am Straßenrand sitzen und Passanten stumm einen Becher oder Hut hinhalten, in der Hoffnung, einige Münzen zu bekommen.[580] Um diese Menschen soll es in diesem Unterkapitel aber nicht gehen. Sie hießen nämlich noch lange nach dem Zweiten Weltkrieg ‚Nichtsesshafte' oder ‚Wanderer'. Obdachlos sein bedeutete dagegen bis in die 1970er Jahren hinein etwas anderes (auch wenn es lange dauerte, bis erste konkrete Definitionen erschienen). Man stand nicht auf der Straße, sondern hatte noch einen festen Wohnsitz – entweder eine eigene Wohnung, deren Verlust

[578] Vgl. Balzer 1997: 39f., 397f.
[579] Vgl. Oberhuber 1999: 61, 75f.; vgl. Margalit 2001: 274; vgl. Windmüller 2006: 448; vgl. Huster, in: ders. et al. 2008: 246, 260f.
[580] Vgl. Jetter 2004: 66.

bevorstand oder die nach zeitgenössischen Standards unzureichend war, oder einen Raum in einer so genannten Notunterkunft, einer zumeist städtischen Einrichtung, die speziell für solche Fälle gedacht war. Es sind diese ‚Obdachlosen', die paradoxerweise eigentlich ein Obdach hatten, die im Folgenden im Zentrum stehen. Dabei lassen sich zahlreiche Unterschiede zur Altenhilfe feststellen, die im vorangegangenen Kapitel diskutiert wurden. Die immer umfangreicheren Betreuungsangebote für ältere Menschen fanden im Bereich der Obdachlosenarbeit lange kein Gegenstück, was auch damit zusammenhing, dass sich weniger und andere Stellen den Obdachlosen widmeten. Zudem beabsichtigten die ersten Maßnahmen, die sich an Obdachlose richteten, deren einseitige Anpassung an die ‚Normalgesellschaft'. Unter dem Einfluss der gesellschaftlichen Pluralisierung und der aufkommenden ‚Randgruppen'-Diskussionen entwarfen Vertreter der Castrop-Rauxeler Sozialbehörden und der dortigen freien Wohlfahrtsverbände erst um 1970 Betreuungsmaßnahmen, die allmählich partnerschaftliche Ansätze anstelle von autoritären Konzepten der Fürsorge enthielten.

4.2.1. Forschungsstand und Quellen

Bibliothekskataloge und Bibliografien wecken den Eindruck, dass beim Thema Obdachlosigkeit kein Mangel an Forschungsliteratur herrscht. Bereits 1979 konnten Vaskovics und Weins für ihren Überblick mehr als 600 Publikationen heranziehen, die sich mit Ursachen von und Maßnahmen gegen Obdachlosigkeit befassten. Die große Zahl an Veröffentlichungen sagt aber noch nichts über den Inhalt dieser Werke aus. Genau hier liegt das Problem: Drei gewichtige Faktoren sorgen dafür, dass nur wenige Studien für die vorliegende Untersuchung relevant sind.[581]

Erstens mangelt es vielen Veröffentlichungen der späten 1960er und frühen 1970er Jahre an wissenschaftlicher Neutralität. Dies hängt vor allem damit zusammen, dass zu dieser Zeit Vertreter der Studentenbewegung Obdachlose als ‚Randgruppe' entdeckten und deren Schicksal für ihre revolutionären Ziele zu nutzen versuchten. Laut Angele schwächte sich diese Strömung nach 1975 ab. Vaskovics und Weins beklagten jedoch noch 1979 das „Fehlen von methodisch einwandfreien, vergleichenden Untersuchungen über Ursachen und Wirkungen der Obdachlosigkeit", die über regionale Studien hinausreichten.[582]

---

[581] Vaskovics/ Weins 1979: 17.

[582] Vaskovics/ Weins 1979: 23; vgl. ebd.: 41; Angele 1989: 16; vgl. Herrmann et al. 1981: 28; vgl. Oberhuber 1999: 94.

Zweitens erschweren semantische Veränderungen die Forschung über Obdachlose in den ersten zweieinhalb Jahrzehnten der Bundesrepublik. Spätestens in den 1980er Jahren verschmolz nämlich die Figur des ‚Obdachlosen' mit jener des ‚Nichtsesshaften' zum ‚Wohnungslosen', unter anderem da die Wissenschaft feststellte, dass die vermeintlich freiwillige ‚Nichtsesshaftigkeit' oft aus einer Zwangslage heraus motiviert war. Der Begriff ‚Obdachlose' wurde in der Literatur zwar teilweise weiter verwendet, meinte aber etwas anderes als in den 1960er und 1970er Jahren. Seither handelte es sich nicht nur um Menschen in unzureichenden Wohnungen oder Notunterkünften, sondern auch um solche, die auf der Straße lebten. In diesem Zusammenhang behandeln neuere Studien Straßenkinder oder, aus der Genderperspektive, das Thema wohnungslose Frauen.[583]

Drittens haben solche Werke Seltenheitswert, die den historischen Verlauf der Obdachlosenarbeit in den Blick nehmen, und zwar der Arbeit mit den ‚Obdachlosen' im Sinne der 1950er, 1960er und 1970er Jahre. Entweder beziehen sich Untersuchungen auf aktuelle Gegebenheiten oder sie blicken eher auf die Traditionen der ‚Wandererfürsorge' für Nichtsesshafte.

Trotz all dieser Einschränkungen gibt es Monografien, die für die vorliegende Studie von Bedeutung waren. An erster Stelle zu nennen ist dabei der Forschungsüberblick von Vaskovics und Weins aus dem Jahr 1979, der relativ zeitnah zum Untersuchungszeitraum Aufschluss darüber gab, wie Wissenschaft und Praxis in dieser Zeit das Thema Obdachlosigkeit handhabten. Ebenfalls wichtig für dieses Unterkapitel waren die Studien von Herrmann et al., Angele und Könen, die Informationen zur Rechtslage, zu den Maßnahmen der Städte und zur Situation der Obdachlosen enthielten. Aus der jüngeren Forschungsgeschichte stehen nicht zuletzt dank Oberhuber und Jetter weitere Untersuchungen zur Verfügung, die Aufschluss geben über die Sichtweisen auf und den Umgang mit Obdachlosigkeit. Die Befunde zu den Castrop-Rauxeler Obdachlosen wiederum basieren auf einer relativ breiten Quellenbasis. Neben generellen Unterlagen wie den alljährlichen Tätigkeitsberichten der Verwaltung und den Ausgaben der örtlichen Zeitungen bietet das Castrop-Rauxeler Stadtarchiv hierzu gesonderte Akten zu Einrichtungen sowie eine Vielzahl von Einzelfallakten.[584]

---

583 Vgl. Oberhuber 1999: 11, 38; vgl. Jetter 2004: 72f.; vgl. Lutz, in: *SozArb* 8/2004: 285f.

584 Vaskovics/ Weins 1979; Herrmann et al. 1981; Angele 1989; Könen 1990; Oberhuber 1999; Jetter 2004.

Gerade im Vergleich mit dem breiten Spektrum an Organisationen, Institutionen und sonstigen Einrichtungen, die sich um ältere Menschen kümmerten, fällt die Obdachlosenarbeit in Castrop-Rauxel ins Auge. Die Zahl der Beteiligten hielt sich nämlich in diesem Fall lange Zeit stark in Grenzen.

Das Schwergewicht bildeten dabei einerseits die örtlichen Bergbauunternehmen und Wohnbaugesellschaften, andererseits die städtischen Behörden. Die Unternehmen und Baugesellschaften errichteten über Jahrzehnte hinweg Baracken und sonstige Unterkünfte, in die das Amt für öffentliche Ordnung als Hauptbehörde Obdachlose einwies. Das Ordnungsamt war zudem an der Planung neuer Unterkünfte sowie der Verwaltung dieser Einrichtungen beteiligt. Anderen Dienststellen und staatlichen Einrichtungen fielen im Rahmen der Einweisungen weitere Aufgaben zu. Das Castrop-Rauxeler Amtsgericht befasste sich mit Räumungsklagen und sprach die entsprechenden Urteile, welche die Grundlage für die Einweisung bildeten. Verweigerten die Betroffenen die Einweisung oder kam es zu unerwünschten Vorfällen in den Obdachlosenunterkünften, zog das Ordnungsamt die Polizei hinzu. Das Ordnungsamt bemühte sich aber, es nicht zum Gerichtsverfahren kommen zu lassen. So sollte das Fürsorge- bzw. Sozialamt aktiv werden, sobald eine Räumungsklage drohte, um eine Zwangsräumung zu verhindern. Dabei handelte es sich anfangs vor allem um finanzielle Unterstützungen durch das Sozialamt. Erst gegen Ende der 1960er Jahre kamen Diskussionen über weitere Formen der Hilfestellung hinzu.[585] Die Zeit um 1970 war darüber hinaus durch eine Auffächerung des Akteursfeldes gekennzeichnet. Gesundheitsamt, Jugend-, Schulverwaltungs-, Schul- und Wohnungsbauförderungsamt erhielten in den frühen 1970er Jahren neue Aufgaben in der Obdachlosenarbeit.[586]

Demgegenüber gab es lange Zeit kaum freie Träger in der Obdachlosenarbeit. Eine Ausnahme bildete der Castrop-Rauxeler Ortsverband der Arbeiterwohlfahrt. Nach einem Geschäftsführerwechsel 1969 befasste sich dieser Wohlfahrtsverband immer stärker mit Menschen in ‚sozialen Brennpunkten'. Dazu stellte die Arbeiterwohlfahrt ab 1971/2 ein Modellprogramm auf, welches das Land bis 1974 förderte. Die

---

585 Niederschrift über die Prüfung der Unterlagen des Amts für öffentliche Ordnung durch das Rechnungsprüfungsamt, 24.8.1968, AZ 10364, StadA Castrop-Rauxel; *WAZ*, 21.7.1955, 19.8.1965 und 8.8.1969; vgl. Herrmann et al. 1981: 51.

586 Konzept „Verhinderung und Beseitigung von Obdachlosigkeit", Juni 1974, AZ 18407, StadA Castrop-Rauxel; *WAZ*, 16.7.1971.

Arbeiterwohlfahrt blieb bis Mitte der 1970er Jahre aber der einzige freie Verband, der sich systematisch mit Obdachlosen beschäftigte.[587]

Zeitungen, Vereine, Schülergruppen oder Einzelpersonen, die in der Altenhilfe durchaus eine Rolle gespielt hatten, waren dagegen unbedeutend. Aktionen dieser Personenkreise zugunsten der Obdachlosen ließen sich überwiegend erst in den frühen 1970er Jahren beobachten, passend zu den bundesweiten ‚Randgruppen'-Debatten dieser Zeit. Benefizbasare oder Artikelserien blieben jedoch seltene Erscheinungen.[588]

Die Politik schließlich spielte ebenfalls keine größere Rolle in der Obdachlosenarbeit. Umfangreichere Maßnahmen erforderten zwar Ausschuss- und Ratsbeschlüsse, darüber hinaus beschäftigten sich diese Gremien mit Obdachlosen aber nur punktuell, etwa mit Missständen in den Unterkünften oder mit Einzelfällen. Zu einem regelmäßigen Programmpunkt in der Tagesordnung des Sozialausschusses avancierte die Obdachlosenarbeit im Untersuchungszeitraum nicht, im Gegensatz zur Altenhilfe, die der Sozialausschuss seit den späten 1960ern in jeder Sitzung behandelte. Ebenfalls ohne Gegenstück im Bereich der Obdachlosenarbeit blieben Unterausschüsse des Sozialausschusses, die sich etwa mit der Besetzung von Altenwohnungen befassten.

Die Zurückhaltung vieler Organisationen außerhalb der Stadtverwaltung hatte vermutlich mehrere Gründe. Einer davon war der rechtliche Rahmen der Obdachlosenarbeit, der den Fokus lange Zeit auf die öffentliche Ordnung und weniger auf die soziale Betreuung legte.

4.2.3. Rechtslage

Für die älteren Bürger der Bundesrepublik hielt das BSHG ab 1961/2 in § 75 verschiedene soziale Hilfsmöglichkeiten bereit, die der Gesetzgeber im Laufe der Jahre sogar noch ausweitete und die für die verschiedenen Träger der Sozialhilfe eine Richtschnur für die Altenbetreuung darstellten. Anders war es bei den Obdachlosen: Mit Blick auf ihre Belange gab es im Untersuchungszeitraum keine konkreten Gesetze auf Bundesebene, nachdem die Rechtsgrundlage der nationalsozialistischen Verfolgung von Obdachlosen weggefallen war.[589] Daher griffen die lokalen Handlungsträger vor 1975 auf unterschiedliche Rechtsvorgaben zurück, wenn sie mit dem Problem der

---

587 Konzept „Verhinderung und Beseitigung von Obdachlosigkeit", Juni 1974, AZ 18407, StadA Castrop-Rauxel; *WAZ*, 25.7.1969, 26.2.1972, 5.9.1974 und 13.12.1975.
588 *WAZ*, 2.3.1956, 25.8.1965, 17.11.1973 und 17.12.1973.
589 Vgl. Oberhuber 1999: 79.

Obdachlosigkeit konfrontiert waren. In erster Linie handelte es sich dabei um Gesetze aus dem Bereich des Ordnungsrechtes.

Einige dieser Vorgaben, darunter das Bürgerliche Gesetzbuch (BGB), betrafen den Anlass für die Obdachlosigkeit. Die bis 2001 gültigen Paragraphen 553f. und 554a BGB dienten Vermietern als Grundlage für die fristlose Kündigung bei vertragswidrigem Verhalten, Zahlungsverzug und Unzumutbarkeit des Mieters. Die meisten anderen Vorschriften kamen dann zum Tragen, wenn die Obdachlosigkeit bereits eingetreten war. Dies galt zum Beispiel für das Strafgesetzbuch (StGB), dessen § 361 (3) – (8) noch bis in das Jahr 1974 „Obdachlosigkeit bzw. die Verletzung einer behördlichen Unterkommensauflage" unter Strafe stellte, also das Versäumnis der Obdachlosen, sich trotz behördlicher Anweisung innerhalb einer festgesetzten Frist eine neue Unterkunft zu besorgen. Denn Obdachlosigkeit galt als ‚Störung der öffentlichen Ordnung', war also umgehend durch Einzug in eine neue Unterkunft zu bekämpfen. Die Interessen der Allgemeinheit standen hier über jenen des Einzelnen.[590]

Für Obdachlosigkeit generell und damit verbundene finanzielle Fragen im Besonderen zog das Castrop-Rauxeler Ordnungsamt zudem weitere Bundes- und Landesgesetze sowie örtliche Vereinbarungen heran, die teils jahrzehntelang unverändert blieben. Als rechtliche Grundlage dienten etwa in den späten 1960er Jahren das Ordnungsbehördengesetz (OBG) des Landes NRW von 1956, die bundesweit gültige Verwaltungsgerichtsordnung von 1960, die ‚Gebührenordnung für die Benutzung der städtischen Notunterkünfte im Stadtkreis Castrop-Rauxel' von 1950 und schließlich die 1966 und 1967 geschlossenen Verträge mit Baugenossenschaften und Bergbauunternehmen zur Anmietung von Notunterkünften.[591]

Gemeinsam war diesen Verträgen, Verordnungen und Gesetzen, dass sie Obdachlosigkeit nicht klar definierten. In NRW dauerte es bis Januar 1970, bis sich ein gemeinsamer Runderlass des Innenministeriums, des Ministeriums für Arbeit und Soziales sowie des Kultusministeriums hierzu konkret äußerte. Demnach war obdachlos, wer ohne Unterkunft war oder diese nicht aus eigenen Kräften beschaffen konnte. Außerdem zählte das Land zu den Obdachlosen auch jene Menschen, denen der Verlust ihrer Unterkunft unmittelbar bevorstand oder deren Wohnungen menschenunwürdig waren.[592] Ebenso einte diese Vorschriften, dass sie die

---

590 Vgl. Herrmann et al. 1981: 60; vgl. Angele 1989: 70f.; vgl. Mühleis/Palkovich 1989: 112.

591 Niederschrift über die Prüfung der Unterlagen des Amts für öffentliche Ordnung durch das Rechnungsprüfungsamt, 24.8.1968, AZ 10364, StadA Castrop-Rauxel; vgl. Angele 1989: 32, 71; vgl. Könen 1990: 153.

592 Konzept „Verhinderung und Beseitigung von Obdachlosigkeit", Juni 1974, AZ 18407, StadA Castrop-Rauxel.

Zuständigkeit für die Beseitigung der Obdachlosigkeit in erster Linie den städtischen Ordnungsbehörden zuwiesen, also den Ämtern für öffentliche Ordnung sowie den örtlichen Dienststellen der Polizei. Sie mussten sicherstellen, dass Obdachlose sofort nach dem Verlust ihrer bisherigen Wohnung eine neue Unterkunft erhielten, um die ‚Störung der öffentlichen Ordnung' zu beheben.[593]

Den Sozialbehörden fielen dagegen weit weniger Aufgaben zu. Diese waren zunächst vor allem auf den finanziellen Bereich beschränkt, immerhin in präventiver Absicht, d.h. darauf abzielend, dass Obdachlosigkeit gar nicht erst eintrat. Unter anderem war es zwar nicht explizit rechtlich verankert, aber dank § 3 RGr (vorbeugende Hilfe) schon vor 1961/2 möglich, dass das Wohlfahrts- bzw. Sozialamt Mietrückstände übernahm, um einer drohenden Zwangsräumung vorzubeugen. Auch Mietbeihilfen standen der Sozialverwaltung als Hilfsmittel durch das Bundesmietengesetz von 1955 zur Verfügung. Sie traten aber ab den späten 1960er Jahren wegen des Nachranggebotes der Sozialhilfe allmählich in den Hintergrund, nachdem das Bundesverfassungsgericht im November 1969 geurteilt hatte, dass auch Sozialhilfeempfänger Anspruch auf Wohngeld hätten.[594]

Ansonsten verzichtete das BSHG lange darauf, Obdachlose ausdrücklich als Zielgruppe von ‚Hilfen in besonderen Lebenslagen', also auch ‚persönlicher Hilfen' zu benennen. Erst in der 3. Novelle des BSHG von 1974 fand die ‚Sicherung der Unterkunft' Aufnahme in § 15a BSHG, wonach unter anderem die Übernahme von Mietschulden eine rechtliche Basis erhielt. Zudem zählte eine Verordnung zu § 72 BSHG (‚Hilfe für Gefährdete', ab 1974 ‚Hilfen zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten') ab 1976 Personen ohne ausreichende Unterkunft oder in Behelfs- und Notunterkünften zu den potenziellen Empfängern dieser Hilfsform. Eine solche Rechtslage vermag zumindest zum Teil zu erklären, weshalb sich nur wenige freie oder öffentliche Träger der Sozialhilfe im Bereich der Obdachlosenarbeit engagierten.[595]

Die Obdachlosen wiederum hatten gegenüber dem Eingreifen von Ordnungs- und Sozialbehörden kaum eine rechtliche Handhabe. Sie konnten zwar gegen eine Einweisung in eine so genannte Notunterkunft Widerspruch einlegen oder Vollstreckungsschutz gegenüber einer Zwangsräumung beantragen. Wenn aber dieser Versuch

---

[593] Artikel 2061 „Obdachlosenwesen", in: *MinBlNRW* 14/1970 (30.1.1970), AZ (B. Rep. 142-09)-4/44-48, LAB; vgl. Angele 1989: 75, 84; vgl. Könen 1990: 153-5; vgl. Wagner 1995: 228; vgl. Wagner-Kyora, in: Schulz 2005: 878.

[594] Schreiben des Fürsorgeamts, 20.9.1954, AZ 11867, StadA Castrop-Rauxel; vgl. Angele 1989: 76-8; Wagner-Kyora, in: Ruck/ Boldorf 2007: 769-72.

[595] Vgl. Herrmann et al. 1981: 57-9; vgl. Angele 1989: 76-8; vgl. Könen 1990: 165f.; vgl. Jetter 2004: 93f.; vgl. Lutz, in: *SozArb* 9/2004: 329.

fehlschlug und die Obdachlosen doch eine Notunterkunft beziehen mussten, unterlagen sie dort kommunalen Satzungen, da diese Einrichtungen als öffentliche Anstalten galten. Alles, was die Kommunen auf Basis dieser Satzungen innerhalb der Notunterkünfte veranlassten, stellte daher zunächst keinen Verwaltungsakt dar, gegen den im Sinne des Verwaltungsrechts Widerspruch eingelegt werden konnte. Erst 1963 begrenzte das Bundesverwaltungsgericht die Möglichkeiten der Kommunen in dieser Hinsicht, indem es Umsetzungen und Zuweisungen fremder Personen in bestehende Haushalte als Verwaltungsakte definierte, da sie die individuellen Rechte und Interessen der Obdachlosen berührten. Das Urteil änderte aber nichts an dem Umstand, dass die Obdachlosen in Notunterkünften keinen Miet-, sondern einen Nutzungsvertrag erhielten. Deshalb konnten sie sich nicht auf das Mietrecht berufen, insbesondere nicht auf die Bestimmungen zum Mieterschutz. Da Notunterkünfte zudem nicht unter die Wohnaufsichtsgesetze der Länder fielen und die Vorgaben der Länder zur Gestaltung dieser Bauten nur empfehlenden Charakter hatten, gab es „keine gesetzlich garantierten Standards für diese Unterkünfte" (Angele). Immerhin wecken aber Maßnahmen der frühen 1970er Jahre den Eindruck, dass die Castrop-Rauxeler Verantwortlichen allmählich versuchten, Obdachlosen über allgemeingültige Gesetze aus dem Bereich des Sozialrechts mehr Möglichkeiten zur Gestaltung ihrer Lebensumstände zu geben.[596]

Generell war die Rechtslage im Bereich der Obdachlosigkeit dennoch durchgehend vage. Spezielle Bundesgesetze gab es nicht, dafür eine Reihe von anderen Rechtstexten, die den Begriff der Obdachlosigkeit lange nicht definierten und denen zufolge es sich dabei vor allem um ein Problem der Ordnungsbehörden handelte. Das Sozialrecht spielte eine nur beigeordnete Rolle und bezog sich erst nach 1975 ausdrücklich auf Obdachlose. Die Betroffenen wiederum befanden sich in der ungünstigen rechtlichen Situation, kaum etwas gegen Anweisungen der Behörden ausrichten zu können. Erschwerend für die Betroffenen kam hinzu, dass in Politik, Verwaltung und Öffentlichkeit negative Ansichten über Obdachlose verbreitet waren, die sich – wenn überhaupt – nur langsam wandelten.

---

[596] Aktenvermerk des Amts für öffentliche Ordnung, 24.8.1967, AZ 22288, StadA Castrop-Rauxel; *WAZ*, 21.7.1955, 27.7.1956, 18.11.1957 und 17.8.1960; Angele 1989: 73; vgl. ebd.: 70-2, 82; vgl. Vaskovics/ Weins 1979: 47; vgl. Herrmann et al. 1981: 51; vgl. Könen 1990: 154; vgl. Kapitel 4.2.5.3.

Unmittelbar nach 1945 war Obdachlosigkeit aufgrund der umfangreichen Zerstörung von Wohnraum im Krieg ein weit verbreitetes Phänomen. Wer in dieser Zeit behelfsmäßig in Bunkern, Gartenlauben oder Ruinen hauste, galt zumeist als Opfer der Zeitumstände, dem zu helfen eine Pflicht des Staates war. Ab Mitte der 1950er Jahre begann sich diese Wertung angesichts des Wiederaufbaus zu wandeln. Die große Mehrheit der Stadtbevölkerung, so ergaben Umfragen der 1970er Jahre, schrieb Obdachlosen negative Eigenschaften zu. Obdachlose ließen es an Sauberkeit und Hygiene mangeln, seien nicht vertrauenswürdig und ebenso wenig leistungsbereit. Sie trügen deshalb selbst die Schuld an ihrer Misere. Auch die verwahrloste Wohnumgebung der Notunterkünfte ließ in den Augen vieler Nachbarn in Normalwohnungen Rückschlüsse auf den Charakter der Bewohner zu.[597]

Kurzum: Die nicht von Obdachlosigkeit betroffene Bevölkerung, darunter Vertreter der Behörden, stigmatisierte diesen Personenkreis an ihren Rändern als Gruppierung unwürdiger, da selbstverschuldeter Armer, in Anknüpfung an traditionelle Vorstellungen. Daran konnten auch empirische Befunde der aufkommenden ‚Randgruppen'-Forschung nichts ändern, welche die Vorwürfe an die Adresse der Obdachlosen als Übertreibung oder Unwahrheit darstellten. Schließlich, so Richter 1972, lösten Obdachlose Gefühle der „Angst und Abwehr aus, weil sie unser mühsam verinnerlichtes Normensystem in Frage stellen". Sachliche Einschätzungen seien angesichts dessen laut Angele unmöglich, obwohl die Forschung bereits in den 1970er Jahren hervorhob, dass der Weg in die Obdachlosigkeit zumeist über unvorhersehbare Notlagen oder über makro- und familienstrukturelle Gründe führte, etwa die Lage auf dem Wohnungs- oder Arbeitsmarkt, Familienzuwachs oder Trennungen. Zudem erklärte Richters Feststellung, weshalb sich nur wenige Stellen mit den Obdachlosen befassten: Maßnahmen für Obdachlose ließen sich laut Angele nur schwer in politische Vorteile ummünzen, etwa in Wählerstimmen für Kommunalpolitiker.[598]

Vergleicht man die generellen Befunde mit dem Fall Castrop-Rauxels, so lassen sich ähnliche Feststellungen über die Sichtweisen der Zeitgenossen über ihre obdachlosen Mitbürger treffen. Die mentale Verknüpfung von Kriegsfolgen und Obdachlosigkeit, die zugunsten der Betroffenen wirkte, blieb dort länger bestehen. Allerdings wirkten

---

[597] Vgl. Vascovics/ Weins 1979: 20, 69-72; vgl. Herrmann et al. 1981: 28; vgl. Könen 1990: 96; vgl. Wagner-Kyora, in: Schulz 2005: 878; vgl. Stang, in: Huster et al. 2008: 580.

[598] Richter, zit. nach Angele 1989: 85; vgl. Vascovics/ Weins 1979: 17f., 46-51, 69-76, 80f.; vgl. Könen 1990: 136, 138; vgl. Jetter 2004: 66, 108f, 111f., 165; vgl. Lutz, in: *SozArb* 8/2004: 283f.

Vorstellungen über ‚Asozialität' und ‚Unwürdigkeit' von Obdachlosen aus der Zeit vor 1945 noch lange nach, wie die Äußerungen verschiedener Personenkreise zeigten.

So bot die Berichterstattung der *WAZ* in den 1950er Jahren zunächst noch ein relativ positives Bild der Obdachlosen, das hervorhob, dass die Betroffenen zumeist unverschuldet in diese Situation geraten waren. Danach wurde es in der *WAZ* etwas stiller um die Obdachlosen, doch selbst 1963 berichtete sie noch, dass laut der Stadtverwaltung nur ein Zehntel der Castrop-Rauxeler Obdachlosen als ‚asozial' zu bezeichnen sei. (Auf eine konkrete Definition dieses Begriffs verzichteten die Vertreter der Verwaltung.)[599] Auf den ersten Blick hielten Stadt und *WAZ* somit offiziell noch länger als im bundesdeutschen Durchschnitt an einem eher milden Urteil über Obdachlose fest. Allerdings hatte dies vermutlich vor allem damit zu tun, dass die Stadt in der unmittelbaren Nachkriegszeit rund 20.000 Flüchtlinge hatte aufnehmen müssen, für die nur langsam Wohnraum geschaffen werden konnte. Darauf weisen verschiedene Presseberichte und Aussagen des Sozialausschusses des Städtetages NRW aus den Jahren zwischen 1955 und 1960 hin. Schließlich war im Krieg ein Viertel aller Castrop-Rauxeler Gebäude mit insgesamt rund 14.000 Wohnungen mindestens beschädigt worden. Der Stadt gelang daher erst 1963 der Übergang zum ‚weißen Kreis' mit einem Wohnraumdefizit von weniger als 3 Prozent.[600]

Die offiziellen Bekundungen können aber nicht verschleiern, dass in den frühen Jahren des Untersuchungszeitraums auch weniger schmeichelhafte Ansichten über Obdachlose verbreitet waren, die noch lange nachwirkten. Die *WAZ* berichtete über das Negativbeispiel betrügerischer Barackenbewohner oder eine Großrazzia der Polizei gegen „verbrecherische Elemente" in Obdachlosenbaracken. Zudem herrschten damals in den Köpfen von Verwaltungsvertretern noch Ansichten aus der Zeit vor 1945, als das NS-Regime die Unterscheidung zwischen Obdachlosen und Nichtsesshaften aufgelöst und beide Gruppen unter dem Vorwurf der fehlenden ‚Erbgesundheit' als ‚Asoziale' verfolgt hatte.[601]

Besonders deutlich zeigen dies die Diskussionen über ein ‚Bewahrungsgesetz', das die zwangsweise Unterbringung von ‚Asozialen' ermöglichen sollte und, seit der Weimarer Republik im Gespräch, in der frühen Bundesrepublik Politik und Verwaltungen beschäftigte. Bei einer Dienstbesprechung zu diesem Thema bezog sich der Castrop-Rauxeler Fürsorgeamtsleiter 1952 ausdrücklich auf den nationalsozialistischen

---

599 *WAZ*, 21.7.1955, 27.7.1956, 18.12.1956, 1.8.1957 und 9.11.1963.

600 Niederschrift über die Sitzung des Sozialausschusses des StNRW, 26.2.1960, AZ 11697, StadA Castrop-Rauxel; *WAZ*, 18.8.1955, 12.6.1957, 10.8.1957 und 19.9.1957; vgl. Boerboom 1957: 19, 39; vgl. Vaskovics/ Weins 1979: 20, 66f.; vgl. Cramm ²2001: 291f.; vgl. Kapitel 1.1.1.

601 *WAZ*, 5.3.1955 und 17.8.1957; vgl. Oberhuber 1999: 79.

Reichsinnenminister Frick, um anhand von dessen Runderlass von 1940 sozial auffällige Familien nach ererbter und erworbener Asozialität zu unterscheiden. Letztere könnten durch entsprechende Betreuungsmaßnahmen auf den rechten Weg zurückgeführt werden, während für erstere keine Aussicht auf Änderung des ‚asozialen' Verhaltens bestünde. Daher überlegten einige Teilnehmer dieser Besprechung sogar, ob es Sinn mache, Kinder aus angeblich erblich belasteten Familien wegzunehmen, um sie zu sozialisieren. Einer derjenigen, die diese These vertraten, war der langjährige Stadtdirektor Bangel. Immerhin schien Bangel seine Meinung bald danach zu ändern, denn zwei Jahre später vertrat er die Ansicht, dass ‚Asoziale' doch zu ‚retten' seien, aber nur, wenn man sie jahrzehntelang umfassend betreue.[602]

Die Unterscheidung zwischen verbesserungsfähigen Familien und änderungsresistenten ‚Asozialen', die sich auch auf Obdachlose bezog und in den 1950er Jahren ebenso auf Landesebene weit verbreitet war, lebte in den Folgejahren fort. Auf erbliche Faktoren spielten die Beteiligten dabei zwar nicht mehr ausdrücklich an, doch blieben die im Runderlass von 1940 beschriebenen Kennzeichen von vermeintlich genetisch bedingter Asozialität weiter aktuell. Wiederholte Straffälligkeit, Konflikt mit der Gemeinschaft, ‚Arbeitsscheu', das Ausnutzen der Kinder als Einkommensquelle, ein „besonders unwirtschaftlich[es] und hemmungslos[es]" Verhalten, ein Mangel an Verantwortungsbewusstsein, der sich unter anderem in fehlender Erziehung der Kinder äußerte, sowie Alkoholismus und ‚Unsittlichkeit' – all diese Elemente traten in Beurteilungen über Obdachlose zutage.[603]

Beispielsweise urteilte das Grundstücksamt 1956, dass sich unverschuldet Obdachlose bei finanziellen Engpässen frühzeitig hilfesuchend an die Behörden wendeten, um eine Räumungsklage von vornherein zu vermeiden. Die Stadt treibe daher Räumungsklagen nur voran, wenn es sich um „hartnäckige[] Schuldner" handele. Diese seien „in der Mehrzahl Personen, die zwar über ein angemessenes Einkommen verfügen, aber durch leichtsinnige Abzahlungskäufe oder starkes Trinken in finanzielle Schwierigkeiten geraten sind und dann einfach die Mietzahlung einstellen".[604]

Ähnliche Vorwürfe durchzogen die Beurteilungen von Einzelfällen durch Ordnungs- und Sozialamt, Fürsorgerinnen, Nachbarn, Angehörige und sonstige Personen bzw. Institutionen, vor allem in den 1960er Jahren. Inwiefern diese Vorwürfe auf realen

---

602 Niederschriften über Dienstbesprechungen, 29.3.1952 und 5.2.1954; beide AZ 11818, StadA Castrop-Rauxel; vgl. Geiger, in: *iso-Mitteilungen* 3/2004: 16f.

603 Niederschrift über eine Dienstbesprechung, 29.3.1952, AZ 11818, StadA Castrop-Rauxel; vgl. Wagner-Kyora, in: Schulz 2005: 879.

604 Schreiben des Fürsorgeamts, 6.12.1956, und Stellungnahme des Grundstücksamts, 13.12.1956; beide AZ 11867, StadA Castrop-Rauxel.

Vorkommnissen beruhten, ließ sich nicht immer klären. Im Fall der 32-jährigen Eleonore W. klagte beispielsweise 1966 ein Nachbar, sie habe stets Männerbesuch und halte sich nicht an die Hausordnung. Belegen konnte der daraufhin eingeschaltete städtische Feststellungsdienst diese Beschwerde zumindest vorläufig nicht. Der hinzugezogene Amtmann verdächtigte die Frau aber der Falschaussage, wie Formulierungen wie „angeblich" unterstreichen. Schließlich hatte sie ihm auch einige Auskünfte „in frecher Weise […] verweigert". Handfestere Beweise konnte dagegen das Ordnungsamt 1968 gegen den 36-jährigen Nikolaus L. vorlegen, der in seiner Notunterkunft Strom gestohlen und seine Zahlungsverpflichtungen missachtet hatte.[605]

Auch die *WAZ* veröffentlichte in den 1960er Jahren Beiträge über die für die Allgemeinheit negativen Seiten der Obdachlosigkeit. Themen waren etwa Tumulte oder Krankheiten in den noch bestehenden Notunterkunfts-Baracken, welche die *WAZ* 1962 sogar als „ausgesprochen unliebsame Stelle" im Stadtbild bezeichnete. Zudem lastete die *WAZ* 1965 eher den von Zwangsräumung bedrohten Mietern selbst die Verantwortung für Mietrückstände an, als auf deren ungünstige Lebensumstände zu verweisen. Immerhin erkannte dieser Bericht aber an, dass es sich bei den Obdachlosen „fast ausschließlich um Leute [handele], die nicht auf der Sonnenseite des Lebens wohnen". Ansonsten blieben die Obdachlosen in dieser Zeitung in den 1960er Jahren unsichtbar, eine Tendenz, die bereits 1958 eingesetzt hatte. Die *WAZ* unterschied sich damit von nationalen Medien, welche die Aufmerksamkeit einer breiteren Öffentlichkeit bereits in den 1960ern auf die Benachteiligung von Obdachlosen zu lenken versuchten. Sie passte aber wiederum zu anderen Veröffentlichungen auf nationaler Ebene, die Obdachlosen vorwarfen, ihre Probleme selbst verursacht zu haben, und die Obdachlose als naturbedingt benachteiligt sahen.[606]

Angesichts der von verschiedenen Seiten vermittelten, nachteiligen Eindrücke über Obdachlose behielten Sozial- und Ordnungsamt bis zum Ende des Untersuchungszeitraums ihr übliches Vorgehen bei: Sie bewerteten erst die so genannte ‚Wohnungswürdigkeit' von Obdachlosen (ohne dafür eindeutige Vorschriften beachten zu müssen), ehe sie eine Entscheidung über den weiteren Umgang mit diesen Personen trafen. Dieselbe Unterscheidung ging auch noch 1974 in das Modellprogramm der Arbeiterwohlfahrt ein, und sie durchdrang ebenso eine *WAZ*-Serie über Obdachlose zum Jahreswechsel 1973/4, in der die Redakteure unter anderem ‚gute', um sozialverträgliches Verhalten bemühte Obdachlose ‚schlechten', also wohnungsunwürdigen

---

605 Aktenvermerk des Amts für öffentliche Ordnung, 5.12.1966, und Gutachten des Feststellungsdienstes, 14.12.1966; beide AZ 22296; Aktenvermerk des Amts für öffentliche Ordnung, 8.4.1968, AZ 22294; beide StadA Castrop-Rauxel.

606 *WAZ*, 9.11.1961, 24.11.1962, 18.9.1963 und 19.8.1965; vgl. Könen 1990:96f.

Nachbarn gegenüberstellten. Dazu kamen weiterhin vereinzelte Zeitungsberichte über ‚unwürdige' Obdachlose, etwa eine minderjährige alleinerziehende Mutter, die 1971 ihre Wohnung aus Protest gegen ihre Zwangsräumung in unbewohnbarem Zustand hinterließ. Die Castrop-Rauxeler Träger standen mit diesen Einschätzungen nicht allein da, wie beispielsweise Mühleis und Palkovich 1981 für die Situation in Offenbach feststellten.[607]

Es gab in den 1970er Jahren jedoch auch Anzeichen dafür, dass sich die Ansichten über Obdachlose wieder ein wenig in Richtung einer positiveren Sichtweise änderten, d.h. dass Obdachlose als hilfsbedürftig und -würdig anerkannt wurden. Nicht ohne Grund stellte die Stadt einen Sozialarbeiter zur Resozialisierung der Obdachlosen ein, führte die Arbeiterwohlfahrt das erwähnte Modellprogramm durch und initiierte die *WAZ* eine Serie über Obdachlose. All diesen Schritten lag die Überlegung zugrunde, die auch schon früher existiert hatte: nämlich dass nur ein kleiner Teil der Obdachlosen integrationsresistent sei, während die meisten mit etwas mehr oder weniger Anstrengung wieder in die Gesellschaft eingegliedert werden könnten. Gerda Schröter, Vorsitzende des Castrop-Rauxeler Sozialausschusses, bezeichnete Obdachlose 1973 sogar als ‚Randgruppen' in einer Reihe mit älteren Menschen, den klassischen ‚würdigen Armen'. Die *WAZ* kritisierte zudem 1975 das Schöffengericht für sein Urteil, Obdachlosen generell eine erhöhte Gewaltneigung zuzuschreiben und daraus mildernde Umstände im Fall einer Schlägerei abzuleiten. Derartige Denkansätze passten zu den bundesweiten ‚Randgruppen'-Diskussionen um 1970. Diese lenkten, unter anderem durch die Studentenbewegung angestoßen und auf der Pluralisierung der 1960er Jahre aufbauend, den Blick der Öffentlichkeit auf die ihrer Meinung nach bis dato unzulängliche kommunale Obdachlosenarbeit.[608]

Trotzdem gilt: Dass wenigstens eine Minderheit der Betroffenen als ‚unwürdig' galt, wirkte im Laufe der Zeit immer wieder auf die Mehrheit zurück. Denn bis die Obdachlosen durch ein von Stadt und anderen gewünschtes Verhalten das Gegenteil beweisen konnten, standen sie erst unter dem Generalverdacht der ‚Unwürdigkeit'. Dieser Verdacht beruhte auf jahrhundertealten Ansichten über Armut und sorgte dafür, dass

---

[607] Aktenvermerk des Amts für öffentliche Ordnung, 18.8.1964, AZ 6383; Niederschrift über die Sitzung des Sozialausschusses, 8.3.1973, AZ 12256; Vorläufiges Konzept des Kreisverbands Castrop-Rauxel der Arbeiterwohlfahrt zur Obdachlosenarbeit im Rahmen des NRW-Modellprogramms „Soziale Rehabilitation von Obdachlosen", Jan. 1974, AZ 18407; Aktennotiz des Sozialamts, 18.4.1974, AZ 18407; alle StadA Castrop-Rauxel; *WAZ*, 3.4.1964, 7.7.1971 und 17.11.1973; Mühleis/ Palkovich 1989: 102f., 118f.; vgl. Könen 1990: 102.

[608] *WAZ*, 9.10.1973 und 30.8.1975; vgl. Neumann, Udo. Struktur und Dynamik von Armut: Eine empirische Untersuchung für die Bundesrepublik Deutschland. Freiburg 1999, S. 13; vgl. Stang, in: Huster et al. 2008: 580.

die Maßnahmen gegenüber Obdachlosen bis in die späten 1960er Jahre eher der erzwungenen Anpassung an die Normen der übrigen Gesellschaft dienten, als dass sie eine entgegenkommende Hilfeleistung unter Berücksichtigung der Eigeninteressen der Obdachlosen gewesen wären.[609]

4.2.5. Maßnahmen

4.2.5.1. Situationsbericht

Maßnahmen entstehen nur dann, wenn verschiedene Stellen einen Handlungsbedarf sehen. So war es auch im Fall der Castrop-Rauxeler Obdachlosen. Allerdings erwuchs dieser Handlungsbedarf in den Augen der Castrop-Rauxeler Stadtverwaltung und anderer Organisationen nicht bloß aus den Ansichten über Obdachlose oder den rechtlichen Vorgaben, sondern auch aus konkreten Missständen.

So gab es zeitweilig relativ viele Menschen in Castrop-Rauxel, die von Obdachlosigkeit bedroht oder betroffen waren, und das zunächst mit stetig steigender Tendenz. 1955 verzeichnete die Stadtverwaltung 94 obdachlose Familien, die durch Räumungsurteil ihre Wohnungen verloren hatten. 1957 waren es bereits 108, fünf Jahre später sogar schon 252 Familien, welche die Stadt anderweitig unterbringen musste. Mitte der 1960er Jahre erreichte die Entwicklung schließlich bei rund 300 Familien mit über 1300 Personen ihren Wendepunkt, vermutlich weil 1963 die Wohnraumbewirtschaftung aufgehoben worden war und auf dem nun freien Wohnungsmarkt die Mieten in die Höhe schnellten. Danach blieb die Zahl der Obdachlosen erst relativ konstant, ehe sie immer weiter absackte auf zuletzt unter 500 Personen Ende 1975.[610] Damit entsprach die Entwicklung in Castrop-Rauxel NRW-weiten Tendenzen, wobei der Anteil der Obdachlosen an der Gesamtbevölkerung in der Ruhrgebietsstadt stets höher war als im Landesschnitt.[611] Hinter diesen Statistiken verbargen sich schwierige Lebensverhältnisse. 88 zufällig ausgewählte Einzelfallakten

---

[609] Vgl. Vaskovics/ Weins 1979: 29, 161f.; vgl. Kamensky/ Zenz 2001: 318; vgl. Huster, in: ders. et al. 2008: 260; vgl. Grohs 2010: 19.

[610] Verwaltungsbericht des Amts für öffentliche Ordnung der Stadt Castrop-Rauxel, Abt. 20b, 1955, S. 6f.; Tätigkeitsbericht der Stadt Castrop-Rauxel 1962, S. 17, AZ 4525; Niederschrift über die Prüfung der Unterlagen des Amts für öffentliche Ordnung durch das Rechnungsprüfungsamt, 24.8.1968, AZ 10364; alle StadA Castrop-Rauxel; *WAZ*, 1.8.1957 und 30.12.1975; vgl. Wagner-Kyora, in: Schulz 2005: 863f.; vgl. Wagner-Kyora, in: Ruck/ Boldorf 2007: 762-9.

[611] *WAZ*, 19.4.1969 und 30.12.1975; vgl. Vaskovics/ Weins 1979: 18, 55, 235; vgl. Angele 1989: 28.

aus dem Untersuchungszeitraum geben hier einen gewissen Einblick in die Lage der Castrop-Rauxeler Obdachlosen, die den Befunden anderer Studien ähneln. Die Obdachlosen waren demnach in vielen Lebenslagen benachteiligt, was ihnen finanzielle wie soziale Probleme bereitete.[612]

Beispielsweise waren Probleme auf dem Arbeitsmarkt weit verbreitet. Mehr als ein Drittel dieser Fälle war wenigstens zeitweilig von Arbeitslosigkeit betroffen. Bei rund einem Viertel der Fälle ließen sich mehrfache Arbeitsplatzwechsel oder die Ausübung von Gelegenheitsarbeit beobachten. Von jenen, die (zeitweilig) arbeiteten, war der Großteil nicht oder nur gering qualifiziert; lediglich fünf Personen waren als Handwerker ausgebildet. Dies passte zum Befund von Vaskovics und Weins von 1979, wonach rund zwei Drittel aller Obdachlosen ungelernte oder angelernte Arbeiter waren. Relativ deutlich ist auch eine traditionelle Rollenverteilung unter den Geschlechtern: Nur in einem Zehntel der Fälle war die Ehefrau nachweislich berufstätig, ansonsten bezogen sich die Angaben zur Arbeitssituation auf die Männer.[613]

Angesichts der Seltenheit regelmäßiger Erwerbstätigkeit häuften sich finanzielle Engpässe. Laut Vaskovics und Weins waren 1979 vier Fünftel aller Obdachlosen relativ arm, d.h. sie hatten entweder Anspruch auf Sozialhilfe oder verfügten über ein Einkommen, das nur knapp über dem Existenzminimum lag. In Castrop-Rauxel wiederum war ungefähr die Hälfte der 88 Fälle wenigstens vorübergehend auf Leistungen der Sozialhilfe angewiesen. Nahezu ein Drittel war verschuldet, was oft auf den Grund der Obdachlosigkeit hinwies: Fast 40 Prozent dieser Obdachlosen waren zwangsgeräumt worden, weil sie ihre Miete nicht gezahlt hatten – bei einigen war dies sogar mehrmals vorgekommen, oder sie hatten über mehrere Jahre hinweg Mietrückstände angesammelt. Seltener waren demgegenüber andere Gründe für den Verlust der Wohnung, etwa Werksfremdheit (5 Fälle, in denen die Mieter in den Wohnungen von Betrieben wohnten, für die sie nicht (mehr) arbeiteten), der Abbruch des bisher bewohnten Gebäudes (12 Fälle) oder sonstiges mietwidriges Verhalten (4 Fälle).[614]

Überdies unterschieden sich die Obdachlosen hinsichtlich ihrer Familienstrukturen von der restlichen Bevölkerung. Dem Forschungsüberblick von Vaskovics und Weins zufolge waren Einpersonenhaushalte mit älteren, alleinstehenden Menschen dabei eher die Ausnahme, vielleicht weil diesen Menschen umfangreiche Hilfen verschiedenster Art zur Verfügung standen. Das trifft auch auf Castrop-Rauxel zu. Gemäß

---

612 Anm. d. Verf.: Es handelt sich dabei um Fälle aus den Akten 6383, 6386, 6388, 6392, 7020, 22212-14, 22222f., 22288, 22290-95 sowie 22297-99; alle StadA Castrop-Rauxel; vgl. Herrmann et al. 1981: 28.

613 Vaskovics/ Weins 1979: 20, 60f.; vgl. Herrmann et al. 1981: 34f., 132f.

614 Vaskovics/ Weins 1979: 62; vgl. Herrmann et al. 1981: 34; vgl. Könen 1990: 98f.

einem Konzept der Stadt vom Juni 1974 waren von 457 Bewohnern der Obdachlosenunterkünfte gerade einmal 15 über 60 Jahre alt, offenbar weil vor der Einweisung in eine Obdachlosenunterkunft geprüft wurde, ob Plätze in Alteneinrichtungen verfügbar waren. Dem standen 42 Familien mit drei und mehr Kindern gegenüber, die insgesamt 311 Personen umfassten, also rund zwei Drittel aller Betroffenen. Damit lag Castrop-Rauxel sogar noch über den allgemeinen Ergebnissen der von Vaskovics und Weins zusammengetragenen Studien. Demnach war in den 1970ern fast die Hälfte aller von Obdachlosigkeit betroffenen Familien mindestens fünfköpfig, was auf nur sieben Prozent der nicht obdachlosen Restbevölkerung zutraf.[615]

In den frühen 1970ern verstärkte sich den generellen Untersuchungen zufolge auch der Trend zur ‚unvollständigen' Familie, in welcher ein Elternteil fehlte, womöglich eine Folge des Wandels der Sexualmoral in den 1960er Jahren. 1979 lag der Anteil solcher Familien in Obdachlosensiedlungen mit bis zu 14 Prozent doppelt so hoch wie außerhalb dieser Siedlungen. Ebenso häuften sich in Castrop-Rauxel in diesem Zeitraum die Fälle, in denen Obdachlose geschieden waren oder getrennt von ihren Partnern lebten. Insgesamt 36 Akten enthalten Hinweise auf solche Lebensumstände, und bei 13 Frauen war die Trennung sogar der Auslöser für die Obdachlosigkeit.[616]

Zu diesen Schwierigkeiten im beruflichen, finanziellen und familiären Bereich gesellten sich oft gesundheitliche Probleme: In immerhin einem Sechstel der vorliegenden Castrop-Rauxeler Fälle war ein Familienmitglied krank. In einigen dieser Fälle war der Ehemann Alkoholiker, in anderen Fällen handelte es sich um psychische Störungen oder körperliche Schäden infolge von Amputationen, Schlaganfällen oder Unfällen. Derartige Umstände blieben den Zeitgenossen nicht verborgen. So sehen einige Forscher insbesondere im Alkoholismus einen Grund dafür, dass Obdachlose in der übrigen Bevölkerung unter dem Verdacht standen, durch ihr Fehlverhalten als ‚Trinker' den Verlust ihrer Wohnung leichtsinnig herbeigeführt zu haben. Allerdings blieb trotz weiterer Studien zu diesem Thema bis heute unklar, was zuerst da war, was also Ursache und was Wirkung war: die Obdachlosigkeit oder die Krankheit bzw. Sucht.[617]

Nicht zuletzt stellte Obdachlosigkeit eine langwierige Angelegenheit dar. Die *WAZ* berichtete 1973, dass einige Familien in der dritten Generation in Obdachlosenunterkünften wohnten. Laut Vaskovics und Weins waren schon 1965 über 60 Prozent der Betroffenen in NRW seit mehr als zwei Jahren obdachlos, zehn Jahre später galt dies in

---

615 Konzept „Verhinderung und Beseitigung von Obdachlosigkeit", Juni 1974, AZ 18407, StadA Castrop-Rauxel; Vaskovics/ Weins 1979: 19, 57; vgl. Herrmann et al. 1981: 130f.; vgl. Kapitel 3.5.
616 Vgl. Vaskovics/ Weins 1979: 19, 58; vgl. Echternkamp 2013: 227f.
617 Vgl. Klanfer 1969: 47f., 54.; vgl. Vaskovics/ Weins 1979: 22, 51, 108f.; vgl. Herrmann et al. 1981: 57; vgl. Kamensky/ Zenz 2001: 318.

drei Viertel aller Fälle. Ob dies wiederum auch auf die 88 ausgewählten Castrop-Rauxeler Einzelfälle zutrifft, lässt sich nicht mehr mit Sicherheit sagen. Allerdings zeigen die Akten, dass Obdachlosigkeit langwierige Nachwirkungen hatte. Aktenlaufzeiten von über zehn, bisweilen sogar über zwanzig Jahren waren keine Seltenheit. Denn das Ordnungsamt forderte von den Betroffenen noch lange nach Beendigung ihrer Obdachlosigkeit die Begleichung ausstehender Nutzungsentgelte. Immerhin schien sich hier jedoch in den späten 1960er Jahren etwas zum Besseren zu ändern. Schloss das Amt bis 1970 nur vier von 39 Akten nach weniger als acht Jahren, so galt dies bei 26 Akten, die das Amt danach anlegte, in 19 Fällen. Die Laufzeiten der Akten verkürzten sich also, wobei nicht auszuschließen ist, dass dies mit der Fallauswahl zusammenhängt.[618]

Letztere Entwicklung könnte aber auch andere Ursachen haben, da sie zeitlich mit einer Ausweitung der Betreuungsangebote für Obdachlose zusammenfällt. Bis in die späten 1960er Jahre bildete nämlich die Beschaffung einer Unterkunft, gegebenenfalls auch finanzielle Leistungen, die hauptsächliche Form der Hilfestellung für Obdachlose. Dahinter stand die vom geltenden Recht geprägte Vorstellung, dass Obdachlosigkeit die öffentliche Ordnung störte. Für die Verantwortlichen lag es daher nahe, zunächst einmal den Anlass dieser Ordnungsstörung zu beheben, also den Verlust des Obdachs bzw. das Fehlen einer ausreichenden und menschenwürdigen Wohnung. Erst als bundesweit in den frühen 1970er Jahren ‚Randgruppen'-Diskussionen im Gefolge der Studentenproteste aufkeimten, erweiterten die Castrop-Rauxeler Beteiligten ihr Hilfsangebot speziell für ihre obdachlosen Mitbürger. Womöglich war es diesen Betreuungsmaßnahmen zu verdanken, dass Obdachlose ihre Probleme schneller überwinden konnten und sich die Aktenlaufzeiten daher verkürzten.

4.2.5.2. Unterbringung

Generell beschränkten sich die Castrop-Rauxeler Behörden auf zwei hauptsächliche Formen der Unterkunftsbeschaffung: Entweder beschlagnahmten sie die bisher genutzte Wohnung der Obdachlosen, um diese Personen gemäß § 19 OBG dort wieder einzuweisen, oder sie stellten eigene Notunterkünfte bereit, in denen sie die Betroffenen nach § 17 OBG unterbrachten. Beide Maßnahmen waren nicht unumstritten.

---

618 *WAZ*, 17.11.1973; Vaskovics/ Weins 1979: 67; vgl. Herrmann et al. 1981: 130; vgl. Jetter 2004: 165.

So bewegte sich vor allem die Wiedereinweisung in die frühere Wohnung in engen gesetzlichen Grenzen. Immerhin setzten sich die Behörden über die im Grundgesetz gewährten Rechte der Eigentümer dieser Wohnungen hinweg, wie mehrere Gerichtsurteile zwischen 1956 und 1961 bekräftigten. Demnach dürfe die Wiedereinweisung nur eine vorübergehende Maßnahme von höchstens sechs Monaten Dauer sein, die „der Behörde eine Anlaufzeit [gebe], um eine ordnungsmäßige Unterbringung vorzubereiten". Andernfalls sei der Verdacht berechtigt, dass die Gemeinden zu Lasten von Privatpersonen versuchten, Ausgaben zur Schaffung eigener Notunterkünfte zu vermeiden.[619]

Für das Castrop-Rauxeler Amt für öffentliche Ordnung hatten diese Urteile umfangreiche Konsequenzen. Denn bis dato hatte sich die Stadt für die Unterbringung von Obdachlosen vor allem auf Wiedereinweisungen bzw. das Entgegenkommen anderer Stellen verlassen. 1955 beispielsweise hatte das Ordnungsamt von den 94 Familien, die im Laufe des Jahres durch Räumungsurteile ihr Obdach verloren hatten, die Mehrheit nicht in städtischen Gebäuden unterbringen können. Stattdessen hatte die Stadt dafür Unterkünfte in Baracken der Bergbaugesellschaften beansprucht oder die Betroffenen in ihre bisherigen Wohnungen eingewiesen. [620] Auch in den Folgejahren änderte sich daran kaum etwas. Schließlich hatte die Stadt in dieser Zeit ohnehin Sorgen mit Blick auf den Wohnungsmarkt, denn das Wohnraumdefizit lag bis Ende 1962 über 3 Prozent.[621]

Derartige Umstände brachten der Castrop-Rauxeler Stadtverwaltung mehrfach Rügen ein. Allein bis Juli 1956 verschickte das Regierungspräsidium Arnsberg 14 Abmahnungen, nachdem die Stadt Wiedereinweisungen unerlaubterweise über sechs Monate hinaus verlängert hatte und die betroffenen Wohnungseigentümer dagegen Beschwerde eingelegt hatten. Auch der Haus- und Grundbesitzerverein Castrop-Rauxel-Nord und ein Rechtsanwalt, der im Namen eines Hauseigentümers handelte, erhoben um 1960 Einspruch gegen die mehrfache Verlängerung von Wiedereinweisungsverfügungen.[622]

Verschärfend kam hinzu, dass die verfügbaren städtischen Unterkünfte nicht nur unter anderem dank des Flüchtlingszustroms „propfenvoll" waren, wie die *WAZ* 1956

---

619 *WAZ*, 5.4.1956 und 13.7.1961; Art. 14 GG; vgl. Mühleis/ Palkovich 1989: 114f.

620 Verwaltungsbericht des Amts für öffentliche Ordnung, Abt. 20b, 1955, S. 6f., StadA Castrop-Rauxel.

621 Tätigkeitsberichte der Stadt Castrop-Rauxel 1961 (S. 11, AZ 4524), 1962 (S. 17, AZ 4525) und 1963 (S. 20, AZ 4526); alle StadA Castrop-Rauxel.

622 Widerspruch eines Rechtsanwalts, 3.2.1961, AZ 22294, StadA Castrop-Rauxel; *WAZ*, 27.7.1956 und 9.2.1960.

urteilte, sondern auch in schlechtem Zustand – ein Problem, das ebenso einige Baracken der Bergbauunternehmen betraf. 1957 befasste sich der Bauausschuss mit drei Baracken, die feucht, schlecht entlüftet, ungenügend geheizt und reparaturbedürftig waren. Die Stadt besserte daraufhin die Mängel in den eigenen Baracken aus, änderte aber nichts Grundlegendes, obwohl 1956 aufgrund der unhygienischen Verhältnisse mehrere Barackenbewohner an der Ruhr erkrankt waren. Stattdessen wurde der Beschluss des Hauptausschusses vom Sommer 1957, neue Notunterkünfte zu bauen, über Jahre hinweg nicht verwirklicht. Schließlich war die Unterbringung von Obdachlosen in diesen Jahren laut Wagner „das fünfte Rad am Wagen der Wohnungsbauförderungspolitik" auf kommunaler Ebene. Noch 1960 hielt das Amt für öffentliche Ordnung an den Baracken fest, da es keine Alternative dazu hatte, obwohl die Kritik an dieser Form der Obdachlosenunterbringung aufgrund der unzureichenden Zustände nicht abriss. So sprach die *WAZ* 1961 sogar von ‚Slums' und verurteilte das ‚Nordlager', eine Barackenansammlung im Eigentum eines Bergbauunternehmens, 1962 als ‚Ärgernis'. Ähnliche Vorwürfe brachte 1961 der Sozialausschuss vor.[623]

Parallel zu dieser Kritik stellten mehrere Faktoren in den frühen 1960er Jahren aber auch die ersten Weichen, um die Unterbringung von Obdachlosen zu verbessern. Allmählich ließ der Druck auf den Wohnungsmarkt in Form von Flüchtlingsströmen nach. Kurz vor Weihnachten 1959 löste das Vertriebenenamt das letzte Flüchtlingslager auf, nachdem genug Wohnungen für diesen Personenkreis geschaffen worden waren. Zudem verzeichnete die Stadt kurzzeitig Haushaltsüberschüsse, die Investitionen ermöglichten. Dadurch kam neue Bewegung in die Frage der Schaffung eigener Unterkünfte, auch dank neuer Diskussionen auf Landesebene.[624]

In den 1950er Jahren hatte es nämlich nur beschränkte Möglichkeiten gegeben, Landesmittel für Obdachlosenunterkünfte zu erhalten. 1956 etwa sprach sich das Land (und in der Folge auch der Castrop-Rauxeler Gemeinderat) gegen den Bau von Notbaracken aus, zahlte aber nur dann Gelder für Schlichtwohnungen für Obdachlose, wenn letztere vorher in Baracken gewohnt hatten. Dementsprechend waren diese sehr einfach gehaltenen Wohnungen, die noch nicht einmal tapeziert waren, in Castrop-Rauxel eher eine Seltenheit, trotz einiger kleinerer Bauprojekte Mitte der

---

[623] Bericht des Kreisarztes, 16.4.1956; Auszug der Niederschrift über die Sitzung des Bauausschusses, 4.2.1957; Prüfungsbericht zur Baracke an der Borghagener Straße, 25.4.1957; Aktennotiz des Amts für öffentliche Ordnung, 30.7.1957; alle AZ 6889; Aktennotiz des Amts für öffentliche Ordnung, 21.1.1960, AZ 11560; Niederschrift über die Sitzung des Sozialausschusses, 13.10.1961, AZ 18116; alle StadA Castrop-Rauxel; *WAZ*, 27.7.1956, 1.8.1957, 10.8.1957, 10.2.1961 und 24.11.1962; Wagner 1995: 236.

[624] Mitteilungsblatt der Stadtverwaltung Castrop-Rauxel 10/1959, 22.12.1959, AZ 18355, StadA Castrop-Rauxel.

1950er Jahre. Weiterhin hielt die *WAZ* Wohnungen des sozialen Wohnungsbaus ebenfalls für keine Lösung. Sie seien für die meisten Obdachlosen unerschwinglich, da für solche Wohnungen höhere Mieten als in den Schlichtwohnungen verlangt würden.[625]

Erst 1960 erfuhren die Mitglieder des StNW-Sozialausschusses, unter ihnen Castrop-Rauxels Stadtdirektor Bangel, dass ihre jahrelang vergeblichen Anfragen nach Finanzierungshilfen beim Land gefruchtet hatten: Die Landesregierung beabsichtige, so hieß es in einer Sitzung im Juni, ein entsprechendes Förderprogramm ins Leben zu rufen. Wie nötig ein solcher Schritt war, unterstrich Ausschussmitglied Bangel mit dem Verweis darauf, dass „von 42 Personen, die von Barackenwohnungen in Normalwohnungen untergebracht wurden, 31 wieder herausgeklagt worden" seien. Eine Förderung von Notunterkünften bzw. Schlichtwohnungen durch das Land sei daher höchst willkommen.[626]

Ihren Plan setzte die Landesregierung allerdings erst zwei Jahre später um. Am 1.4.1962 traten die ‚Bestimmungen über die Gewährung von Landesdarlehen an Gemeinden und Ämter zur Finanzierung von Wohnunterkünften für Obdachlose' in Kraft. Demnach konnten die Städte für Notunterkünfte und Schlichtwohnungen mit einem Raum ein Darlehen in Höhe von maximal 4200 DM beantragen, bei zwei Räumen waren es maximal 6400 DM, und für jeden weiteren Raum gab es höchstens 2200 DM in Darlehensform.[627]

Gelder vom Land waren nun also verfügbar. Es vergingen aber noch einmal anderthalb Jahre, bis sich dieser Umstand in Castrop-Rauxel bemerkbar machte. Dabei hatte das Ordnungsamt bereits vor Verabschiedung der Bestimmungen Anfang 1962 berichtet, „daß z.Z. in der gesamten Obdachlosenunterbringung in der Stadt Castrop-Rauxel ein Zustand eingetreten [sei], der nicht mehr verantwortet werden [könne]". Mehr noch: Im Herbst 1963 kam es sogar zu einem erneuten Ausbruch der Ruhr in einer Obdachlosenbaracke. Immerhin standen zu diesem Zeitpunkt bereits die ersten konkreten Planungen im Raum, mit denen die Castrop-Rauxeler Stadtverwaltung einige Wochen später an die Öffentlichkeit trat. Insgesamt 276 Wohneinheiten sollten

---

625 Stellungnahme des Ordnungsamts, 15.2.1962, AZ 10873, StadA Castrop-Rauxel; Abschrift Schreiben DST, 9.3.1955, AZ (B. Rep. 142-09)-4/44-47, LAB; *WAZ*, 27.7.1956 und 18.12.1956; vgl. Wagner 1995: 229f.; vgl. Wagner-Kyora, in: Schulz 2005: 877f., 881.

626 Niederschrift über die Sitzung des Sozialausschusses des StNRW, 13.6.1960, AZ 11697, StadA Castrop-Rauxel.

627 *MinBlNRW* 36/1962 (1.4.1962), S. 551-3.

als Schlichtwohnungen errichtet werden, und einige davon würden bereits gebaut, erklärten Amtsvertreter bei einer Pressekonferenz Anfang November 1963.[628]

Inwiefern die Ruhr eine Rolle bei der Mittelvergabe des Landes spielte, lässt sich nicht mehr nachweisen. Womöglich beeinflussten auch die angesetzte Aufgabe des baufälligen ‚Nordlagers' sowie der Abbruch zweier Baracken aufgrund von Straßenbaumaßnahmen die Entscheidung auf Landesebene. Fest steht aber, dass bald darauf der Castrop-Rauxeler Antrag auf Darlehen von Erfolg gekrönt war. Zum Jahreswechsel 1963/4 verschickte das Regierungspräsidium den Bewilligungsbescheid über 422.400 DM für Obdachlosenunterkünfte im südöstlichen Stadtteil Frohlinde. Insgesamt zahlte das Land 1963 730.000 DM, dazu kamen Anfang 1964 weitere 530.000 DM, mit denen die ersten 139 Wohnungseinheiten errichtet werden sollten. Die Stadt hatte demgegenüber 800.000 DM aus Eigenmitteln aufzubringen, die restlichen Kosten (in ungenannter Höhe) trug die Baugesellschaft GeWo.[629]

Zunächst ähnlich rasant, aber schlussendlich langsamer und weniger umfangreich als angedacht verlief der Bau der auf diese Weise finanzierten Wohnungen, den die GeWo durchführte. Im April 1964 konnten die ersten Obdachlosen in die zweistöckigen Gebäude am Westrand der Stadt ziehen. Weitere 10 Häuser mit insgesamt 107 Unterkünften entstanden im Verlauf des Jahres 1964 – ursprünglich beabsichtigt waren 140 Wohneinheiten. Auch danach kam die Stadtverwaltung nicht an die angesetzten 276 Wohneinheiten heran. Bis Ende 1967 waren es nur 230 Wohneinheiten (auch nur durch die Anmietung einer weiteren Baracke), die sich an verschiedenen Stellen an den Rändern Castrop-Rauxels wiederfanden.[630]

Die breite Verteilung der Obdachloseneinrichtungen – anstelle einer Ballung an einem einzigen Ort – erfolgte planmäßig. Rechtlich vorgeschrieben war dies nicht, da die Kommunen mangels gesonderter Gesetze für die Obdachlosenunterbringung viele Freiheiten besaßen, bei der Standortwahl ebenso wie bei der inneren Gestaltung der Unterkünfte. Die Folge dieser Offenheit war, dass viele Städte im Gegensatz zu Castrop-Rauxel jeweils eine einzige große Obdachlosensiedlung am Stadtrand schufen. Forscher haben dieses Vorgehen auf verschiedene Ursachen zurückgeführt,

---

[628] Bericht des Amts für öffentliche Ordnung zum Zustand der Obdachlosenunterkünfte im Nordlager, Jan. 1962; Schreiben des Amts für öffentliche Ordnung, 15.2.1962; beide AZ 10873, StadA Castrop-Rauxel; *WAZ*, 18.9.1963 und 9.11.1963.

[629] Bewilligungsbescheid des Regierungspräsidiums Arnsberg, 31.12.1963, AZ 18407; Aktenvermerke des Amts für öffentliche Ordnung, 11.10.1962 (AZ 10873) und 11.5.1964 (AZ 22292); alle StadA Castrop-Rauxel; *WAZ*, 30.9.1961 und 23.1.1964.

[630] Tätigkeitsberichte der Stadt Castrop-Rauxel 1964 (S. 20, AZ 4527) und 1967 (S. 13, AZ 4530); beide StadA Castrop-Rauxel; *WAZ*, 3.4.1964; vgl. Jetter 2004: 162f.

die von pragmatisch-ökonomischen Faktoren (der Höhe der Bodenpreise oder der Erleichterung der Betreuung an einem Ort) bis hin zum bewussten Versuch der sozialen Kontrolle reichten. In Castrop-Rauxel waren demgegenüber offenbar die Sichtweisen der Zeitgenossen auf die Obdachlosen, die sich an langlebigen Traditionen orientierten, sowie das Landesrecht die entscheidenden Faktoren für die Verteilung der Obdachlosenunterkünfte.[631]

Die Castrop-Rauxeler Stadtverwaltung hoffte nämlich darauf, bei ihren Großbauprojekten der 1960er Jahre ‚wohnungswürdige' von ‚asozialen' bzw. ‚unwürdigen' Obdachlosen zu trennen. Damit griff sie die Meinung des Landeswohnungsbauministeriums aus den frühen 1950er Jahren auf. Gemeinden sollten danach nur für ‚asoziale' Personen Unterkünfte stellen, während die gemeinnützigen Wohnbaugesellschaften mittels Anreizen zur Aufnahme der ‚würdigen', aber einkommensschwachen Mieter bewegt werden sollten. Das Ministerium lag damit auf einer Linie mit ihren Pendants in anderen Bundesländern, ließ aber die Frage offen, wer für die Finanzierung solcher Vorgaben aufkommen sollte.[632]

Zudem entsprang die Unterscheidung nach ‚Würdigkeit' jahrhundertealten Bewertungen armer Menschen und war auch in Castrop-Rauxel schon länger in den Köpfen der Verantwortlichen verankert. So traten entsprechende Ansichten bereits Anfang der 1950er Jahre in Äußerungen von Castrop-Rauxeler Verwaltungsvertretern zu Tage. Damals erklärte Stadtdirektor Bangel in einer Dienstbesprechung, die Stadt habe sich bewusst gegen eine Konzentration der Betroffenen entschieden, wie sie andere Großstädte anstrebten. Sonst bestünde nämlich „nicht mehr die Möglichkeit […], die besserungsfähigen von den nicht besserungsfähigen Menschen auszusondern". Ein Straßenzug von Unterkünften sei vielmehr allein für die „unverbesserlichen Asozialen" gedacht. Ansonsten verteilte die Stadt je sechs bis zwölf Obdachlosenfamilien zu dieser Zeit auf jeweils zwei bis drei Häuser in verschiedenen Stadtteilen.[633]

Eine solche Trennung der Obdachlosen beeinflusste neben der Wahl des Standortes die räumliche Ausstattung der Unterkünfte, ebenfalls anknüpfend an frühere Muster. Die Castrop-Rauxeler Stadtverwaltung setzte in dieser Hinsicht nämlich auf ein so genanntes ‚Drei-Stufen-Modell', das auf Überlegungen aus der Weimarer Republik aufbaute. Dieses Modell stellte Obdachlosen den Übergang von der Baracke über die Schlicht- in die Normalwohnung in Aussicht, aber nur, wenn sich die Obdachlosen den

---

631 Vgl. Vaskovics/ Weins 1979: 66, 159-61; vgl. Angele 1989: 73, 84f.

632 Vgl. Wagner 1995: 229f.

633 Niederschrift über eine Dienstbesprechung, 29.3.1952, AZ 11818; Aktenvermerk des Amts für öffentliche Ordnung, 18.8.1964, AZ 6383; beide StadA Castrop-Rauxel; vgl. Castel ²2008: 56; vgl. Huster, in: ders. et al. 2008: 246.

Wünschen der Stadtverwaltung entsprechend verhielten, also das Nutzungsentgelt zahlten und die Ordnung der Unterkünfte wahrten.[634]

Um ein regelkonformes Verhalten der Obdachlosen zu bewirken, verließen sich die Städte zunächst auf die Wirkung der äußeren Umstände. Bei Notunterkünften handelte es sich laut Angele in der Nachkriegszeit „oft um Barackensiedlungen, die weder Bad noch Dusche hatten, die nicht einmal eine eigene Wasserzapfstelle oder ein eigenes WC besaßen".[635] Überdies fanden sie sich in der Regel am Stadtrand oder in der Nähe von Industrieanlagen, also in isolierten Gegenden, die der Rest der Bevölkerung verschmähte. Demgegenüber hatten Schlichtwohnungen, die wie in Castrop-Rauxel ab den 1960er Jahren vielerorts entstanden, zumeist eigene Toiletten oder Wasserzapfstellen vorzuweisen, aber keine weiteren Zugeständnisse an den Wohnkomfort wie etwa gut geschnittene Räume oder eigene Küchen. (Zum Vergleich: Bereits 1956 verfügten 95 Prozent aller bundesdeutschen Normalwohnungen und immerhin rund 91 Prozent aller nordrhein-westfälischen Normalwohnungen über einen Küchenraum, also nicht bloß eine Kochnische). Die bewusst unwirtlich gehaltenen Unterkünfte sollten aus Sicht der Verwaltungen die Obdachlosen dazu bewegen, sich besonders anzustrengen, um diesen Verhältnissen zu entfliehen. Dazu passte auch das Vorgehen der Städte, ‚asoziale' Obdachlose, die solche Anstrengungen vermissen ließen, in den Baracken zu belassen.[636]

Das ‚Drei-Stufen-Modell', das die Obdachlosen über die Wohnumstände zu erziehen versuchte, hatte in Castrop-Rauxel lange Bestand. So nutzte das Ordnungsamt bis in die 1970er Jahre hinein Baracken sowie gesonderte Notunterkünfte zur Unterbringung von Obdachlosen, wenn diese ihren Zahlungspflichten nicht nachkamen oder die Hausordnung der Notunterkünfte missachteten. Im Oktober 1967 mietete das Ordnungsamt sogar noch Baracken auf dem Gelände der kurz zuvor stillgelegten Zeche ‚Graf Schwerin' am Ostrand der Stadt an, um dort säumige Zahler und ‚Störenfriede' unterzubringen.[637]

---

[634] Schreiben des Amts für öffentliche Ordnung, 2.2.1968, AZ 22213, StadA Castrop-Rauxel; vgl. Vaskovics/ Weins 1979: 63; vgl. Herrmann et al. 1981: 62; vgl. Angele 1989: 46; vgl. Oberhuber 1999: 75.

[635] Angele 1989: 45.

[636] Vgl. Katsch, Karl Heinz. „Die Wohnverhältnisse im September 1956: Erste Ergebnisse der Wohnungsstatistik 1956/7)", in: *Wirtschaft und Statistik* 9/1957, S. 369, 371; vgl. Vaskovics/ Weins 1979: 63; vgl. Herrmann et al. 1981: 60, 128f.; vgl. Angele 1989: 45; vgl. Könen 1990: 96; vgl. Oberhuber 1999: 76; vgl. Wagner-Kyora, in: Schulz 2005: 879.

[637] Schreiben des Amts für öffentliche Ordnung, 2.2.1968, AZ 22213, StadA Castrop-Rauxel.

Die Nutzung dieser Baracken hatte aber noch einen weiteren Grund. Denn die ab 1963 entstandenen Wohngebäude reichten nicht aus, um alle Obdachlosen aufzunehmen. 1965 berichtete die *WAZ*, dass die Stadt in manchen Fällen entgegen der Rechtslage die Wiedereinweisungsverfügungen auf zwei Jahre und mehr verlängerte. Die Stadtverwaltung selbst sprach Ende 1965 von einem Fehlbedarf von mindestens 100 Wohneinheiten, der auch in den nächsten beiden Jahren bestehen blieb. Erst die Zechenbaracken konnten den Bedarf an Unterkünften für Obdachlose decken.[638]

Nahezu zeitgleich kam es indessen zur Trendwende bei der Entwicklung der Obdachlosenzahlen. Der sich daraus ergebende Rückgang wirkte sich auf die städtische Wohnungspolitik im Bereich der Obdachlosenarbeit aus. 1974 stand in Castrop-Rauxel ein Viertel der Obdachlosenunterkünfte leer, 1975 sogar fast ein Drittel, und das, obwohl die Stadt bereits 1971 die Zechenbaracken im Osten der Stadt zugunsten der Gewerbeansiedlung aufgegeben hatte. Weitere Obdachlosenunterkünfte ließ die Stadt daher entweder durch Umbau in Normalwohnungen umwandeln, obwohl es dafür keine Landesmittel gab, oder nach 1975 teilweise abreißen.[639]

Hinter diesen Entscheidungen standen verschiedene Einflüsse. Die wirtschaftliche Abschwächung der frühen 1970er Jahre machte sich bemerkbar, so dass die Verantwortlichen in der Stadtverwaltung sich zu einer genaueren Berechnung von Kosten und Nutzen ihrer Maßnahmen gezwungen sahen. Anhand eines direkten Vergleichs der Kosten für Obdachlosenunterkünfte und für Wiedereinweisungen stellte das Ordnungsamt Mitte der 1970er Jahre fest, dass erstere weit höhere Ausgaben nach sich zögen als letztere, insbesondere weil das Amt auch für nicht beanspruchte Unterkünfte Mieten an die GeWo zahlen musste. So deckten die Einnahmen aus Nutzungsentgelten, die von den Obdachlosen selbst zu entrichten waren, bei den Obdachlosenunterkünften weniger als die Hälfte der städtischen Ausgaben für Mieten an die GeWo, während bei Wiedereinweisungen immerhin zwei Drittel der Ausgaben auf diese Weise gedeckt waren. Allein schon aus pragmatischen finanziellen Gründen erschienen gesonderte Obdachlosenunterkünfte den städtischen Behörden daher wenig sinnvoll.[640]

---

638 Tätigkeitsbericht der Stadt Castrop-Rauxel 1965, S. 18, AZ 4528; Schreiben des Stadtdirektors Elting, 25.10.1967, AZ 12388; beide StadA Castrop-Rauxel; *WAZ*, 19.8.1965.

639 Aktennotizen des Amts für öffentliche Ordnung, 18.4.1974, 24.6.1975, 29.7.1975 (alle drei AZ 18407) und 23.3.1978 (AZ 1163-2, Zwischenarchiv); alle StadA Castrop-Rauxel; *WAZ*, 24.2.1971, 8.5.1974 und 24.2.1975.

640 Gegenüberstellung der Kosten für Obdachlosenunterkünfte und Wiedereinweisungen, undatiert [1974?], AZ 18407, StadA Castrop-Rauxel.

Des Weiteren mehrte sich seit den späten 1960er Jahren, offenbar unter dem Eindruck bundesweiter ‚Randgruppen'-Diskussionen, die Kritik an den Obdachlosenwohnungen, und zwar ausdrücklich an deren ursprünglichem Konzept der gewollten Unwirtlichkeit. 1968 etwa betonten Familienfürsorgerinnen, kinderreiche Familien sollten nicht in günstigere Unterkünfte umgesetzt werden, wenn diese Familien mit ihren Entgeltzahlungen in Rückstand gerieten. Zwar habe sich die Drohung mit der Umsetzung als Zwangsmittel gegenüber säumigen Zahlern bewährt, doch habe inzwischen auch der DST dieses Verfahren „für nicht zulässig erklärt", da die Interessen der Kinder höher zu bewerten seien als finanzielle Erwägungen der Stadt.[641]

Ähnliche Vorwürfe kamen nicht nur 1973 vom städtischen Sozialarbeiter für die Obdachlosenbetreuung, der aus der hohen Wohndichte „menschliche, soziale und bauliche Probleme" ableitete, sondern auch von Seiten der Presse und der freien Wohlfahrtsverbände. So nannte die Arbeiterwohlfahrt die Notunterkünfte 1972 „menschenunwürdig", und die *WAZ* verurteilte Ende 1973 die Obdachlosenunterkünfte dafür, dass dort jedem Bewohner nur fünf Quadratmeter zugestanden würden, während der Tierschutzverband für Hunde sogar jeweils sechs Quadratmeter als Auslauffläche forderte.[642]

Die Kritik, die auch anderswo in Westdeutschland zutage trat, verhallte nicht ungehört, es dauerte aber, bis sie Wirkung zeigte. Erst 1975 änderten die nordrhein-westfälischen Innen-, Arbeits- und Sozial- sowie Kultusministerien ihren Runderlass von 1970 insofern ab, dass künftig bestimmte Standards bei Obdachlosenunterkünften einzuhalten waren. Diese griffen genau die Rügen der Castrop-Rauxeler Verantwortlichen auf, wobei unklar ist, welcher Zusammenhang zwischen Kritik und Gesetzgebung bestand. Beispielsweise sollten jedem Bewohner mindestens acht Quadratmeter Wohnfläche zur Verfügung stehen, zudem sollten Familien mit Kindern mindestens zwei Räume zugewiesen bekommen, und die zuständigen Behörden waren angewiesen, die Umsetzung von Familien in günstigere, aber kleinere Unterkünfte nach Möglichkeit zu vermeiden. Darüber hinaus sollten die Städte die Unterbringung in Lagern und „Unterkünften einfachster Art […] weitestgehend beseitig[en]". Das Land ging sogar so weit, seine bisherige Förderung für den Bau von

[641] Stellungnahme des Amts für öffentliche Ordnung, 8.10.1968, AZ 10364, StadA Castrop-Rauxel; vgl. Jetter 2004: 164.
[642] Niederschrift über die Sitzung des Sozialausschusses, 8.3.1973, AZ 12256, StadA Castrop-Rauxel; *WAZ*, 26.2.1972 und 17.11.1973; vgl. Jetter 2004: 165.

Obdachlosenunterkünften einzustellen und diese Mittel stattdessen für Baumaßnahmen zugunsten kinderreicher Familien zu verwenden.[643]

Insgesamt war somit die erzieherische Einflussnahme auf die Obdachlosen allein über eine künstliche Verschlechterung der Wohnverhältnisse in den 1970ern in eine Sackgasse geraten. Seit 1971 nutzte die Stadt keine Baracken mehr, und auch die von Stadt und GeWo in den frühen 1960er Jahren errichteten Schlichtwohnungen hatten in ihrer ursprünglichen Form keine Zukunft. Das Drei-Stufen-Modell, das sich an traditionellen Vorstellungen über die Hilfswürdigkeit von Obdachlosen orientierte, war damit gescheitert. Die frühen 1970er Jahre bildeten aber nicht nur das Ende einer alten, sondern auch den Beginn einer neuen Ära in der Obdachlosenhilfe. Neben die reine Wohnversorgung trat seither immer stärker die persönliche Betreuung. Auch diese Maßnahmenform ließ die Unterbringung in bewusst unwirtlich gehaltenen Unterkünften zunehmend überflüssig erscheinen.

4.2.5.3. Betreuung

Wie bei der Altenbetreuung war bei den Obdachlosen eine der frühesten Hilfsformen materieller Art. Daneben gab es ebenfalls schon früh Betreuungsangebote in anderen Bereichen, die jedoch erst seit den späten 1960er Jahren stärker zum Tragen kamen. Entweder setzten diese Maßnahmen vorbeugend an oder sie bemühten sich, eine bereits vorliegende Obdachlosigkeit zu beenden. Gemeinsam war diesen Maßnahmen, dass sie sich lange Zeit fast ausschließlich an Einzelpersonen richteten und dass der bundesdeutsche Gesetzgeber sie den Kommunen nicht ausdrücklich auferlegte.

So handelte es sich bei der finanziellen Hilfe, die in erster Linie auf die Vermeidung der Zwangsräumung bei Mietschulden abzielte, um keine Pflichtaufgabe der öffentlichen Fürsorge. Sowohl § 3 RGr als auch § 6 BSHG waren als ‚Kann'- bzw. ‚Soll'-Vorschriften formuliert, die keinen Rechtsanspruch für die Hilfsbedürftigen beinhalteten. Dasselbe galt für den 1974 eingeführten § 15a BSHG, der unter anderem speziell die ‚Sicherung der Unterkunft' zum Ziel hatte.[644]

Dennoch plädierte der Arbeitsausschuss der Vereinigung der westfälischen Fürsorgeverbände schon 1951 für eine solche Hilfestellung in Einzelfällen. Der

---

[643] Gemeinsamer Runderlass des Innenministers, des Arbeits- und Sozialministers und des Kultusministers vom 2.7.1975, in: *MinBlNRW* 86/1975, S. 1337f.; vgl. Könen 1990: 97.

[644] Vgl. Schellhorn/ Jirasek/ Seipp [4]1966: 23; vgl. Mergler, Otto et al. Bundessozialhilfegesetz: Kommentar. Köln [2]1975, S. 99.

Arbeitsausschuss begründete diese Empfehlung mit pragmatischen Erwägungen: Eine Übernahme des Mietrückstands belastete nach Ansicht des Ausschusses die öffentlichen Kassen nicht so sehr wie eine länger andauernde Hilfsbedürftigkeit, die bei Eintreten der Obdachlosigkeit zu erwarten sei. Das Castrop-Rauxeler Fürsorgeamt bzw. Sozialamt ließ sich offenbar von diesem Argument überzeugen und leistete seither freiwillig derartige Hilfen.[645]

Statistiken darüber, welchen Umfang diese Leistungen annahmen, liegen nicht vor. Mehr noch: Vaskovics und Weins legten zumindest 1979 den Schluss nahe, dass die westdeutschen Städte die vom BSHG empfohlenen Hilfen in der Praxis oft „nur selektiv und meistens nicht rechtzeitig ein[]setzt[en]". Diesem pessimistischen Urteil steht allerdings der Rückgang der Obdachlosenzahlen in Castrop-Rauxel um fast zwei Drittel in der ersten Hälfte der 1970er Jahre entgegen – ein Rückgang, der unter anderem auf die Umsetzung weiterer Maßnahmen der Betreuung zurückzuführen ist.[646]

Schließlich gab es schon in den 1950er Jahren in der Castrop-Rauxeler Stadtverwaltung Stimmen, die sich für eine Ergänzung der finanziellen Leistungen für Obdachlose bzw. von Obdachlosigkeit bedrohte Hilfsbedürftige aussprachen. So hieß es in einer Dienstbesprechung im Frühjahr 1952, dass „eine wesentliche Maßnahme […] [des Fürsorgeamtes] nicht allein die wirtschaftliche Betreuung [sei], sondern auch die fürsorgerische Erziehung" ‚asozialer' Familien. Eine solche Aussage offenbarte indessen zweierlei: Einerseits prägte zu diesem Zeitpunkt noch die Unterscheidung in würdige und unwürdige Obdachlose die Ansichten der Fürsprecher einer erweiterten Betreuung, die aber immerhin glaubten, dass auch ‚Asoziale' besserungsfähig seien. Andererseits ging es hier um ein traditionelles Konzept der Fürsorge, das arme Menschen als passive Empfänger von Hilfsmaßnahmen verstand und auf Einzelpersonen bzw. Familien begrenzt war. Die Fürsorgerinnen gingen also bei den Obdachlosen so vor wie bei den übrigen Hilfsbedürftigen, indem sie ihnen Hausbesuche abstatteten und dabei die persönlichen Verhältnisse der Betroffenen prüften. Bisweilen war dabei die Polizei gefordert, die beispielsweise 1957 in den Baracken der Obdachlosen „verbrecherische Elemente" aufspüren sollte. Eine spezielle Obdachlosenarbeit gab es dagegen nicht.[647]

---

[645] Auszug der Niederschrift über die Sitzung des Arbeitsausschusses der Vereinigung der Fürsorgeverbände Westfalens, 31.5.1951; Schreiben des Fürsorgeamts, 20.9.1954; beide AZ 11867; Konzept „Verhinderung und Beseitigung von Obdachlosigkeit", Juni 1974, AZ 18407; alle StadA Castrop-Rauxel.

[646] Vaskovics/ Weins 1979: 31, 189; vgl. Könen 1990: 167; vgl. Jetter 2004: 94.

[647] Niederschrift über eine Dienstbesprechung, 29.3.1952, AZ 11818, StadA Castrop-Rauxel; *WAZ*, 17.8.1957; vgl. Föcking 2007: 15f.; vgl. Kapitel 1.2.1. (Aufgaben).

Damit unterschieden sich diese frühen Maßnahmen zum Teil erheblich von den Bemühungen verschiedener Stellen ab den späten 1960er Jahren. In der Zwischenzeit hatten neue, aus dem Ausland stammende Vorstellungen über Fürsorge auch in Deutschland allmählich Fuß fassen können. An erster Stelle stand das angloamerikanische Konzept der ‚Gemeinwesenarbeit'. Seit den 1950er Jahren in der Bundesrepublik bekannt, avancierte es ab den frühen 1970ern zur Leitlinie für die Arbeit mit ‚Randgruppen', also auch mit Obdachlosen. Dabei handelte es sich um ein „Verbundsystem psychosozialer Hilfen", in dem laut Iben „Vorschulerziehung […], Elternarbeit, Hausaufgabenhilfe, berufliche Qualifikation, Beratung […], Öffentlichkeitsarbeit und Initiierung von Bewohnergruppen sowie politische[] Aktionen" zusammenkamen. Hilfsbedürftige sollten also in verschiedenen Lebensphasen und -lagen vielfältige Formen der Unterstützung erhalten, und zwar unter Einbezug eines weiten sozialen Umfeldes der Hilfsbedürftigen. Außerdem ermunterte die Gemeinwesenarbeit die Betroffenen zur Beteiligung an Entscheidungen über Maßnahmen. Forscher und Praktiker hofften, dadurch die Hilfsbedürftigen über erweiterte Teilhaberechte stärker als bisher zur ‚Hilfe zur Selbsthilfe' zu befähigen. Diese Hoffnung passt zur Vorstellung vom aktivierenden Sozialstaat, die sich in den folgenden Jahrzehnten durchsetzte, und stellte einen Abschied vom autoritären Fürsorgestil früherer Zeiten dar.[648]

In Castrop-Rauxel war der Gemeinwesenarbeit indessen nur ein fragwürdiger Erfolg beschieden. Finanzielle und andere Entwicklungen liefen einer durchgreifenden Veränderung bis 1975 zuwider. Allerdings schien dieses Konzept um 1970 kurzzeitig die Obdachlosenarbeit in der Stadt umzuwälzen, die in diesen Jahren aus verschiedenen Gründen mehr Aufmerksamkeit erhielt.

Der Anstoß für eine verstärkte Betreuung der Obdachlosen erfolgte dabei bei der Stadt aus organisatorischen Gründen, die eingangs nur die interne Struktur des Sozialamtes betrafen. Im Sommer 1968 befasste sich das Sozialamt mit der Frage, wie mit männlichen Bewerbern für den Fürsorgedienst umzugehen sei. Zu dieser Zeit war noch die Vorstellung verbreitet, dass Frauen besser für soziale Berufe geeignet seien. Das Personalamt sagte deshalb zwei Bewerbern ab, regte zugleich aber an, dass sich das Sozialamt überlegen möge, inwiefern man künftig Männer im fürsorgerischen Außendienst einsetzen könne. 1971 war es dann so weit: Auf Vorschlag der Castrop-Rauxeler Oberfürsorgerin stellte das Sozialamt einen Sozialarbeiter für die

---

648 Angele 1989: 197; vgl. Klanfer 1969: 157; vgl. Grunow/ Pamme, in: Frese et al. 2003: 521; vgl. Kaufmann, in: *ZSR* 1/2009: 18; vgl. Becker/ Gulyas, in: *ZSR* 1/2012: 85; vgl. Bauer, in: *SozM* 10/2012: 37-9; vgl. Thuns, in: *SozArb* 9-10/2012: 333f.

Resozialisierungsarbeit mit Familien in Notunterkünften ein. Castrop-Rauxel nahm damit gegenüber den Nachbarstädten die Rolle eines Pioniers ein.[649]

Auch bei der Arbeiterwohlfahrt waren es zunächst personelle Gründe, die den örtlichen Verband dazu veranlassten, sich den Obdachlosen in größerem Umfang als bisher zuzuwenden. Im Mai 1969 löste der 35-jährige Sozialpädagoge Heinz Brokmeier den 42-jährigen bisherigen Geschäftsführer Peter Pfeilschmidt ab. Sie gehörten aufgrund ihres Alters einer ähnlichen Generation an, trotzdem war dieser Wechsel von großer Bedeutung für die Arbeit der Arbeiterwohlfahrt. Denn Pfeilschmidt sah auch nach seinem Weggang aus Castrop-Rauxel als neuer Leiter einer Erholungseinrichtung den Schwerpunkt seines Wirkens in der Altenhilfe. Brokmeier dagegen, seit 1968 Angestellter der Arbeiterwohlfahrt, legte sein Augenmerk auf die Arbeit in ‚sozialen Brennpunkten'.[650]

Brokmeiers Begriffswahl verwies auf die ideelle Tragweite des Geschäftsführerwechsels. Oberhuber zufolge symbolisierte nämlich die Bezeichnung ‚sozialer Brennpunkt', die sich vor allem in den 1970er Jahren durchsetzte, das geänderte Verständnis der Obdachlosenhilfe, das sich seit den frühen 1960er Jahren in der professionellen Sozialarbeit und -pädagogik entfaltete. Seither sollte „Re-Inklusion *qua* Resozialisierung mittels eines professionellen, womöglich wissenschaftlich fundierten, therapeutischen und pädagogischen Methodeninstrumentariums" vonstattengehen. Soziale Arbeit erfuhr dadurch laut Oberhuber einen Zuwachs an Prestige und Professionalität: „Tendenziell verwandelten sich die stumpfen Wärter von Asozialen in heldenhafte Einsatzkräfte in sozialen Krisengebieten, denen schon fast der legendäre Status des Arztes zukam." Der Grundstein für das erwähnte Konzept der Gemeinwesenarbeit war damit gelegt.[651]

Brokmeier und seine Arbeiterwohlfahrt blieben nicht die einzigen, die diesen Wandel durchliefen. Ebenso sprach die städtische Oberfürsorgerin bald nach Brokmeiers Amtsantritt von ‚sozialen Brennpunkten', denen das Sozialamt mehr Aufmerksamkeit schenken müsse. Sozialamt und Arbeiterwohlfahrt unterschieden sich allerdings bei der Wahl ihrer Maßnahmen.[652]

---

[649] Aktenvermerk des Personalamts, 20.8.1968, und Stellungnahme der Oberfürsorgerin, 19.11.1968; beide AZ 10384; Niederschrift über eine Arbeitsbesprechung der Sozialamtsleiter des Umlandes, 21.6.1971, AZ 12362; Aktennotiz des Sozialamts, 31.12.1971, AZ 18893; alle StadA Castrop-Rauxel; vgl. Kapitel 1.2.1 (Personal).
[650] *WAZ*, 25.7.1969 und 17.2.1970.
[651] Oberhuber 1999: 93; vgl. Kaufmann, in: *ZSR* 1/2009: 20; vgl. Hammerschmidt/ Sagebiel, in: dies. 2010: 11; vgl. Kruse, in: Hammerschmidt/ Sagebiel 2010: 52.
[652] Stellungnahme der Oberfürsorgerin, 5.11.1969, AZ 10384, StadA Castrop-Rauxel.

So kündigte Brokmeier 1969 an, „über die Kinder Kontakte zu den Eltern knüpfen“ zu wollen, etwa durch Schulaufgabenhilfen. Die Arbeiterwohlfahrt wollte bei den jüngsten Mitgliedern der Obdachlosenfamilien ansetzen, um über sie Einfluss auf die gesamte Familie zu bekommen, was auch dem Vorgehen anderer Ortsvereine der Arbeiterwohlfahrt entsprach. Genau umgekehrt war es bei der Stadt. Das Sozialamt strebte zunächst die Einflussnahme auf die Erwachsenen (ohne Unterscheidung nach Geschlecht) an, die wiederum positiv auf die Kinder zurückwirken sollte. An erster Stelle eines möglichen Aufgabenbereichs für einen Sozialarbeiter nannte die Oberfürsorgerin daher die „Eingliederung in das Arbeitsleben von Arbeitsentwöhnten oder Strafentlassenen“. Bei der Ursachenforschung glich sie aber der Arbeiterwohlfahrt. Denn das Fehlen einer regelmäßigen Berufstätigkeit erwachsener Obdachloser führte sie auf „mangelnde[] Schulausbildung und von daher weniger Berufschancen“ zurück – Umstände, die sie unter anderem für die „Verwahrlosung“ von Kindern verantwortlich machte.[653]

Die unterschiedlichen Herangehensweisen wirkten sich auf die Hilfsleistungen aus, wenngleich Stadt und Arbeiterwohlfahrt einander in den Folgejahren in gewissem Umfang annäherten: Die Stadtverwaltung nahm Maßnahmen zugunsten von Kindern und Jugendlichen in ihren Aufgabenkatalog auf, während die Arbeiterwohlfahrt daneben auch stärker auf die Erwachsenen zuging.

Zunächst änderte sich aber relativ wenig. Die Angebote der Stadt blieben in den frühen 1970er Jahren vornehmlich auf erwachsene Personen ausgerichtet, je nachdem, ob diese Personen von Obdachlosigkeit unmittelbar bedroht oder bereits betroffen waren. Zu den erwähnten finanziellen Hilfen gesellte sich in diesem Zusammenhang persönliche Unterstützung. Der eigens dafür eingestellte Sozialarbeiter hatte beispielsweise im Rahmen der ‚vorbeugenden Hilfe’ nach dem BSHG die Aufgabe, mit Mietern, Vermietern, dem Wohnbauförderungsamt sowie den Wohnungsbauträgern (etwa der GeWo) darüber zu verhandeln, eine Wohnungskündigung oder Räumungsklage zurückzunehmen. Bei obdachlosen Personen hielt die Stadt verschiedene Angebote bereit, etwa Beratung, Arbeits- und Wohnungsvermittlung, Hilfe bei der Haushaltsführung oder Erziehung zur „Gemeinschaftsfähigkeit“. Damit reihte sich die Castrop-Rauxeler Verwaltung in die Gruppe mehrerer deutscher Großstädte (z.B. Köln) ein, die um 1970 neue, auf Prävention ausgerichtete Verfahrensweisen im Umgang mit Obdachlosen einführten. Hier offenbarten sich die Folgen der breiten überregionalen Vernetzung der Stadtverwaltung. Entscheidend für die konkrete

[653] Stellungnahme der Oberfürsorgerin, 5.11.1969, AZ 10384, StadA Castrop-Rauxel; *WAZ*, 25.7.1969.

Anwendung dieser Hilfsleistungen war dabei jedoch weiterhin die an gängigen Sichtweisen orientierte Einschätzung der Verwaltung, wie integrationsfähig die Betroffenen waren.[654]

Schriftstücke der Stadt aus dem Jahr 1974 enthielten allerdings auch andere Formen der Betreuung. Die Stadtverwaltung ging davon aus, dass Obdachlosigkeit oftmals mit gesundheitlichen Einschränkungen verbunden war, wie es einige Einzelfälle auch nahelegen. Daher sah das Sozialamt seine Aufgaben 1974 unter anderem darin, gemeinsam mit dem Gesundheitsamt Obdachlose zur Nutzung von Gesundheitseinrichtungen und generell in Gesundheitsfragen zu beraten, die Unterkünfte ärztlich kontrollieren zu lassen, Röntgen-Reihenuntersuchungen, Tuberkulosekontrollen und freiwillige Impfaktionen durchzuführen und schließlich Kinder und Mütter in Erholungskuren zu verschicken. Letzterer Punkt deutete an, dass die Stadt nun auch das Geschlecht in die Wahl der nötigen Maßnahmen einbezog und überdies die Betreuung von Kindern in Obdachlosenunterkünften zu einer weiteren Aufgabe städtischer Stellen auserkoren hatte. Hierbei beabsichtigte das Sozialamt, gemeinsam mit dem Schulamt und teils auch dem Gesundheitsamt Schularbeitenhilfe, sprachliche Förderung und sonderpädagogische Hilfen bereitzustellen. Inwiefern Betroffene selbstständig darüber entscheiden durften, ob sie die angebotenen Hilfsleistungen auch wahrnahmen, ist allerdings unklar.[655]

Den freien Trägern wiederum wies das Sozialamt 1974 mehr Aufgaben in der Kinder- und Jugendbetreuung, aber auch in der Erwachsenenarbeit zu. Nach dem Willen des Amtes sollten die Verbände in Eigenregie Jugendarbeit und Freizeitmaßnahmen sowie ebenfalls Schularbeitenhilfen durchführen. Dazu kamen die Hauptverantwortung für die Gemeinwesenarbeit und einige Kooperationen zwischen Verbänden und Stadt, etwa in den Bereichen Erholung, Einzelfallhilfe, Platzvermittlung und Elternarbeit in Spielstuben und Kindergärten sowie Angebote der Mütter- und Elternbildung. Um diese Kooperationen zu verstetigen, regte das Sozialamt die Bildung einer Arbeitsgemeinschaft zwischen Stadt und Verbänden an, wie sie § 95 BSHG vorsah.[656]

---

654 Konzept „Verhinderung und Beseitigung von Obdachlosigkeit", Juni 1974, AZ 18407, StadA Castrop-Rauxel; vgl. Vaskovics/ Weins 1979: 31, 163f., 165, 168f.; vgl. Könen 1990: 176; vgl. Kapitel 1.2.5.

655 Konzept „Verhinderung und Beseitigung von Obdachlosigkeit", Juni 1974; Schreiben des Sozialamts, 1.7.1974; beide AZ 18407, StadA Castrop-Rauxel; vgl. Klanfer 1969: 47f., 54.

656 Konzept „Verhinderung und Beseitigung von Obdachlosigkeit", Juni 1974; Schreiben des Sozialamts, 1.7.1974; beide AZ 18407, StadA Castrop-Rauxel; vgl. Vaskovics/ Weins 1979: 32, 169, 192f., 223.

Dieses Konzept der Stadt ließ zwar offen, welche freien Träger die Stadtverwaltung meinte, doch kam zu diesem Zeitpunkt in Castrop-Rauxel nur die Arbeiterwohlfahrt dafür in Frage. In einer Hochphase der bundesweiten medialen Aufmerksamkeit für Obdachlose hatte die Castrop-Rauxeler Gruppe dieses Verbandes, der sich auf Bundesebene seit den frühen 1960er Jahren mit neuen Konzepten der Sozialarbeit befasste, 1971 ein Modellprogramm ins Leben gerufen. Die Castrop-Rauxeler Arbeiterwohlfahrt war damit einer von 27 Trägern in NRW, die hierfür Fördermittel vom Land erhielten. Inhaltlich orientierte sich das Modellprogramm an den neuesten Forschungserkenntnissen über erfolgreiche Gemeinwesenarbeit. Demnach sei Obdachlosigkeit „ein multifunktionales Phänomen", dem „nur durch mehrdimensionale Ansätze begegnet werden" könne, wie es in einem vorläufigen Konzept vom Jahresbeginn 1974 hieß. Als die Stadt wenige Monate später ihre eigene Denkschrift für die Obdachlosenbetreuung erstellte, konnte die Arbeiterwohlfahrt daher schon drei Jahre praktischer Erfahrungen mit den ihr zugewiesenen Aufgaben vorweisen.[657]

All diese Maßnahmen zusammengenommen schienen durchaus messbaren Erfolg zu haben, entgegen zeitgenössischer Studien, welche die Wirksamkeit dieser Maßnahmen bezweifelten und beispielsweise in der gesonderten Jugendarbeit für Obdachlose die Gefahr der weiteren Isolation sahen. Dass nämlich die Obdachlosenzahlen von 1350 Personen im Jahre 1969 auf unter 500 sechs Jahre später sanken, führte die Stadtverwaltung unter anderem auf ihren Einsatz im Obdachlosenbereich zurück. Bereits 1972, im ersten Jahr der intensiveren städtischen Bemühungen um die Obdachlosen, setzte das Ordnungsamt von 57 geplanten Zwangsräumungen nur zwölf um, indem sie die Betroffenen in Notunterkünfte oder in ihre bisherigen Wohnungen einwies. In den übrigen Fällen hob das Amtsgericht das Räumungsurteil wieder auf, nachdem der städtische Sozialarbeiter erfolgreich zwischen den Streitparteien vermittelt hatte, oder aber die Betroffenen verzogen, ehe sie ihre Wohnungen unter Zwang verlassen mussten. Aus denselben Gründen gab es zwischen Januar 1973 und März 1974 nur sieben Einweisungen in Obdachlosen-Unterkünfte.[658]

Allerdings war diese Erfolgsgeschichte in zweierlei Hinsicht beeinträchtigt. Erstens sagten die beschriebenen Konzepte nichts darüber aus, was nach Beendigung der Obdachlosigkeit passieren sollte. Damit stand Castrop-Rauxel in einer Reihe mit

---

[657] Vorläufiges Konzept der Arbeiterwohlfahrt Castrop-Rauxel zur Obdachlosenarbeit im Rahmen des NRW-Modellprogramms „Soziale Rehabilitation von Obdachlosen", Jan. 1974, AZ 18407, StadA Castrop-Rauxel.

[658] Anlage zur Niederschrift über die Sitzung des Sozialausschusses, 8.3.1973, AZ 12256; Aktennotiz des Sozialamts, 18.4.1974, AZ 18407; beide StadA Castrop-Rauxel; *WAZ*, 27.7.1973; vgl. Vaskovics/ Weins 1979: 33, 194f.

zahlreichen anderen Städten, die selten Maßnahmen zur nachgehenden Betreuung von ehemaligen Obdachlosen durchführten, wie Vaskovics und Weins 1979 feststellten. Zweitens war das Verhältnis zwischen Arbeiterwohlfahrt und Stadtverwaltung nicht so harmonisch, wie es die Aufgabenverteilung und der Rückgang der Obdachlosenzahlen vermuten ließen.[659]

So stand das städtische Konzept vom Sommer 1974 am Ende eines offenen, in der Presse ausgetragenen Konfliktes zwischen Arbeiterwohlfahrt und Stadt, der im Kern genau das Verhältnis beider Träger berührte. Die Arbeiterwohlfahrt forderte zu diesem Zeitpunkt seit Monaten mehr Einfluss, etwa im Rahmen eines neu zu gründenden Arbeitskreises mit städtischen Dienststellen – ohne Erfolg. Stattdessen ließ die Verwaltung die freien Verbände außen vor, als sie mit der GeWo über die Zukunft der Obdachlosenunterkünfte zu verhandeln begann. [660]

Dem Großteil der Bewohner dieser Unterkünfte drohte durch die städtischen Pläne die Umsetzung in andere Unterkünfte. Genau dies versuchte der Leiter des Modellprogramms der Arbeiterwohlfahrt, der Sozialarbeiter Klaus-Peter Beckmann, zu verhindern. Seiner Ansicht nach seien die Bewohner noch nicht zur Umsetzung bereit, sondern bedürften einer intensiven Vorbereitung. Jede vorschnelle Handlung des Sozialamtes sei daher „‚fast ein Verbrechen'", ließ sich Beckmann in der *WAZ* zitieren. Die Forderung Beckmanns, die Arbeiterwohlfahrt in die Verhandlungen einzubeziehen, lehnte der zuständige Stadtdirektor Elting jedoch weiter ab.[661]

Die Arbeiterwohlfahrt hatte noch einen anderen Grund, Beschwerde bei der Stadt einzulegen: Sie bangte um ihre Glaubwürdigkeit. Bei einer eilig anberaumten Versammlung der Bewohner der betroffenen Notunterkünfte konnten die Vertreter der Arbeiterwohlfahrt den besorgten Zuhörern kaum mit konkreten Informationen weiterhelfen, da der Verband bis dahin bei den Verhandlungen der Stadt außen vor geblieben war. Verschärfend kam hinzu, dass die Stadtverwaltung darauf verzichtete, Vertreter zu der Versammlung zu schicken.[662]

Hinter diesem Verzicht standen unter Umständen Terminschwierigkeiten auf Seiten der Stadt. Womöglich gab es aber auch tiefer liegende Gründe. Schließlich entwickelten sich die Denkansätze beider Seiten über die Beteiligungsrechte der Obdachlosen in

---

[659] Vaskovics/ Weins 1979: 35f., 250.
[660] *WAZ*, 8.5.1974.
[661] Vorläufiges Konzept der Arbeiterwohlfahrt Castrop-Rauxel zur Obdachlosenarbeit im Rahmen des NRW-Modellprogramms „Soziale Rehabilitation von Obdachlosen", Jan. 1974, AZ 18407, StadA Castrop-Rauxel; *WAZ*, 8.5.1974 und 10.5.1974.
[662] *WAZ*, 9.5.1974.

den frühen 1970er Jahren auseinander. Die städtische Oberfürsorgerin ließ 1969 noch das traditionelle hierarchische Verständnis von Fürsorge erkennen. Ihrer Meinung nach seien „diese Menschen [aus eigener Kraft] nicht in der Lage, in ein geregeltes, geordnetes Leben zu kommen. Dazu bedürf[t]en sie einer fachkundigen Leitung, praktisch eines Pflegers ohne gerichtliche Bestallung". Von der partnerschaftlichen Sozialarbeit auf Augenhöhe mit den Betreuten, denen die Helfer Einfluss auf die Maßnahmen einräumten, war eine solche Aussage weit entfernt. Stattdessen blieb der Erziehungsgedanke zentral. Damit hinkte die Stadt den mentalen Entwicklungen in den freien Wohlfahrtsverbänden auf nationaler Ebene hinterher, wo bereits seit den späten 1950er Jahren Diskussionen über die Demokratisierung der Wohlfahrtspflege, auch im Sinne einer Beteiligung der Betroffenen, geführt wurden.[663]

Wesentliche Änderungen an diesem Standpunkt erfolgten nach 1969 offenbar zunächst nicht. Das zeigte nicht nur die Absage an die Bewohnerversammlung im Mai 1974, sondern auch einige Wochen später das städtische Betreuungskonzept, das Obdachlosen im Prinzip keine Beteiligungsmöglichkeiten einräumte. Allein bei den schulischen Hilfen nannte das Konzept die ‚Mitarbeit' der Eltern als wichtiges Element für den Erfolg dieser Maßnahme. Diese Mitarbeit war jedoch als Zukunftshoffnung formuliert, die zunächst noch die „stetige Einwirkung auf die Eltern" durch die Träger der Sozialhilfe erforderte. Die vermeintliche Notwendigkeit, Obdachlose zu erziehen, stand hier weiterhin im Vordergrund.[664]

Einen Schritt weiter ging die Castrop-Rauxeler Arbeiterwohlfahrt, in Einklang mit ihrem Bundesverband. Sie hatte zwar zunächst auch nicht ausdrücklich die Mitarbeit der Obdachlosen gefordert. 1973 kündigte der Castrop-Rauxeler Verband aber an, mit obdachlosen Eltern Gespräche über die Betreuung ihrer Kinder führen zu wollen. Im Jahr darauf hatten sich auf Anregung der Arbeiterwohlfahrt in den beiden von ihr betreuten Obdachlosensiedlungen am West- und Ostrand der Stadt Interessengemeinschaften der Betroffenen gebildet. So wie die Castrop-Rauxeler Arbeiterwohlfahrt älteren Menschen über den Seniorenklub ‚Goldener Herbst' seit 1972 Möglichkeiten der aktiven Mitgestaltung ihrer Freizeit einräumte, bemühte sie sich also spätestens 1974 auch um eine stärkere Eigenständigkeit der Obdachlosen. Damit setzte die Arbeiterwohlfahrt die Überlegungen ihres Dachverbands aus den 1960er

[663] Stellungnahme der Oberfürsorgerin, 5.11.1969, AZ 10384, StadA Castrop-Rauxel.
[664] Konzept „Verhinderung und Beseitigung von Obdachlosigkeit", Juni 1974, AZ 18407, StadA Castrop-Rauxel.

Jahren ebenso in die Tat um wie zeitgenössische Forderungen des DV zur ‚Aktivierung' der Obdachlosen.[665]

Echte Freude über den Erfolg, Obdachlose stärker als bisher zu eigenem Handeln zu ermuntern, kam bei der Arbeiterwohlfahrt allerdings nicht auf. Denn als sie der Öffentlichkeit davon im Herbst 1974 berichtete, drohte bereits ein weiterer kritischer Punkt, ihre Anstrengungen zunichte zu machen: die Frage der Projektfinanzierung. Das Land zahlte 1974 nämlich nur knapp die Hälfte des geforderten Zuschusses für die 27 Modellprojekte (700.000 statt 1,3 Mio. DM). Überdies stand bereits fest, dass sich das Land bald aus der Förderung zurückziehen würde, da es nur die ersten vier Jahre finanziell unterstützte und diese Aufgabe danach an die Kommunen abzutreten gedachte.[666]

Die Stadt Castrop-Rauxel stand dieser Erwartung jedoch ablehnend gegenüber. Ein Antrag der Arbeiterwohlfahrt auf Bezuschussung einer zweiten Sozialarbeiterstelle Ende 1973 scheiterte. Die Arbeiterwohlfahrt hatte um einen Jahresbetrag von rund 27.000 DM gebeten, was eine enorme Ausweitung gegenüber dem bisherigen Zuschuss in Höhe von 4.500 DM bedeutete. [667]

Aufgrund der schlechten Haushaltslage lehnte die Verwaltung diesen Antrag ab. Als dann auch noch Klaus-Peter Beckmann seinen Weggang ankündigte, stand das Projekt vor dem Aus, da deshalb die Landesmittel vorzeitig wegfielen. Geschäftsführer Brokmeier beteuerte zwar, die Arbeiterwohlfahrt wolle „„die Obdachlosen dieser Stadt nicht im Stich lassen"" und künftig mit ehrenamtlichen Kräften weiterarbeiten, wie es der ursprünglichen Tradition der deutschen Arbeiterwohlfahrt entsprach. Ohne Details zu nennen, gab Brokmeier zugleich aber zu, das Betreuungsprogramm stark einschränken zu müssen.[668]

Mit dem Abschied Beckmanns verlor das Projekt nicht nur eine wichtige finanzielle Grundlage, sondern offenbar ebenso den Kontakt zur Presse. 1975 verschwanden die Anstrengungen der Arbeiterwohlfahrt, so es sie denn mit freiwilligen Helfern überhaupt noch gab, aus der Berichterstattung der *WAZ*. Zurück blieben nur einige Beiträge über die weiteren Erfolge der Stadt. Im letzten Jahr des Untersuchungszeitraums übernahmen somit offenbar allein städtische Stellen die Betreuung der

---

[665] Niederschrift über die Sitzung des DV-Hauptausschusses, 24.6.1974, AZ 12388, StadA Castrop-Rauxel; *WAZ*, 26.2.1972, 11.7.1973 und 5.9.1974; vgl. Lutz, in: *SozArb* 9/2004: 330.

[666] Vorläufiges Konzept der Arbeiterwohlfahrt Castrop-Rauxel zur Obdachlosenarbeit im Rahmen des NRW-Modellprogramms „Soziale Rehabilitation von Obdachlosen", Jan. 1974, AZ 18407, StadA Castrop-Rauxel.

[667] Zuschussantrag der Arbeiterwohlfahrt, 21.12.1973, AZ 18407, StadA Castrop-Rauxel.

[668] *WAZ*, 5.9.1974 und 7.9.1974.

Obdachlosen. Die Arbeiterwohlfahrt schien dagegen ihr Ziel verfehlt zu haben, die Obdachlosenarbeit durch die Bildung einer Arbeitsgemeinschaft mit der Stadt stärker zu organisieren und somit ihren Ansätzen, etwa der intensiven Jugend- und Gemeinwesenarbeit, mehr Gewicht zu verleihen.

Zusammenfassend lässt sich feststellen: Wenn Castrop-Rauxeler Bürger in die Obdachlosigkeit abzurutschen drohten oder bereits davon betroffen waren, stellten ihnen zunehmend mehr städtische Stellen und später auch die Arbeiterwohlfahrt eine sich auffächernde Auswahl an Hilfeleistungen bereit. Ursprünglich handelte es sich dabei um ein relativ begrenztes Feld an Maßnahmen: die Beschaffung einer Unterkunft, die familienfürsorgerische Betreuung sowie finanzielle Leistungen. Gerade erstere erlebte in den frühen 1960er Jahren einen Aufschwung, als die Stadt zusammen mit der GeWo mehrere Unterkünfte baute, um die zuvor herrschende Raumnot zu bewältigen.

Unter dem Einfluss von ‚Randgruppen'-Diskussionen trat demgegenüber seit den späten 1960er Jahren die Betreuung in den Vordergrund, auch über Einzelfälle hinaus, während die gesonderte Unterbringung der Obdachlosen und das mit ihr verbundene ‚Drei-Stufen-Modell' zunehmend in Verruf gerieten. Städtische Stellen und die Arbeiterwohlfahrt versuchten, durch zusätzliches Personal und zuletzt umfangreiche systematische Konzepte (jenes der Arbeiterwohlfahrt auch auf wissenschaftlicher Grundlage), verschiedenen Kategorien von Obdachlosen den Weg zurück in die Gesellschaft zu ebnen. Die Obdachlosen sollten dabei selbst mitreden dürfen, was zur Leitlinie der ‚Befähigung' passt, die allmählich den deutschen Sozialstaat zu prägen begann. Das Zusammenspiel zwischen diesen Beteiligten war jedoch konfliktträchtig, und Stadt und Arbeiterwohlfahrt handelten zumindest zeitweise anhand unterschiedlicher Ansichten und Herangehensweisen. Überdies musste die Arbeiterwohlfahrt aufgrund ungünstiger Umstände Ende 1974 ihre Betreuung stark einschränken. Dennoch konnten die Verantwortlichen immerhin den Erfolg verbuchen, dass die Zahl der Obdachlosen bis 1975 im Einklang mit landesweiten Tendenzen stark zurückging und ihre Bemühungen somit durchaus zu fruchten schienen. Damit bleibt aber noch die Frage offen, wie die Obdachlosen selbst diese Entwicklung sahen und mit welchen Handlungen sie diese begleiteten.

> *Die sozial Unangepaßten sind unfähig, sich ohne eine lange, viel Geduld erfordernde Anpassung in die globale Gesellschaft einzuordnen. Die erlittenen Traumata, die unangemessene Familienerziehung, die sie erfahren haben, ihre unzulängliche Bildung, oft auch Krankheit und Gebrechen, haben sie in einen sozialen Zustand versetzt, der ihnen nicht die Möglichkeit läßt, sich in einer normalen Umgebung zu bewegen und von ihr akzeptiert zu werden.*[669]

Wie Klanfer 1969 haben verschiedene Forscher immer wieder auf die negativen Auswirkungen von Obdachlosigkeit für die Betroffenen hingewiesen, die sich etwa in Apathie, Resignation und Hoffnungslosigkeit zeigten oder in einer Zunahme von Arbeitslosigkeit und Verhaltensauffälligkeiten bzw. Kriminalität. Dazu kämen vermehrt „Orientierungsunsicherheit" über gesellschaftliche Normen (Vaskovics/ Weins), ein Rückzug aus sozialen Beziehungen außerhalb des unmittelbaren Wohnumfeldes, eine höhere Anfälligkeit für Krankheiten (auch psychische) sowie im Fall der Kinder Fehlsozialisationen und gesenkte Ansprüche an ihre Ausbildung von Seiten der Eltern. Kurzum: Obdachlose neigten dazu, sich so weit aus verschiedenen Bereichen des gesellschaftlichen Lebens zurückzuziehen, dass sie schließlich aus eigenem Antrieb nicht mehr zur Eingliederung in die Gesellschaft fähig seien. Zudem wüssten sie oftmals nicht über mögliche Hilfen Bescheid, was weiterhin dazu beitrage, die missliche Lage der Betroffenen zu verstetigen.[670]

Vaskovics und Weins unterstrichen jedoch schon 1979 in ihrem Forschungsüberblick, dass diese Feststellungen kaum auf gesicherten wissenschaftlichen Erkenntnissen aufbauten. Daneben sei unklar, ob die beschriebenen Verhaltensweisen als Ursachen oder als Folgen dieses Zustandes zu betrachten seien. Angesichts von gegenteiligen Erfahrungen verschiedener Städte äußerte Angele darüber hinaus Zweifel, ob die Obdachlosen tatsächlich nichts unternahmen, um wieder Anschluss an die Restbevölkerung zu erhalten.[671]

Auch im Falle Castrop-Rauxels ist es aufgrund der Quellenlage keine leichte Aufgabe, fundierte Erkenntnisse darüber zu gewinnen, wie die Obdachlosen mit ihrer Lebenssituation umgingen. Unklar ist beispielsweise, was Obdachlose von den Betreuungsmaßnahmen von Stadt und Arbeiterwohlfahrt hielten. Immerhin zeigt sich, dass diese Menschen nicht bloß passiv darauf warteten, dass ihnen Hilfe von außen zukam, und

---

[669] Klanfer 1969: 101.
[670] Vaskovics/ Weins 1979: 22, 82f., 108f.; vgl. Herrmann et al. 1981: 59f.; vgl. Angele 1989: 36f.; vgl. Jetter 2004: 67, 165f.
[671] Vaskovics/ Weins 1979: 22, 82f., 108f.; Angele 1989: 86.

dass sie vor allem im Bereich der Wohnversorgung ihre Wünsche durchzusetzen versuchten. Allerdings schöpften sie dabei nicht jede denkbare Möglichkeit aus.

Unter anderem bemühten sich Obdachlose auf dem Postweg um Unterstützung. Immer wieder griffen Obdachlose oder von Obdachlosigkeit bedrohte Personen zu Stift und Papier (oder ließen dazu greifen), um ihre Sorgen mitzuteilen oder ihre Zwangslage darzustellen. Nicht nur deshalb ähnelten sie den Bedürftigen, die in Kapitel 2 zur Sprache kamen. Vielmehr wiesen auch die obdachlosen bzw. davon bedrohten Verfasser die Verantwortung für ihre Probleme von sich und unterstrichen ihre Unschuld durch einen höflichen bis demütigen Tonfall. So versuchten sie, den Verdacht des Selbstverschuldens, also der Hilfsunwürdigkeit, von sich zu wenden, der wie beschrieben bei Obdachlosen oft im Raum stand.

Die Ehefrau eines Mannes, der bei der Stadtverwaltung „als notorischer Nichtzahler bekannt" war, begründete beispielsweise Ende 1964 einen Zahlungsrückstand damit, dass ihr Ehemann drei Monate im Krankenhaus gelegen habe. Außerdem habe eine Nachbarin offenbar versäumt, die Mietzahlungen des Ehepaares ans Amt weiterzugeben. Nicht zuletzt versprach sie Besserung, indem sie Rückzahlungen ankündigte. Auf diese Weise versuchte sie, die angedrohte Zwangsräumung zu umgehen. Da sie ihr Versprechen hielt und das Ehepaar über Einzahlungen und Lohnpfändungen binnen eines Jahres seine Schulden beim Amt abstotterte, setzte die Stadt die Räumung letztlich nicht um. Gleichermaßen erging es einem von Zwangsräumung bedrohten anderen Ehepaar einige Jahre später. Auch hier attestierte das Liegenschaftsamt eine schlechte Zahlungsmoral und strengte 1968 ein Räumungsverfahren gegen die Eheleute an. Diese beteuerten daraufhin „inständigst", „keine asozialistische [sic!] Familie" zu sein und bisher wegen der Zahlungsrückstände einen Amtsbesuch aus Scham aufgeschoben zu haben. Auch sie kamen ihren Versprechen nach, brauchten dafür aber weit länger (bis 1972), so dass die Stadt mehrfach eine Räumung anberaumte, die sie schließlich aber stets unterließ.[672]

Weiterhin wandten sich Obdachlose an die Stadt (schriftlich oder mittels Vorsprache), wenn sie mit ihrer Situation in einer Notunterkunft unzufrieden waren. Mal ging es dabei um Konflikte mit den Nachbarn, dann wieder um den Zustand der Unterkunft. So bemühte sich der obdachlose Familienvater Otto K. im Laufe der 1960er Jahre zehn Mal persönlich um Umsetzung in eine größere Notunterkunft, unter anderem da er

[672] Schreiben des Liegenschaftsamts, 10.12.1964; Schreiben von Anneliese P., 17.12.1964; Aktenvermerk des Rechts- und Versicherungsamts, 29.12.1965, alle AZ 6145; Schreiben von Helmut W., 25.1.1968, und Schreiben des Rechts- und Versicherungsamts, 4.1.1972; beide AZ 6854; alle StadA Castrop-Rauxel.

sich von einem Mitbewohner bedroht fühlte. Einige Male hatte er damit Erfolg, obwohl die Stadt schließlich weitere Umsetzungen verweigerte, auch weil Notunterkünfte nicht als Dauerwohnung gelten sollten. In anderen Fällen erklärte sich die Stadt für nicht zuständig oder berief sich darauf, dass die Unterkünfte nicht mit normalen Wohnungen vergleichbar seien und daher nicht dieselben Standards bieten müssten. Hier stand den Interessen der Betroffenen also die schwache Rechtsposition der Obdachlosen im Wege.[673]

Wenn die Verwaltung den Wünschen der Betroffenen nicht unmittelbar nachkam, hatten die Obdachlosen verschiedene Optionen, ihren Widerstand gegen Entscheidungen der Verwaltung auszudrücken. Manche verweigerten den Umzug in eine Notunterkunft, die Zahlung des Nutzungsentgeltes oder die Auskunft erforderlicher Angaben. Andere Obdachlose ließen Trotzreaktionen erkennen, etwa eine 17-Jährige, die den Behörden 1971 aus Wut „stinkende Kottöpfe" hinterließ. Gleiches galt für jene Obdachlosen, die sich der Einweisung in andere Unterkünfte widersetzten. Alternativ dazu versuchten einige Obdachlose, sich dem Zugriff der Ordnungsbehörden zu entziehen, etwa durch Umzug in eine Normalwohnung oder Wegzug aus Castrop-Rauxel. Ein Barackenbewohner versuchte sogar, sich mit Tabletten zu vergiften, um einer drohenden Zwangsräumung zuvorzukommen. In all diesen Mitteln, vor allem im letzten, scheint sich allerdings eher ein Ohnmachtsgefühl der Obdachlosen gegenüber den Handlungen der Verwaltung widerzuspiegeln.[674]

Manche Obdachlosen wollten sich indessen mit solchen Schritten nicht begnügen. Vielleicht aus Unkenntnis über den Unterschied zwischen Anstalts- und Mietrecht, vielleicht aber auch bewusst strebten sie an, ihre Lage durch eigenmächtiges Handeln zu verbessern. Oft übertraten sie dabei die Grenze des rechtlich Zulässigen. Einige Bewohner der städtischen Unterkünfte empfingen zum Beispiel tage- oder sogar wochenlangen Besuch, obwohl die Nutzung dieser Unterkünfte durch Fremde nicht erlaubt war. Erließen die Behörden dann in der Folge Hausverbote, setzten sich manche Personen darüber hinweg, teils mit Gewalt.[675]

---

[673] S. bspw. Aktenvermerke des Amts für öffentliche Ordnung, 12.10.1962, 12.9.1963, 5.7.1965, 14.12.1967 und 5.11.1968; alle AZ 5002; Schreiben des Regierungspräsidiums Arnsberg, 27.3.1961, AZ 22294; Schreiben des Rechts- und Versicherungsamts, 31.7.1967, AZ 5381; alle StadA Castrop-Rauxel; vgl. Könen 1990: 154.

[674] S. bspw. Aktenvermerke des Amts für öffentliche Ordnung, 21.10.1968 (AZ 22288), und 10.10.1974 (AZ 6382); beide StadA Castrop-Rauxel; *WAZ*, 5.3.1955, 21.2.1968, 7.7.1971, 17.11.1973 und 10.4.1975.

[675] Schreiben des Rechts- und Versicherungsamts, 8.11.1968, AZ 5509, StadA Castrop-Rauxel.

Noch größere Probleme hatte das Ordnungsamt mit dem Familienvater Hans G. Er geriet nicht nur wiederholt mit der Zahlung des Nutzungsentgeltes in Verzug, sondern fiel immer wieder durch unerwünschtes Verhalten auf (Arbeitsverweigerung, mangelnde Sauberkeit, Lärm, Anmaßung). Überdies hatte er sich offenbar zum Ziel gesetzt, seine Notunterkunft so komfortabel wie eine normale Mietwohnung zu gestalten, notfalls auch auf kriminellem Wege. 1966/7 musste er sich deshalb mehrfach gegenüber dem Ordnungsamt verantworten. Einmal hatte er unerlaubterweise eine Voliere errichtet, um Vögel zu züchten, dann hatte er Strom gestohlen, um ein Fernsehgerät und Aquarien zu betreiben. Auf diese Weise entsprach G. dem negativen Stereotyp des integrationsunwilligen Obdachlosen, den die Stadt daher mehrfach in besonders unwirtliche Unterkünfte umsetzte, etwa Baracken.[676]

Es gab aber auch vereinzelt Fälle, in denen Obdachlose ihre Rechte auf staatlich anerkannten Wegen durchzusetzen versuchten. So ging eine Familie, die 1965 wegen der geplanten Stadtsanierung ihr Haus verlassen und in eine Notunterkunft umziehen sollte, zur *WAZ* und klagte dort öffentlichkeitswirksam ihr Leid. Ob der über die Presse ausgeübte Druck sein Ziel erreichte, lässt sich aber nicht mehr nachweisen – eine Reaktion der Stadt ist nicht erhalten geblieben. Mehr Erfolg hatte einige Jahre später eine Frau, die gerichtlich gegen die Stadt vorging. Sie legte 1967 Klage ein, nachdem das Sozialamt ihr eine Weihnachtsbeihilfe verweigert hatte, da sie angeblich in eheähnlicher Gemeinschaft mit ihrem Untermieter lebte. Es dauerte jedoch bis 1970, bis das Oberverwaltungsgericht Münster ihrer Klage stattgab, und das auch nur dank Gesetzesänderungen in der Zwischenzeit.[677]

Die rechtlich vorgesehenen Möglichkeiten des Widerspruchs hatten jedoch eines mit den zuvor geschilderten Protestformen gemeinsam: Wie schon im Fall der in Kapitel 2 vorgestellten Verfasser waren es Einzelpersonen, die auf diese Weise handelten. Bei den Schreiben der Obdachlosen könnte dies ebenso auf die Strategie zurückgehen, sich als besonders hilfsbedürftig, da ohne anderweitige Unterstützung, darzustellen. Vermutlich stand dahinter aber auch ein fehlendes Gemeinschaftsgefühl unter den Betroffenen. Einen solchen Schluss lassen Teile der *WAZ*-Artikelserie zu, in denen sich Obdachlose abfällig über ihre ‚asozialen' Nachbarn äußerten und sich dadurch von ihren Schicksalsgenossen abgrenzten, indem sie gängige Bewertungsschemata

---

676 Aktenvermerk des Amts für öffentliche Ordnung, 28.2.1964; Schreiben des Liegenschaftsamts, 14.1.1965; Schreiben der GeWo, 1.4.1966 und 17.11.1966; Ordnungsverfügung des Amts für öffentliche Ordnung, 20.10.1967; alle AZ 22291, StadA Castrop-Rauxel.

677 Schreiben des Sozialamts, 16.6.1967; Schreiben des Oberverwaltungsgerichts Münster, 8.12.1969; Aktenvermerk des Sozialamts, 6.5.1970; alle AZ 6854, StadA Castrop-Rauxel; *WAZ*, 25.8.1965.

übernahmen. Auch die bei Vaskovics und Weins zusammengetragenen Studien stützen diesen Befund.[678]

Zusammenschlüsse von Obdachlosen entstanden demgegenüber in Castrop-Rauxel erst in den frühen 1970er Jahren als Interessengemeinschaften auf Anregung der Arbeiterwohlfahrt, und sie erfassten nur zwei Stadtteile (im Gegensatz zu der zur selben Zeit gegründeten Seniorengemeinschaft ‚Goldener Herbst'). Außerdem fehlten städtische Initiativen, Obdachlose stärker in die Gestaltung von Maßnahmen einzubinden. Nicht zuletzt gibt es keinen Hinweis darauf, dass die Castrop-Rauxeler Obdachlosen über die Stadtgrenzen hinaus mit anderen Betroffenen zusammenarbeiteten, um ihren Interessen mehr Gewicht zu verleihen. So schlossen sie sich nicht der ‚Landesarbeitsgemeinschaft der Bewohner sozialer Brennpunkte' an, welche die aus katholischen Studentengruppen hervorgegangene Arbeitsgemeinschaft der Sozialpolitischen Arbeitskreise (AG SPAK) 1972 ins Leben gerufen hatte. Damit unterschieden sie sich von Obdachlosen einiger Castrop-Rauxeler Nachbarstädte, die dieser Selbsthilfeorganisation angehörten.[679]

Die Castrop-Rauxeler Obdachlosen ähnelten somit anderen Bedürftigen: In Briefen an die Verwaltung gingen sie mit den gleichen Strategien vor, um ihre Hilfswürdigkeit zu unterstreichen. Darüber hinaus wählten sie verschiedene Formen des Protestes gegen Verwaltungsentscheidungen, von denen sich nicht alle im Rahmen des rechtlich Möglichen bewegten. Gerade die Unmutsbekundungen, die nicht über die Presse oder die Gerichte geäußert wurden, legten dabei den Schluss nahe, dass sich die Obdachlosen dem Handeln der Verwaltung ohnmächtig ausgesetzt sahen. Diese Ohnmacht verstärkte sich dadurch, dass die Obdachlosen zumeist vereinzelt statt gemeinsam vorgingen. Versuche der gegenseitigen Abgrenzung erschwerten offenbar das Zusammenfinden zu schlagkräftigeren Interessengruppen. In der Folge blieb der Einfluss der Obdachlosen insbesondere auf die von der Stadtverwaltung durchgeführten Maßnahmen gering.

4.2.7. Zwischenfazit

Vergleicht man die Situation der älteren Menschen in Castrop-Rauxel mit jener ihrer obdachlosen Mitbürger, so treten einige Unterschiede hervor. Zunächst einmal war es

---

678 *WAZ*, 1.12.1973; Vaskovics/ Weins 1979: 22, 108f.

679 *WAZ*, 5.9.1974; vgl. AG SPAK, Zur Arbeit mit Obdachlosen 3. München/ Berlin 1976 (Materialien der AG SPAK, Bd. 22), S. 242f.

lange Zeit ein eher begrenztes Feld an Organisationen und Einrichtungen, das sich den Obdachlosen widmete – eine systematische Betreuung führte nur ein freier Wohlfahrtsverband, die Arbeiterwohlfahrt, durch. Zudem beruhte die Obdachlosenarbeit dieser örtlichen Träger nicht wie die Altenhilfe auf einer einheitlichen gesetzlichen Grundlage, vor allem nicht im sozialrechtlichen Bereich. Stattdessen gab es eine Vielzahl von Gesetzen, die Obdachlosigkeit als ordnungsstörendes Problem definierten, das es zu bekämpfen galt. Dass dem so war, hing unter anderem mit den Sichtweisen der Zeitgenossen auf Obdachlose zusammen. Obdachlose galten nicht *per se* als hilfswürdige Personen, wie es ihre Mitmenschen bei älteren Menschen glaubten, sondern sie waren dem Verdacht ausgesetzt, ihre Lage durch ‚asoziales' Verhalten selbst verschuldet zu haben, und dies auch dann noch, als sich um 1970 allmählich positivere Denkansätze in den Quellen zeigten.

Die komplizierte Rechtslage und die negativ geprägten Sichtweisen prägten die Maßnahmen, die die Stadt und andere Stellen in der Obdachlosenarbeit durchführten. Bis in die späten 1960er Jahre stand dabei nämlich die Behebung der Ordnungsstörung durch anderweitige Unterbringung im Vordergrund, und zwar eine Unterbringung, die auf den Charakter der Obdachlosen einwirken sollte. Dafür nutzte das Ordnungsamt lange Zeit Baracken. Immerhin ließ die Stadt in einer Phase, in der sie Haushaltsüberschüsse verzeichnen konnte, Mitte der 1960er Jahre Schlichtwohnungen in speziellen Siedlungen bauen. Diese waren so angelegt, dass ‚wohnungswürdige' von ‚asozialen' Familien getrennt werden konnten. Im Zuge der bundesweiten ‚Randgruppen'-Diskussionen der späten 1960er Jahre gerieten diese Siedlungen aber in die Kritik, zusammen mit dem dahinterstehenden ‚Drei-Stufen-Modell' der Eingliederung von Obdachlosen in die Bevölkerung, und hatten zum Teil weniger als anderthalb Jahrzehnte Bestand.

Dass die Stadt die Obdachlosenunterkünfte schließlich abbrechen oder in Normalwohnungen umbauen ließ, war allerdings auch Folge des Rückgangs der Obdachlosenzahlen seit den späten 1960er Jahren. Dieser Rückgang wiederum wurzelte wenigstens zum Teil in verstärkten Bemühungen der Stadt und der Arbeiterwohlfahrt, Obdachlose über die reine Wohnversorgung hinaus zu betreuen. Seit den frühen 1970er Jahren nahm die Arbeiterwohlfahrt in diesem Zusammenhang an einem Modellprogramm des Landes NRW teil, das der Verband aber 1974 wegen finanzieller Engpässe stark beschränken musste. Zuletzt oblag die hauptamtliche Betreuung der Obdachlosen daher nur noch der Stadt. Zu diesem Zweck beschäftigte das Sozialamt seit 1972 einen Sozialarbeiter, der offenbar relativ erfolgreich damit war, Zwangsräumungen zu vermeiden, also den Hauptauslöser von Obdachlosigkeit.

An all diesen Maßnahmen hatten die Obdachlosen indessen, soweit feststellbar, kaum Anteil als aktiver Part. Die Betroffenen konnten zwar auf verschiedenen Wegen Beschwerde einlegen gegen das Vorgehen der Stadtverwaltung. Allerdings befanden sie sich rechtlich in einer schwachen Position. Zudem blieb ihnen eine Mitwirkung von Seiten der Stadt verwehrt, wie sie die älteren Menschen zumindest teilweise seit den frühen 1970er Jahren über verschiedene Aktionen und Gremien erhielten. Allein dank der Arbeiterwohlfahrt gab es gegen Ende des Untersuchungszeitraums kleinere Interessengemeinschaften, die aber weder stadtweit noch über die Stadtgrenzen hinaus tätig waren. Gerade in Hinsicht auf die Mitwirkung standen die Castrop-Rauxeler Obdachlosen somit weit schlechter da als die Freiburger ‚Zigeuner'.

4.3. ‚Zigeuner' in Freiburg

Eine Gewandtheit „‚im Betteln und Stehlen'", Kannibalismus sowie Alkohol- und Tabakkonsum bereits im Kindesalter: Solche Eigenheiten schrieb *Meyers Lexikon* in der siebten Auflage von 1930 den ‚Zigeunern' auf den Leib. Ganz so drastisch war die neunte Auflage aus dem Jahr 1979 zwar nicht mehr, doch selbst darin hieß es, dass „planendes Wirtschaften und (fortgesetzte) abhängige Arbeit […] der Natur des [Zigeuners] […] fremd" seien.[680] Hier zeigte sich also ein Fortbestehen von Vorurteilen gegen ‚Zigeuner', die teilweise noch aus der Vormoderne stammten. In Freiburg waren abwertende Ansichten über diesen Personenkreis in der Nachkriegszeit ebenfalls noch weit verbreitet, was dazu führte, dass wirtschaftliche, soziale und andere Probleme der ‚Zigeuner' zunächst ignoriert wurden. Dadurch erschienen hilfsbedürftige ‚Zigeuner' als klassische ‚unwürdige Arme', die nach Ansicht der übrigen Bevölkerung sogar eine Gefahr darstellten.

Allerdings war zumindest bei einigen Freiburger Beteiligten ein allmählicher Wandel hinsichtlich der Sichtweisen auf die dort ansässigen ‚Zigeuner' zu beobachten, was nicht ohne Folgen für die Maßnahmen blieb. Diese durchliefen nämlich im Untersuchungszeitraum die Spannweite von der Ausgrenzung (in Form von Vertreibung und Abschiebung) hin zum Bemühen um die Aufnahme in die übrige Gesellschaft, begleitet von zunehmend selbstbewussten Handlungen der ‚Zigeuner' selbst. Auf diese Weise belegte der Fall der Freiburger ‚Zigeuner' noch deutlicher als jener der Castrop-Rauxeler Obdachlosen die Wandlungsprozesse im Umgang mit Bedürftigen,

---

680 Zit. n. *BZ*, 13.1.1965; „Zigeuner", in: Meyers Enzyklopädisches Lexikon, Bd. 25 (Waq-Zz), Mannheim 1979, S. 714.

die unter dem Einfluss gesamtgesellschaftlicher Tendenzen der Öffnung und Pluralisierung dazu führten, dass neue Methoden der Sozialarbeit traditionelle Verständnisse von Fürsorge ablösten.

4.3.1. Forschungsstand und Quellen

Der Fall der Freiburger ‚Zigeuner' hat ebenfalls seinen Niederschlag in umfangreichen Unterlagen des Stadtarchivs und des Sozialamtes gefunden. Eine mehrbändige Aktenreihe erlaubt etwa Einblicke in die verschiedenen Maßnahmen der Freiburger ‚Zigeunerarbeit'. Einzelfallakten gibt es dagegen nicht, dafür haben Freiburgs ‚Zigeuner' den Castrop-Rauxeler Obdachlosen aber eines voraus: Ihr Fall erregte nicht nur spätestens mit dem neuartigen Integrationskonzept des ‚Freiburger Modells' in den 1970er Jahren bundesweites Interesse, sondern fand überdies mehrfach Eingang in wissenschaftliche und andere Abhandlungen.

So gab der langjährige Leiter des Sozialamtes Mehl Ende der 1970er Jahre mit einem Kollegen ein ‚Freiburger Stadtheft' über die ‚Freiburger Zigeuner' heraus, welches einen Einblick in die zeitgenössische Bewertung der Freiburger ‚Zigeunerarbeit' durch die Verantwortlichen selbst gibt. Wenig später befassten sich Freese et al. in einer vom Bundesfamilienministerium veröffentlichten Studie über *Hilfen für Zigeuner und Landfahrer* unter anderem auch mit der Entwicklung der ‚Zigeunerarbeit' in Freiburg. (‚Landfahrer', teils auch als ‚Jenische' oder ‚fahrendes Volk' bezeichnet, sind ethnisch nicht mit den ‚Zigeunern' verwandt, sondern vermutlich Nachfahren verschiedener Armutsgruppen der Vormoderne.) Hilfreich war dabei vor allem, dass Freese et al. unter anderem das Verhalten der ‚Zigeuner' selbst ausführlich beleuchteten. Ebenso kam der Umgang Freiburger Behörden und Organisationen mit den dort ansässigen ‚Zigeunern' in einer Freiburger Stadtchronik sowie in Neisens Edition (2004) der Freiburger Nachkriegschronik des früheren Sozialamtsleiters Franz Flamm zur Sprache. Dadurch ließ sich die ‚Zigeunerarbeit' in die generellen kommunalpolitischen Entwicklungen in Freiburg einordnen.[681]

Noch ausführlicher war die Studie des Politikwissenschaftlers Peter Widmann aus dem Jahr 2001, die zudem 2007 in verkürzter Form in einem Sammelbandbeitrag erschien. Darin vergleicht Widmann die ‚Zigeunerpolitik' Freiburgs mit jener der niederbayerischen Stadt Straubing und stellt die These auf, dass sich der Umgang der

---

[681] Mehl/ Dettling c. 1978; Freese et al. 1980; Blinkert/ Haumann/ Köser, in: Haumann/ Schadek ²2001: 428-68; Neisen 2004.

Stadtverwaltung und Politik mit den ‚Zigeunern' in Freiburg im Laufe der Zeit mehrfach änderte. So reichte die Bandbreite der Eingriffe Freiburger Handlungsträger in das Leben der ‚Zigeuner' laut Widmann von der versuchten Abschiebung und verschärften Kontrolle über die erzwungene Assimilation bis schließlich hin zu wissenschaftlich fundierten Bemühungen zur Integration dieses Personenkreises in die übrige Freiburger Gesellschaft.[682]

Darüber hinaus sind seit den 1960er Jahren zahlreiche Studien über Sinti und Roma generell erschienen, die den Abgleich des Freiburger Falls mit dem überregionalen, nationalen und internationalen Zusammenhang ermöglichten. In der Regel befassen sich diese Studien mit sozialen, politischen, wirtschaftlichen und anderen Benachteiligungen sowie Vorurteilen der Gesellschaft, denen Sinti und Roma im Laufe der Jahrhunderte ausgesetzt waren, in einigen Werken (etwa dem Sammelband Gronemeyers von 1983) mit polemischen Vorwürfen an die übrige Bevölkerung. Neuere Studien (beispielsweise Margalit 2001) betrachten den Umgang verschiedener Stellen mit den ‚Zigeunern' differenzierter, indem sie gewisse positive Denkansätze in der Bundesrepublik hervorheben, wie sie Widmann im Freiburger Fall feststellt. So wie Margalit und ebenso Freese et al. beleuchten überdies einige Wissenschaftler stärker die Seite der Sinti und Roma selbst (Matras, in: Tebutt 1998; Marten-Gotthold 1998). Studien dieser Art waren vor allem für den letzten Abschnitt des Unterkapitels über Reaktionen und Verhalten von Bedeutung.[683]

4.3.2. Akteure

Das Akteursfeld im Hinblick auf die Freiburger ‚Zigeuner' durchlief eine ähnliche Entwicklung wie jenes bei den Castrop-Rauxeler Obdachlosen: Anfangs widmete sich eine relativ kleine Anzahl von Institutionen und Organisationen den ‚Zigeunern'. Im Laufe der Jahre wuchs diese Zahl jedoch an, zudem fächerte sich das Feld der Beteiligten weiter auf, aber nicht im selben Umfang wie in der Altenhilfe.

So befassten sich zunächst vor allem **Ordnungsbehörden** mit den ‚Zigeunern'. Dazu zählten verschiedene Zweige der Polizei, darunter an erster Stelle die Wache des zuständigen Reviers im Freiburger Westen sowie zumindest in den 1950er Jahren noch die Feldpolizei. Des Weiteren handelte es sich um das Amt für öffentliche

---

682 Widmann 2001; Widmann, in: Zimmermann 2007: 510-31.

683 Gronemeyer 1983; Schenk 1994; Marten-Gotthold 1998; Tebbutt 1998; Margalit 2001; Zimmermann 2007; Uerlings/ Patrut 2008; End 2009.

Ordnung der Freiburger Stadtverwaltung, das bis in die frühen 1960er Jahre hinein die Hauptverantwortung für den städtischen Umgang mit den ‚Zigeunern' trug. Unterstützung bei seiner Arbeit erhielt dieses Amt unter anderem durch die städtische Rechtsabteilung, die in den 1950er Jahren mehrfach Möglichkeiten erörterte, die ‚Zigeuner' aus Freiburg zu vertreiben.[684]

Da sich letztere Bemühungen aber immer wieder zerschlugen, verlegte sich die Stadtverwaltung relativ früh darauf, die Niederlassung der ‚Zigeuner' anderweitig zu steuern. Auch hier schaltete das Ordnungsamt **weitere Ämter** ein, die verschiedene Einzelaufgaben übernahmen. So sollte das Liegenschaftsamt 1955 sowie 1960 neue Lagerplätze ausfindig machen, deren Herrichtung dem Bauamt zufiel. Das Staatliche Gesundheitsamt führte mehrfach Kontrollen auf den Lagerplätzen der ‚Zigeuner' und ‚Landfahrer' durch. Das Wohlfahrtsamt schließlich kümmerte sich in diesen frühen Jahren vorrangig um die wirtschaftliche Fürsorge, unterstützte also jene ‚Zigeuner', die rechtlich gesehen als ‚hilfsbedürftig' galten, während das Wohnungsamt einzelne ‚Zigeuner' in Normalwohnungen in der Stadt umsetzte.[685]

Die genannten Ämter beteiligten sich in den 1960er und 1970er Jahren weiterhin an der Arbeit mit den ‚Zigeunern', allerdings ließ sich ein gewisser Wandel in der Stadtverwaltung erkennen. So war seit 1963 nicht mehr das Amt für öffentliche Ordnung für die Verwaltung der ‚Zigeunerlager' verantwortlich, sondern das **Sozialamt**. Das Ordnungsamt sollte seither nur noch bei Ordnungswidrigkeiten eingeschaltet werden. Die Betreuung der ‚Zigeuner' erschien dadurch nicht mehr in erster Linie als Ordnungsaufgabe, sondern als Problemstellung im Rahmen des Sozialstaates. Überdies kam nun dem Staatlichen Oberschulamt eine Rolle zu. Dahinter stand die Erkenntnis, die sich erst in der zuständigen katholischen Kirchengemeinde, später auch in der Stadtverwaltung (allen voran im Sozialamt) in den frühen 1960er Jahren durchsetzte, dass die ‚Zigeuner' mindestens Freiburger Bürger, wenn nicht sogar deutsche Staatsangehörige waren und ihre Kinder daher der Schulpflicht unterlagen. Außerdem wurde ab den späten 1960er Jahren das Arbeitsamt stärker in die

---

684 Stellungnahme der Rechtsabt., 27.11.1952; Schreiben der Feldpolizei, 14.5.1954; beide C5/2609, StadA Freiburg.

685 Schreiben des Staatl. Gesundheitsamts, 3.8.1957; Niederschrift über die Ortsbesichtigung des Landfahrerplatzes und des Zigeunerlagerplatzes, 3.3.1961; beide C5/2610, StadA Freiburg; Bericht des Sozialamts über eine Besprechung zur Verlegung der Lagerplätze, 5.4.1964, AZ 439-40-2, SozA Freiburg; *BZ*, 7.2.1955.

Betreuung der ‚Zigeuner' eingebunden, um die Integration der erwachsenen ‚Zigeuner' auf dem Arbeitsmarkt voranzutreiben.[686]

Parallel zur Neuzuschreibung von Aufgaben in den kommunalen Behörden wurden weitere Gruppen und Organisationen in der ‚Zigeunerarbeit' aktiv. In den 1950er Jahren waren nur vereinzelt Äußerungen von Freiburger **Bürgern, Stadträten, Medien- und Kirchenvertretern** zu vernehmen gewesen. In der Regel brachten diese Äußerungen eher eine vorurteilsbelastete Ablehnung der ‚Zigeuner' zum Ausdruck. Im Fall der Stadträte war dies von besonderer Bedeutung, da sie direkt an politischen Entscheidungen über die Behandlung der ‚Zigeuner' beteiligt waren. Bestätigung erhielten sie durch Journalisten, die in den 1950er Jahren laut Echternkamp noch von einer eher staatstreuen statt staatskritischen Haltung geprägt waren. Eine Ausnahme von der negativ aufgeladenen Stimmung bildeten die kirchlichen Stellungnahmen, in denen sich schon zu Beginn der 1950er Jahre der Anspruch auf eine Fürsprecherrolle zugunsten der ‚Zigeuner' zeigte. Mehrfach forderten Pfarrer, in deren Zuständigkeitsgebiet sich die ‚Zigeunerlager' befanden, von der Stadtverwaltung, die ‚menschenunwürdigen' Bedingungen in diesen Lagern zu verbessern, allerdings ohne unmittelbaren Erfolg.[687]

Spätestens seit den frühen 1960er Jahren gesellten sich daher zu diesen Kritikäußerungen auch Bemühungen kirchlicher Kreise, entsprechend ihren christlichen Überzeugungen die Lebensumstände der ‚Zigeuner' mit eigenen Maßnahmen zu verbessern. Beflügelt war dieser Tatendrang womöglich durch die generellen Öffnungstendenzen der katholischen Kirche, die sich im Zweiten Vatikanischen Konzil (1962-65) zeigten. So kam einerseits Unterstützung aus christlichen studentischen Gruppen, die sich der Betreuung von ‚Zigeunerkindern' zuwandten. Andererseits nahmen Kirchenvertreter gegen Ende des Jahrzehnts und auch später an den Diskussionen über die Zukunft der ‚Zigeunerarbeit' in Freiburg teil, sie schalteten sich also direkt in den Entscheidungsfindungsprozess ein. Ein solches verstärktes Engagement, das vor allem auf katholischer Seite zu verzeichnen war, befand sich im Einklang mit bundesweit zu beobachtenden Tendenzen: Die Deutsche Bischofskonferenz initiierte in den

---

[686] Beschluss des Bürgermeisteramts, Abt. IV, 6.3.1964, AZ 439-40-5, SozA Freiburg; Schreiben des Vikars Adalbert Hienerwadel, 28.4.1958, C5/2610; Aktenvermerk des Bürgermeisteramts, Abt. IV, 27.4.1964, C5/2611; Aktenvermerk des Sozial- und Jugendamts, 10.3.1970, D.So.Gen. 432; beide StadA Freiburg.

[687] Schreiben des Stadtrats Friedrich Schüler, 26.12.1949; Schreiben des Stadtpfarrers der kath. Kirchengemeinde St. Michael, 14.4.1953, Auszug der Niederschrift über die Sitzung des Gemeinderats, 4.5.1953; alle C5/2609; Aktenvermerk des Bürgermeisteramts, Abt. I, 30.11.1959, C5/2610; alle StadA Freiburg; *BZ*, Pfingstausgabe 1955; Echternkamp 2013: 206.

1960er Jahren die ‚Katholische Zigeuner- und Nomadenseelsorge', dazu kamen Betreuungsprojekte auf lokaler Ebene und Kongresse.[688]

Auch andere Freiburger ließen sich anstecken von der bundesweiten Aufbruchsstimmung in der ‚Zigeunerarbeit'. Diese kam in den 1960ern auf, befeuert durch neue sozialpädagogische Ansätze und die allgemeine Planungseuphorie, und prägte die Entwicklung in Westdeutschland bis in die 1970er Jahre hinein. Ebenso machte sich seit den mittleren 1960er Jahren verstärkt „die zwischen 1958 und 1964 vorgedrungene neuartige kritische Öffentlichkeit" (Wehler) in Freiburg bemerkbar, vermutlich auch dank der akademischen Prägung der Stadt. Die ehemalige städtische Fürsorgerin Elisabeth Seith tat sich dabei hervor, indem sie immer wieder Leserbriefe und Schreiben an die Stadtverwaltung aufsetzte sowie Unterschriftensammlungen in den ‚Zigeunerlagern' vorantrieb. In ähnlicher Weise versuchten zunehmend Journalisten verschiedener Freiburger Zeitungen, Stadträte und Studierende, den ‚Zigeunern' ein Sprachrohr zu bieten. Zugleich beabsichtigten sie offenbar, moralischen Druck auf die Stadtverwaltung, den gesamten Gemeinderat sowie die übrige Bevölkerung auszuüben, wo oftmals weiterhin eine ablehnende Haltung gegenüber den ‚Zigeunern' zu verzeichnen war.[689]

In die 1960er Jahre fällt zudem der Beginn einer stärker koordinierten ‚Zigeunerarbeit' in der Bürgerschaft jenseits von Kirchen und Verwaltung, zumindest in gewissem Umfang. Das 1947 gegründete ‚Jugendhilfswerk' (JHW), ein von der Stadt teilfinanzierter Verein, bezog seit Mitte der 1960er Jahre die Betreuung der jungen Freiburger ‚Zigeuner' in seine Maßnahmen ein. 1969 führte diese Arbeit zur Gründung des ‚Nachbarschaftswerkes', eines Vereins, der aus dem JHW hervorging, ebenso umfangreiche finanzielle Hilfen von der Stadt erhielt und von Anfang an ‚Zigeuner' aller Altersstufen zu seinen Zielgruppen zählte. Die großen Verbände der freien Wohlfahrtspflege blieben allerdings zurückhaltend (mit Ausnahme der Caritas, die einen

---

688 Schreiben der Katholischen Pfarrkuratie St. Andreas und der ev. Dietrich-Bonhoeffer-Gemeinde an das Stadtplanungsamt, 20.11.1971; D.So.Gen. 433; Beratungsunterlage des Bürgermeisteramts, Abt. IV, 17.5.1966, C5/2494; alle StadA Freiburg; Tätigkeitsbericht der Akademischen Vinzenzkonferenz ‚Heinrich Auer' Freiburg 1964, F 30/5-1584, StA Freiburg; *BZ*, 23.9.1969; Widmann 2001: 23; vgl. Neisen 2004: 244; vgl. Wehler 2010: 371f.

689 Schreiben von Elisabeth Seith, 31.1.1965, C5/2612; Auszug der Niederschrift über die Sitzung des Sozialausschusses, 4.6.1970, D.So.Gen. 432; beide StadA Freiburg; *AZF*, 27.11.1963; *BZ*, 19./20.10.1963, 13.1.1965, 20.1.1965, 9.9.1969, 13.5.1971, 27.12.1972; *FWB*, 9.10.1969; Wehler 2010: 311; vgl. Widmann 2001: 18, 23f.; vgl. Grunow, in: Hockerts 2006: 837; vgl. Ruck, in: Schönhoven/ Mühlhausen 2012: 128f.

Arbeitskreis stellte), ebenso viele Vereine, wie es auch in Castrop-Rauxel im Fall der Obdachlosen zu beobachten war.[690]

Überdies erweiterte sich das Akteursfeld ab Mitte der 1960er um **auswärtige** Einzelpersonen und Organisationen. So boten einige Personen aus dem Norden des Bundeslandes mögliche Lagerplätze für die Freiburger ‚Zigeuner' an. Andere beanstandeten öffentlich den Umgang der Stadt Freiburg mit den ‚Zigeunern', etwa verschiedene deutsche Zeitungen Mitte der 1960er Jahre oder ein studentisches Filmteam in der Dokumentation ‚Barackenputzer' für den *SWF* 1971. Seit den frühen 1970ern überwog aber in auswärtigen Personenkreisen eher das wohlwollende Interesse am so genannten ‚Freiburger Modell', einem Versuch, die Zigeuner systematisch in die übrige Bevölkerung Freiburgs zu integrieren. Diesen vielbeachteten Modellversuch begleiteten zudem nicht nur verschiedene Behörden und Ministerien auf Landes- und Bundesebene, sondern auch Experten aus Wissenschaft und Praxis, die aus anderen deutschen Städten und sogar aus dem Ausland stammten.[691]

Zusammengenommen stand den Freiburger ‚Zigeunern' eine wachsende Gruppe unterschiedlicher Akteure gegenüber. Anfangs handelte es sich dabei vor allem um Organisationen, Gremien und Personen, die den ‚Zigeunern' mit Abneigung begegneten. Einzig einige Kirchenvertreter waren schon in den 1950er Jahren an einem bejahenden Umgang mit den ‚Zigeunern' interessiert. Ab den frühen 1960er Jahren griff die Haltung dieser Kirchenvertreter jedoch auf immer mehr Personen aus Verwaltung, Politik, Medien, Wissenschaft und der übrigen Bevölkerung über, auch über die Stadtgrenzen hinweg. In manchen Fällen fanden sich sogar Einzelpersonen zu neuen Gruppen zusammen, die sich die Hilfestellung für die ‚Zigeuner' auf die Fahnen schrieben. Dahinter stand offenbar die Entwicklung einer ‚kritischen Öffentlichkeit' und von ‚Randgruppen'-Diskussionen in den 1960er Jahren, die in der akademisch geprägten Breisgaustadt früh Fuß fassen konnten. Dass sich dieser Prozess allerdings relativ lange hinzog und auch einige Beteiligte – vor allem die freien Wohlfahrtsverbände – kaum zu erfassen schien, hängt vermutlich mit mindestens zwei Faktoren zusammen: zum einen mit der Rechtslage, zum anderen mit den bereits angesprochenen Sichtweisen auf die ‚Zigeuner'.

---

690 Schreiben des Sozialamts, 6.8.1965, C5/2612; Aktenvermerk des Sozialamts, 29.7.1966, C5/2613; beide StadA Freiburg; vgl. 10 Jahre NBW Freiburg 1979: 6, 9, 11.

691 Schreiben eines Heilbronners, 11.5.1965, C5/2612; Schreiben eines Kirchheimers, 20.8.1969, C5/2613; beide StadA Freiburg; Schreiben des Sozialamts, 22.1.1970, AZ 432-50-2, SozA Freiburg; *FWB*, 21.5.1971.

Bei der Entwicklung der rechtlichen Grundlagen ließen sich weitere Parallelen zwischen der Obdachlosenarbeit in Castrop-Rauxel und der ‚Zigeunerarbeit' in Freiburg beobachten. Hier wie dort waren die Betroffenen gerade in den 1950er und frühen 1960er Jahren eher Objekte ordnungsbehördlicher Eingriffe, als dass ihnen aus rechtlicher Sicht gruppenspezifische Möglichkeiten der Mitsprache und eines selbstbestimmten Lebens eingeräumt worden wären. Ansonsten wandte die Stadtverwaltung vor allem ab Mitte der 1960er Jahre Sozialgesetze auf die ‚Zigeunerarbeit' an, die für alle deutschen Bürger galten.

Am Anfang stand dabei in Freiburg wie auch in Castrop-Rauxel ein rechtliches Vakuum. So hob der Alliierte Kontrollrat nach Ende des Zweiten Weltkrieges rasch Sondervorschriften aus der Zeit nach 1933 auf, die ‚Zigeuner' der nationalsozialistischen Verfolgung ausgesetzt hatten. Dazu zählten in erster Linie die Verordnung des Reichsinnenministers zur ‚Bekämpfung der Zigeunerplage' von 1936 und das Reichsbürgergesetz von 1943, das den ‚Zigeunern' den Reichsbürgerstatus aberkannte. Ab 1949 standen diese Gesetze ohnehin im Widerspruch mit dem bundesdeutschen Grundgesetz.[692]

Die Aufhebung nationalsozialistischer Anordnungen bedeutete jedoch nicht, dass ‚Zigeuner' nach 1945 einen besseren rechtlichen Stand hatten. Vielmehr bemühten sich die Behörden auf kommunaler und Landesebene darum, ‚Zigeuner' mit ordnungsrechtlichen Instrumenten zu kontrollieren, sogar noch lange nach Kriegsende. Die Ordnungsbehörden auf Landesebene behielten beispielsweise ihre Vorkriegsstrategie bei, ‚Zigeuner' zentral zu erfassen. Das Landeskriminalamt Baden-Württemberg richtete 1953 eine ‚Zentralkartei zur Bekämpfung von Landfahrerdelikten' ein, die an Traditionen aus der Zeit um 1900 anknüpfte und erst im Herbst 1971 aufgelöst wurde.[693]

Außerdem beriefen sich die badischen Behörden (wie auch ihre Pendants in anderen Teilen Deutschlands) nach Kriegsende auf Erlasse aus der Zeit vor dem Nationalsozialismus, etwa eine Verfügung des badischen Innenministeriums von 1905 über das ‚Verbot des Zusammenreisens von Zigeunern in Horden', und sogar auf eine ähnliche Verordnung von 1939. Beide Rechtstexte verletzten die im Grundgesetz garantierte Freizügigkeit, blieben aber den gesamten Untersuchungszeitraum hindurch gültig. Die Freiburger ‚Zigeuner' waren jedoch so früh sesshaft, dass solche Reiseverbote auf sie

---

692 Vgl. Margalit 2001: 58, 65; vgl. Uerlings/ Patrut, in: dies. 2008: 34.
693 Vgl. Schenk 1994: 375f.; vgl. Margalit 2001: 55; vgl. Uerlings/ Patrut, in: dies. 2008: 29.

nicht zutrafen. Daher betonte das zuständige Polizeirevier 1954, dass den Ordnungshütern rechtliche Mittel zum Einschreiten gegen die ‚Zigeuner' fehlten. Dieses ‚Problem' bedauerten auch andere Personenkreise, vor allem Politiker und Verwaltungsvertreter, in den Folgejahren und bis weit in die 1960er Jahre hinein.[694]

Verknüpft mit diesem Bedauern war, ebenso bis in die späten 1960er Jahre, in der Regel die Forderung nach einem ‚Landfahrergesetz'. Ein solches Gesetz gab es seit den frühen 1950er Jahren im Nachbarland Bayern, wo es bis 1970 Bestand hatte. Auf diese Weise lebte das bayerische ‚Gesetz zur ‚Bekämpfung von Zigeunern, Landfahrern und Arbeitsscheuen" aus dem Jahr 1926 wieder auf, jedoch diesmal vom Titel her nur auf ‚Landfahrer' bezogen. Diese Bezeichnung klang laut Zimmermann in den Ohren der Alliierten weniger verdächtig als der Begriff ‚Zigeuner', den die Alliierten als rassistisch ansahen.[695]

Eben dieses entschiedene Vorgehen, zumal auf rechtlich gesicherter Grundlage, neideten die Freiburger ihren bayerischen Nachbarn. Ohne Scheu forderten Freiburger Kommunal- und Landespolitiker, Verwaltungsvertreter und andere noch fast zwei Jahrzehnte nach Kriegsende öffentlich ein eben solches Gesetz von der Landesregierung, obwohl es direkt dem Grundgesetz widersprach. Damit waren sie aber in Baden-Württemberg oder in der Bundesrepublik nicht allein, wie unter anderem die Kleine Anfrage des Villinger Landtagsmitglieds Hans Frank (SPD) aus dem Jahr 1966 zum ‚Landfahrerunwesen' zeigt. Gerade die Baden-Württemberger und auch Hessen befürchteten nämlich, dass aus Bayern vertriebene ‚Zigeuner' bei ihnen um Aufnahme ersuchen könnten. Die Entschiedenheit, mit der die Freiburger Verantwortlichen das Thema ‚Landfahrergesetz' immer wieder auf die örtliche und landesweite Tagesordnung zu holen versuchten, verweist nach Widmann auf den Generalverdacht, dem ‚Zigeuner' in diesen Jahren unterlagen: Als Gefahr *per se* gebrandmarkt, sahen sich die ‚Zigeuner' einer „ständige[n] Kontrolle und Begrenzung" von Seiten ihrer Mitmenschen ausgesetzt.[696]

---

694 Schreiben des Reviers 5 der Landespolizei Freiburg, 23.12.1954, C5/2609; Auszug der Niederschrift über die Sitzung des Verwaltungs- und Finanzausschusses, 7.8.1961, C5/2610; beide StadA Freiburg; Schenk 1994: 278f., 375f.; vgl. Margalit 2001: 92, 99.

695 Margalit 2001: 56f., 109; Zimmermann, in: ders. 2007: 57f.

696 Anfrage des Bürgermeisteramts, Abt. I und III, an das baden-württembergische Ministerium des Innern, 23.1.1954, C5/2609; Auszug der Niederschrift über die Sitzung des Verwaltungs- und Finanzausschusses, 7.8.1961; Denkschrift des Amts für öffentliche Ordnung über die Landfahrerplage in Freiburg i.Br., 16.2.1962; beide C5/2610; alle StadA Freiburg; *BZ*, 28.4.1958; *AZF*, 5.12.1966; Widmann 2001: 18f., 53-5; vgl. Schenk 1994: 279; vgl. Margalit 2001: 106.

Doch gab es schon früh andere Strömungen in der bundesdeutschen Politik. Hermann von Mangoldt, Vertreter der CDU im Parlamentarischen Rat, wies 1948/9 Bestrebungen der SPD und DP zurück, die Bewegungsfreiheit der ‚Zigeuner' zu beschränken. Schließlich dürfe diese Bevölkerungsgruppe nicht wegen ihres angeblich ‚rassetypischen' Wandertriebes diskriminiert werden. Mangoldts Position, die eine Sonderbehandlung der ‚Zigeuner' für verfassungswidrig erklärte, sorgte zwar nicht dafür, dass auf Bundesebene Gesetze über die ‚Zigeuner' erlassen wurden. Dennoch setzte sich diese Position zumindest auf Landesebene durch, so dass das bayerische Vorbild in keinem anderen Bundesland Fuß fassen konnte. Die schlussendliche Absage an ‚Landfahrergesetze' in anderen Bundesländern war laut Margalit und Widmann zudem dem Umstand geschuldet, dass seit Ende der 1950er Jahre Kriminalitätsstatistiken nachwiesen, dass ‚Zigeuner' und ‚Landfahrer' weit seltener gegen Gesetze verstießen, als ihnen unterstellt wurde.[697]

Das wiederholte Scheitern ihres Ansinnens veranlasste die Freiburger Verantwortlichen zunächst nicht dazu, ihre Einstellung zu den ‚Zigeunern' im Sinne Mangoldts zu überdenken. Stattdessen suchten sie in den 1950er Jahren mehrfach nach Auswegen in anderen Gesetzen, die ihnen eine Handhabe gegen ‚Zigeuner' ermöglichen sollten. So betont Zimmermann:

> *„Faktisch lief diese politische Gemengelage in der frühen Bundesrepublik auf ein Vorgehen hinaus, bei dem man ein Zigeuner- oder Landfahrergesetz auf Bundesebene vermied, in den Bundesländern die Gleichheit der Zigeuner vor dem Gesetz postulierte, ihre Diskriminierung vor Ort in der Praxis aber beibehielt."*[698]

Beispielsweise berief sich die Stadtverwaltung in den 1950er Jahren auf die Landesbauordnung oder das Jugendschutzgesetz, in der Hoffnung, die Lagerstätten der ‚Zigeuner' auflösen zu können. Zum selben Zweck bemühte sie sich um eine neue Polizeiverordnung, allerdings vergeblich. Immerhin konnte sie ab 1960 dank der neuen Feldpolizeiordnung erreichen, dass Wohnwagen künftig nur noch auf eigens dafür gekennzeichneten Flächen abgestellt werden konnten. Daneben nutzte die Stadt das BGB, das Polizeistrafgesetzbuch sowie die Reichsmeldeordnung. All diese Gesetze und Verordnungen reichten der Verwaltung aber nicht: Das Bürgermeisteramt beklagte sich 1961 in einer Vorlage an den Verwaltungs- und Finanzausschuss, dass

---

[697] Margalit 2001: 100f., 113; Widmann 2001: 24, 54; vgl. Rakelmann, in: Gronemeyer 1983: 356; vgl. Zimmermann, in: ders. 2007: 59.
[698] Zimmermann, in: ders. 2007: 58.

die Stadt zwar über eine „gesetzliche, jedoch ungenügende Handhabe“ gegen die ‚Zigeuner’ verfüge.[699]

Das Jahrzehnt, an dessen Beginn diese Feststellung der Verwaltung stand, und die 1970er Jahre brachten laut Zimmermann aber einen „bemerkenswerten Einschnitt“ nicht nur in der deutschen ‚Zigeunerpolitik’, sondern ebenso in jener anderer europäischer Länder wie Großbritannien, Frankreich und der Schweiz oder sogar im Ostblock (dort aber mit „überaus fragile[m] Charakter“). Diskriminierende Gesetze wurden aufgehoben, dagegen rechtliche Grundlagen für sozialpolitische Fördermaßnahmen eingeführt, die eine Integration der ‚Zigeuner’ in die Gesellschaft bewirken sollten. Dahinter stand neben Öffnungstendenzen der Gesamtgesellschaft die Verbreitung neuer sozialpädagogischer Ansätze und eine Begeisterung für das Konzept der ‚Sozialplanung’, die diese beiden Jahrzehnte, dabei vor allem die Zeit von den frühen 1960er Jahren bis Mitte der 1970er Jahre, kennzeichneten.[700]

Derartige Entwicklungen gingen auch an Freiburg nicht spurlos vorbei, obwohl der Ordnungsgedanke vor allem in den 1960er Jahren noch sehr präsent blieb, wie das Mitte der 1960er Jahre geschaffene Barackenlager am äußersten Westrand der Stadt zeigt: Dort galt nämlich das Anstaltsrecht, wie es auch bei den Castrop-Rauxeler Unterkünften für die dortigen Obdachlosen der Fall war. Die dort wohnenden ‚Zigeuner’ und ‚Landfahrer’ hatten demnach nicht dieselben Rechte wie Mieter, sondern mussten die Bestimmungen der öffentlich-rechtlichen Satzung befolgen, die ihnen die Stadtverwaltung auferlegte. Als bloße ‚Nutzer’ hatten sie damit einen ähnlich begrenzten rechtlichen Handlungsspielraum wie die obdachlosen Castrop-Rauxeler.[701]

Allerdings setzte sich in der ersten Hälfte der 1960er Jahre in der Freiburger Verwaltung allmählich die Erkenntnis durch, dass die ‚Zigeuner’ inzwischen so lange in Freiburg wohnten (teils bereits seit 1945), dass sie kaum mehr als staatenlose Nichtsesshafte gelten konnten. Vielmehr handele es sich um Freiburger Bürger (später auch

---

[699] Stellungnahme der Rechtsabt., 27.11.1952; Empfehlung des Bürgermeisteramts, Abt. III, 11.12.1952; Schreiben des Regierungspräsidiums Südbaden, 22.10.1953; Schreiben des Stadtjugendamts, 18.12.1954; Schreiben des Bürgermeisteramts, Abt. I und IV, 27.12.1954; alle C5/2609; Schreiben des Amts für öffentliche Ordnung, 6.5.1958; Vorlage an den Verwaltungs- und Finanzausschuss, 4.8.1961; Schreiben des Amts für öffentliche Ordnung, 19.11.1962; alle drei C5/2610; alle StadA Freiburg; vgl. Margalit 2001: 110; vgl. Widmann 2001: 52, 101-3; vgl. Neisen 2004: 183-92.

[700] Zimmermann, in: ders. 2007: 66f.; vgl. Widmann 2001: 18, 23; vgl. Grunow, in: Hockerts 2006: 837; vgl. Hockerts, in: ders. 2006: 91; vgl. Echternkamp 2013: 239-41.

[701] Bericht des Sozialamts über eine Besprechung zur Verlegung der Lagerplätze, 5.4.1964, AZ 439-40-2, SozA Freiburg; Schreiben des Sozialamts, 30.6.1969, C5/2613, StadA Freiburg.

Deutsche), mit allen Rechten und Pflichten, die dieser Status mit sich brachte. Entsprechend müsse sich die Stadt mit diesen Einwohnern arrangieren.[702]

Das Sozialamt betonte angesichts dieser neudefinierten Ausgangslage schon 1960, dass sich die Verwaltung im Umgang mit den ‚Zigeunern' nicht nur an internationales Recht halten müsse, etwa die Menschenrechtscharta von 1952, sondern auch an deutsche Gesetze. Hierzu zählte das Sozialamt in seinem Schreiben von 1960 in erster Linie das Fürsorgerecht, das aber ohnehin zumindest vorläufig auf alle Personen in einer Kommune anzuwenden war, unabhängig von ihrer Staatsangehörigkeit. Um den ‚Zigeunern' neben wirtschaftlicher auch persönliche Unterstützung zu gewähren, berief sich das Sozialamt nach 1962 zudem auf § 17 (Hilfe für Nichtsesshafte) und § 72 BSHG (Hilfe für Gefährdete). Bei letzterem handelte es sich um eben jenen Paragraphen, der sich spätestens ab den frühen 1970er Jahren explizit auch in Castrop-Rauxel auf die Obdachlosenarbeit auswirkte.[703]

Weiterhin kam es, bedingt durch die Anerkennung des Bürgerstatus' der ‚Zigeuner', in den 1960er Jahren zu einem Umdenken der Stadtverwaltung mit Blick auf die (Aus-)Bildung der ‚Zigeuner'. So hatte zwar vorher bereits die Schulpflicht für die minderjährigen ‚Zigeuner' bestanden, doch weil die Stadt die minderjährigen ‚Zigeuner' als „Bazillenträger" betrachtete, wie Sozialamtsleiter Flamm 1962 sogar gegenüber der Presse erklärte, hatte sie diese Kinder bis dato von der Schulpflicht befreit. Erst ab Mai 1964, nach dem Erlass des neuen baden-württembergischen Schulverwaltungsgesetzes, setzte die Stadt die Schulpflicht für die Kinder der ‚Zigeuner' offiziell durch. Spätestens 1970 wandte die Verwaltung zudem das im Jahr zuvor verabschiedete Arbeitsförderungsgesetz an, um den ‚Zigeunern' den Einstieg in das Berufsleben zu erleichtern. Inwiefern die Stadt sich dabei von europäischen Entwicklungen leiten ließ, ist nicht erkennbar. Denn die Empfehlung 563 (1969) des Europarates vom 30.9.1969, die unter anderem eine Verbesserung der Ausbildung von ‚Zigeunern' forderte, wurde laut Schenk erst Ende 1970 ins Deutsche übersetzt und zumindest von der Bundesregierung bis in die 1980er Jahre ignoriert.[704]

---

[702] Aktenvermerk des Bürgermeisteramts, Abt. IV, 27.4.1964, C5/2611, StadA Freiburg; vgl. Schenk 1994: 279.

[703] S. § 13 RFV vom 13.2.1924; Schreiben des Wohlfahrtsamts, 27.12.1960, C5/2610; Schreiben des Sozialamts, 29.9.1964, C5/2612; beide StadA Freiburg.

[704] Schreiben des Fürsorgeamts, 20.9.1954, C5/2609; Niederschrift über die Besichtigung der Plätze für Landfahrer und Zigeuner und des Ersatzgeländes, 10.10.1962, C5/2610; Aktenvermerk des Bürgermeisteramts, Abt. IV, 27.4.1964, C5/2611; Aktenvermerk des Sozial- und Jugendamts, 10.3.1970, D.So.Gen. 432; alle StadA Freiburg; Schenk 1994: 288.

Dieses Ignorieren auf Bundesebene führte in Freiburg dazu, dass sämtliche sozialrechtlichen Gesetze, die zum Einsatz kamen, nicht ausdrücklich ‚Zigeunern' gewidmet waren. In gewisser Weise kam dies womöglich den Freiburger ‚Zigeunern' entgegen, die sich ohnehin schon früh als Freiburger und deutsche Bürger betrachteten und zumindest teilweise in den späten 1970er und frühen 1980er Jahren einer rechtlichen Sonderbehandlung skeptisch gegenüberstanden. Allerdings bedeutete dies auch, dass besondere Probleme der ‚Zigeuner' nur ungenügend berücksichtigt wurden, im Gegensatz zum Bereich der Altenhilfe, die seit 1962 rechtlich im BSHG verankert war und konkrete Schwierigkeiten des Alterns zu überwinden versuchte. Hier fand sich eine weitere Parallele zur rechtlichen Situation der Obdachlosenarbeit in Castrop-Rauxel. Überhaupt erscheint die Rechtslage in den Fällen der gewählten Personengruppen in beiden Städten ähnlich, wenn auch nicht identisch.[705]

So sahen die Freiburger Behörden nach 1945 ebenso keine konkrete rechtliche Handhabe, um ihren Umgang mit dieser Zielgruppe zu regeln. Sie bemühten sich aber – Stichwort ‚Landfahrergesetz' und Polizeiverordnung – bis in die 1960er Jahre hinein viel stärker als ihre Castrop-Rauxeler Kollegen darum, genau diesen Zustand eines rechtlichen Vakuums aufzuheben, und zwar mit ordnungsrechtlichen Mitteln zum Nachteil der Betroffenen. Erst als dieses Unterfangen scheiterte, wandten sie sich zunehmend den erwähnten allgemeingültigen Gesetzen zu. Darunter fanden sich ab Mitte der 1960er Jahre auch Innovationen aus dem Bereich des Sozialrechts, die anstelle von Kontrolle und Vertreibung eine Verbesserung der Lebensumstände der ‚Zigeuner' zum Ziel hatten. Begleitet war diese rechtliche Entwicklung von einem gewissen Wandel in den Sichtweisen verschiedener Personenkreise auf die ‚Zigeuner'.

4.3.4. ‚Zigeuner' im Spiegel ihrer Zeit

Spätestens in der Frühen Neuzeit lebten ‚Zigeuner' in Europa, und seither sahen sie sich mit Vorurteilen konfrontiert, die sie an die Ränder der jeweiligen Gesellschaften drängten. Margalit beobachtet beispielsweise anhand von Umfragen für die Zeit zwischen den 1960er und 1990er Jahren eine „konstante Ablehnungstendenz" in der deutschen Bevölkerung, die aus diesen Vorurteilen erwuchs.[706] Auch in Freiburg

[705] Vgl. Kapitel 4.3.6.

[706] Margalit 2001: 23f., 28, 49-56, 192; vgl. Zimmermann, in: ders. 2007: 23. Anm. d. Verf.: Die ersten ‚Zigeuner' waren Sinti, wie diese Minderheit seit den 1970er Jahren bezeichnet wird. Auch die Freiburger ‚Zigeuner' zählen zu den Sinti. Die zweite größere Gruppe, die Roma, kam dagegen offenbar erst im 19. Jahrhundert nach Europa.

prägten derartige Stereotype lange Zeit die Wahrnehmung der dort ansässigen ‚Zigeuner'. Erst im Verlauf der 1960er Jahre ließen sich in Freiburg wie auch in der Bundesrepublik bei einigen Beteiligten allmählich Sichtweisen beobachten, die den ‚Zigeunern' stärker entgegenkamen.

Generell schwankten die Ansichten der europäischen ‚Mehrheitsgesellschaften' stets zwischen Angst und Faszination. Scholz etwa bezeichnet die ‚Zigeuner' als „*homo sacer* par excellence", als Vogelfreie, über die „in der Moderne ein permanenter Ausnahmezustand verhängt" wurde. Seit dem späten 19. Jahrhundert war die Fremdheit der ‚Zigeuner' überdies biologisch-rassistisch aufgeladen. Dadurch waren die Angehörigen dieser Bevölkerungsgruppe laut Scholz „in der rassistisch-asozialen Konstruktion gewissermaßen [die] *Allerletzte*[n], [die] noch unter den Überflüssigen überflüssig [sind]". Der ‚Zigeuner' als Angstbild stellte „das abschreckende Beispiel schlechthin für den *Normalen* dar; er zeigt ihm, wohin er kommt, wenn er nicht funktioniert und pariert, sondern sich ‚wie die Zigeuner' verhält".[707]

Der ‚Zigeuner' als ‚Anderer' oder ‚Fremder', als Kontrastfolie für die Wertelandschaft der ‚Normalgesellschaft', rief jedoch nicht nur Gefühle der Abneigung und Furcht hervor. Vielmehr gab es spätestens seit dem 17. Jahrhundert im deutschsprachigen Raum auch eine Strömung, die das Bild der ‚Zigeuner' romantisch verklärte, indem sie sich der Faszination und Bewunderung für das Exotische und die ‚Freiheitsliebe' der ‚Zigeuner' hingab. Diese Strömung stand laut Margalit aber in der Regel hinter negativ aufgeladenen Vorurteilen zurück, da Begegnungen der übrigen Bevölkerung mit ‚Zigeunern' – passend zu den Ergebnissen verschiedener gesellschaftspsychologischer Studien – eher zur Verfestigung von abwertenden Eindrücken führten.[708]

Auch der Freiburger Fall war von diesen beiden Polen geprägt. Vorherrschend in öffentlichen und internen Diskussionen waren zunächst, d.h. in der Adenauer-Ära, abwertende Bilder. In einer Zeit, die allgemein von der Suche nach einer neuen moralischen Grundlage nach dem Nationalsozialismus geprägt war,[709] standen dabei an erster Stelle Zweifel an den Werten dieser Bevölkerungsgruppe, die sich in Phrasen wie „moralische[r] Seuchenherd" oder „völlige sittliche Verwahrlosung" äußerten. (Inwiefern diese moralischen Zweifel mit Geschlechterstereotypen verknüpft waren, wie es Eulberg betont, lässt sich im Freiburger Fall nicht feststellen.) Außerdem fürchteten einige, dass die ‚Zigeuner' die Gesundheit ihrer Nachbarn gefährdeten, indem sie

---

[707] Scholz, in: End et al. 2009: 24, 28, 38; vgl. Mehl/ Dettling c. 1978: 1; vgl. Zimmermann, in: ders. 2007: 24.
[708] Margalit 2001: 29, 31-5, 46f.; vgl. Geier/ Patrut, in: Uerlings/ Patrut 2008: 152f.; vgl. Scholz, in: End et al. 2009: 28; Busch, in: End et al. 2009: 167.
[709] Vgl. Herbert, in: ders. 2002: 20-2, 24f.

angeblich unhygienisch lebten und ansteckende Krankheiten verbreiteten. Nicht zuletzt waren die ‚Zigeuner' dem Verdacht ausgesetzt, besonders kriminell zu sein, also auch auf diese Weise die Sicherheit der Anwohner zu gefährden, und überdies unverdienterweise Fürsorgeunterstützung zu beziehen. All diese Vorwürfe, die im Übrigen mit dem spätestens seit dem 18. Jahrhundert gebräuchlichen Vorurteil der „vorzivilisatorischen Wildheit" der ‚Zigeuner' übereinstimmten, brachte die Verwaltung 1961 in einer Ausschussvorlage auf den Punkt, indem sie das ‚fahrende Volk' als „Herd gesundheitlicher, sozialer und sittlicher Gefahren" bezeichnete.[710]

Derartige Denkmuster waren in den 1950er Jahren in Freiburg so weit verbreitet, dass verschiedene Personen und Organisationen es als unnötig erachteten, bei ihren Beschwerden über die ‚Zigeuner' überhaupt noch ins Detail zu gehen. Die Folge waren pauschale Vorwürfe, etwa von Stadträten oder Verwaltungsvertretern, die den ‚Zigeunern' „an sich" ein großes Gefahrenpotenzial unterstellten, sie für eine ‚Plage' oder ein ‚Unwesen' hielten und immer wieder das Schreckgespenst eines weiteren Zuzugs von ‚Zigeunern' zeichneten.[711]

Ebenso pauschal waren die Bekundungen einer Faszination für die ‚Zigeuner'. In diesen Jahren noch selten, bezogen sie sich im Prinzip allein auf die Konzerte auswärtiger ‚Zigeuner', deren exotischen Reiz die Berichterstatter ein ums andere Mal hervorhoben – auch dies in Anknüpfung an althergebrachte Vorurteile. Schon der Komponist Franz Liszt bewunderte im 19. Jahrhundert „die unreflektierte Naturnähe der ‚Zigeuner', [die sie] zu einer begriffslosen, aber doch erhaben-beeindruckenden Tonkunst [prädestiniere], die zwar ‚primitiv' sei, aber doch berühre".[712]

Beiden Pauschalurteilen gemeinsam war darüber hinaus, dass die Freiburger die ‚Zigeuner' in der Regel als eine homogene Gruppe wahrnahmen, wie es Zimmermann

---

[710] Schreiben des Stadtjugendamts, 18.12.1954, C5/2609; Auszug der Niederschrift über die Sitzung des Gemeinderats, 25.4.1958; Aktenvermerk des Bürgermeisteramts, Abt. I, 30.11.1959; Schreiben des Wohlfahrtsamts, 27.12.1960; Vorlage an den Verwaltungs- und Finanzausschuss, 4.8.1961; alle vier C5/2610, Niederschrift über die Sitzung des Wohlfahrtsausschusses, 27.12.1960, C5/2493; alle StadA Freiburg; *BZ*, Pfingstausgabe 1955; Eulberg, Rafaela, „*Doing Gender and Doing Gypsy*: Zum Verhältnis der Konstruktion von Geschlecht und Ethnie", in: End, Markus et al. (Hrsg.), Antiziganistische Zustände: Zur Kritik eines allgegenwärtigen Ressentiments, Münster 2009, S. 45f.; vgl. Blinkert/ Haumann/ Köser, in: Haumann/ Schadek [2]2001: 463; vgl. Geier/ Patrut, in: Uerlings/ Patrut 2008: 157-9.

[711] Schreiben des Stadtrats Friedrich Schüler, 26.12.1949; Stellungnahme der Rechtsabt., 27.11.1952; Auszug der Niederschrift über die Sitzung des Gemeinderats, 4.5.1953; alle C5/2609, StadA Freiburg; *BZ*, Pfingstausgabe 1955, 7.11.1955, 28.4.1958; vgl. Widmann, in: Zimmermann 2007: 514.

[712] S. bspw. *BZ*, 3.10.1956, 3.6.1957 und 28.1.1959; vgl. Geier/ Patrut, in: Uerlings/ Patrut 2008: 163.

auch für die Diskussionen auf deutscher und europäischer Ebene feststellt. Laut Widmann hing dies mit der Generationszugehörigkeit der handelnden Personen zusammen: Diejenige Generation, die bis in die 1960er Jahre hinein die Freiburger Lokalpolitik prägte, habe sich durch „rigide Vorstellungen gesellschaftlicher Homogenität, die Orientierung an ordnungsstaatlicher Intervention, vor allem aber das Misstrauen gegen individuelle Freiheitsrechte" ausgezeichnet, was von Seiten der übrigen Bevölkerung gutgeheißen worden sei.[713]

Immerhin bemühten sich in diesen frühen Jahren einige Freiburger schon, die Homogenisierung der ‚Zigeuner' zu überwinden. So unterschied etwa der Bürgermeister Eggers 1955 zwischen ‚ehrbaren' Personen und ‚Asozialen' in den Lagern der ‚Landfahrer' und ‚Zigeuner'. Ansonsten wehrten insbesondere die zuständigen Polizeiwachen in Haslach mehrfach die Pauschalurteile ab, indem sie das ordnungsgemäße Verhalten der meisten ‚Zigeuner' bestätigten und schon 1950 die Zuweisung eines „menschenwürdige[n] Lagerplatz[es]" forderten (letzteres übrigens eine Forderung, die der Vikar der zuständigen katholischen Kirchengemeinde 1958 wiederholte). Eine solche Rolle der Haslacher Polizei, die laut Mehl und Dettling an die Weimarer Republik anknüpfte, widersprach nicht nur den von Margalit zitierten Studien über die Verfestigung negativer Vorurteile durch Begegnung, sondern auch der Feststellung Zimmermanns, dass „die polizeiliche Einstellung gegenüber Zigeunern und Landfahrern [in diesen Jahren] […] durch eine Disposition zur prinzipiellen Verdächtigung bestimmt" war.[714]

Die Tendenz zur Differenzierung, zur Gegenüberstellung von Vorurteilen und realen Erfahrungen und schließlich zur weiteren Verbreitung positiverer Denkansätze erhielt im Verlauf der 1960er Jahre mehr Gewicht. Zwar setzte sich die Tradition fort, die Fremdheit der ‚Zigeuner' entweder als exotisch zu bewundern oder als furchteinflößend abzuwehren. Allerdings mehrten sich in den Zeitungen und internen Unterlagen der Verwaltung Berichte, die den ‚Zigeunern' attestierten, dass sie sich bürgerliche Werte angeeignet hätten, etwa Sauberkeit, Ordnung, Höflichkeit, Frömmigkeit oder sogar Fleiß und Arbeitseifer. (Dass die ‚Zigeuner' solche Werte eventuell auch vorher schon verinnerlicht hatten, kam nicht zur Sprache.) Sie seien eben „auch Menschen wie wir", wie Stadtrat Walter Herre (SPD) 1963 unterstrich. Schon 1961

---

[713] Widmann 2001: 47; Zimmermann, in: ders. 2007: 23; vgl. Milton, in: Tebbutt 1998: 40f.; vgl. Busch, in: End et al. 2009: 170.

[714] Schreiben der Polizeidirektion, 5. Revier, 26.11.1949, 19.6.1950 und 27.9.1950; alle C5/2609; Schreiben des Vikars Adalbert Hienerwadel, 28.4.1958; Schreiben der Polizeidirektion, Revier 2, 4.12.1959; beide C5/2610; alle StadA Freiburg; *FWB*, 2./3.6.1955; Mehl/ Dettling c. 1978: 4; Margalit 2001: 29, 31-5, 46f.; Zimmermann, in: ders. 2007: 57f.; vgl. Herbert, in: ders. 2002: 14.

hatte Oberbürgermeister Brandel die ‚Zigeuner' als „sozial vollwertig" bezeichnet, und ähnliche Äußerungen kamen in den 1960er Jahren immer wieder von Seiten weiterer Politiker, Verwaltungs-, Kirchen- und Pressevertreter. Der Durchbruch zu einer Akzeptanz der ‚Zigeuner' schien in greifbare Nähe gerückt.[715]

Diese Entwicklung brachte den ‚Zigeunern' aber trotz der öffentlichen anderslautenden Bekundungen bis in die 1970er Jahre hinein noch keine Anerkennung als gleichberechtigte Bürger. Zum einen setzten sich ältere Traditionen fort, und die Eindringlichkeit, mit der ‚Zigeuner' als ‚normale' Menschen bezeichnet wurden, weckt den Eindruck, dass genau diese Ansicht noch keine Mehrheit überzeugt hatte. Zum anderen begründete die neue Lesart die fortdauernden Probleme der ‚Zigeuner' (die Einzelpersonen, Journalisten, Verwaltungsvertreter und Wissenschaftler seit Mitte der 1960er Jahre vereinzelt auch als ‚Armut' oder ‚Bedürftigkeit' bezeichneten) nicht nur mit der Verständnislosigkeit einer vorurteilsbehafteten Mehrheitsgesellschaft.[716] Vielmehr liege es auch an der veralteten Lebensweise der ‚Zigeuner', die nicht mehr in die ‚moderne' Zeit passe, dass diese Bevölkerungsgruppe eine Außenseiterrolle einnahm. Der Tenor lautete: Wenn sich die Mehrheitsgesellschaft nur stärker um die ‚Zigeuner' bemühen und mehr in deren ‚Erziehung' investieren würde, dann könne eine Integration auch glücken, vorausgesetzt, die ‚Zigeuner' seien zur Aufgabe ihrer Traditionen bereit.

Damit vollzog sich in den 1960er Jahren in Freiburg wie auch anderswo allmählich der Wandel vom ‚homo sacer' zum ‚homo educandus', also von einem vogelfreien zu einem erziehungs- und generell hilfsbedürftigen Menschen, wie Gronemeyer 1983 polemisch feststellte. Gronemeyers Ansicht nach sahen Wissenschaftler, Verwaltungsmitarbeiter, Politiker und andere nun, inspiriert von neuen sozialpädagogischen Konzepten, „im Zigeuner das Kind […], das notfalls zu seinem Glück gezwungen werden muß", da „die Lebensformen der Zigeuner [als] defizitär, [als] marginal" galten – eine Sichtweise, die nach Margalit dem „in der Aufklärung wurzelnde[n] Ideal der ‚bürgerlichen Besserung' der Zigeuner entsprach" und damit wiederum gar nicht so neu war, wie es die Freiburger selbst glaubten. Abseits der angeblich rassisch

---

[715] Niederschrift zur Sitzung des Verwaltungs- und Finanzausschusses, 20.10.1961; Schreiben des Wohlfahrtsamts, 18.4.1962; beide C5/2610; Schreiben des Bürgermeisteramts, Abt. I, 20.12.1965, C5/2613; alle StadA Freiburg; Schreiben des Oberbürgermeisters, 16.12.1963, AZ 439-40-5; Schreiben des Sozialamts, 17.3.1969, AZ 430-00; beide SozA Freiburg; s. bspw. *BZ*, 26.7.1961, 14.2.1963, 5.4.1963, 28.11.1963, 13.1.1965 und 18.7.1969; *AZF*, 27.11.1963 und 28.11.1963.

[716] S. bspw. Gutachten zum Siedlungs- und Betreuungsprojekt der Stadt Freiburg für Problem-, Zigeuner- und Landfahrerfamilien, Juni 1971, S. 8f., AZ 432-50-2, SozA Freiburg; *BZ*, 21.5.1965, 21.7.1965, 19./20.6.1971, 17.5.1972 und 26./27.4.1975.

begründeten Andersartigkeit entdeckten Vertreter von Organisationen und Institutionen also die kulturelle Andersartigkeit der ‚Zigeuner' als Ursache für deren Hilfsbedürftigkeit, die sie durch Angleichung an die eigenen Werte und Normen zu überwinden versuchten.[717]

Diese Ansicht war jedoch kaum in der Freiburger Öffentlichkeit bekannt geworden, als sie auch schon angegriffen wurde. Unter dem Eindruck der Diskussionen über ‚Randgruppen' und die Gesellschaft an sich um das symbolträchtige Jahr 1968 herum geriet die ‚Normalgesellschaft' – zuvor noch unumstrittenes Vorbild für die Arbeit mit den Freiburger ‚Zigeunern' – in den frühen 1970er Jahren zunehmend selbst in die Kritik. So betonte der niederländische Städteplaner de Kok 1971 in seinem Gutachten über das ‚Freiburger Modell':

> *„Die sogenannte leistungs- und konsumorientierte Gesellschafts- und Wirtschaftsordnung – stolzes Ideal vor 10 bis 15 Jahren – wird [...] immer mehr in Frage gestellt. Unter dem Einfluß der gesellschaftskritischen Schulen, welche ebenfalls Aufgaben und Verfahren der Sozialwissenschaften erweitert und vertieft haben, sind die Lücken in unserer Gesellschaftsordnung schärfer sichtbar geworden."*[718]

Der Erziehungsgedanke blieb in den letzten Jahren des Untersuchungszeitraums zwar noch präsent, doch angesichts des von de Kok umrissenen Wandels nahmen die Verantwortlichen in der Freiburger Politik und Stadtverwaltung bei ihren Planungen mehr Rücksicht auf die Interessen der ‚Zigeuner' selbst. Schließlich verlangte de Kok von ihnen die Abkehr von alten Überzeugungen, und ebenso kamen aus der Wissenschaft neue Impulse, welche die Wahrung der kulturellen Identität der ‚Zigeuner' verlangten.[719]

Weniger klar ist indessen, wie sehr de Kok mit seiner Forderung bei der Überwindung rassistischer ‚Zigeuner'-Konzepte Erfolg hatte. Hier bedeutete das Jahr 1945 keine gedankliche Zäsur, da entsprechende Ansichten bis in die 1970er Jahre hinein bei einigen Verantwortlichen zu beobachten waren. Egal ob es sich um positiv oder negativ bewertete Verhaltensweisen der ‚Zigeuner' handelte, schien die Mehrheit der Freiburger ‚Nichtzigeuner' diese Verhaltensweisen über lange Zeit aus deren ‚Natur' zu erklären, also aus angeblich ererbten Eigenschaften. Die *BZ* sprach 1962 in einer

---

717 Gronemeyer, in: ders. 1983: 10; Margalit 2001: 35, 273f.; vgl. Widmann 2001: 94f.; vgl. Blinkert/ Haumann/ Köser, in: Haumann/ Schadek ²2001: 463f.

718 Gutachten zum Siedlungs- und Betreuungsprojekt der Stadt Freiburg für Problem-, Zigeuner- und Landfahrerfamilien, Juni 1971, S. 2, AZ 432-50-2, SozA Freiburg.

719 Vgl. Zimmermann, in: ders. 2007: 64.

Konzertkritik von der „urtümliche[n] Freude am Musizieren, die der Rasse der Zigeuner eigen ist". Ebenso begründete das Wohlfahrtsamt im Frühjahr 1962 die Suche nach zwei verschiedenen Lagerplätzen für ‚Zigeuner' und ‚Landfahrer' damit, dass diese Gruppen „verschiedenen Rassen" angehörten. Zu diesem Zeitpunkt hatte sich offenbar in Freiburg noch nicht die von Margalit in Beamtenkreisen und Wissenschaft beobachtete Sprachentwicklung durchgesetzt, wonach der Rassebegriff nach der Entnazifizierung neutraleren Begriffe wie etwa ‚Volk' wich. Eine solche Verschlüsselung war in Freiburg erst 1970 zu beobachten, als einige Teilnehmer der städtischen Klausurtagung zur Zukunft der Freiburger ‚Zigeunerarbeit' Bedenken vorbrachten, „ob in die Zigeuner allzu große Sozialisationserwartungen gesetzt werden könnten". Das Protokoll des Sozialamtes verzeichnete hierzu die Worte: „Der Zigeuner sei von seiner Art, Anlage, Denk- und Anschauungsweise her ‚kein Weißer', und diese Mentalität könne nicht geleugnet, ja sie müsse ihm erkennbar gemacht werden." Die Bezeichnung ‚Rasse' wurde vermieden und durch weniger verdächtige Begriffe wie ‚Art', ‚Anlage' oder ‚Mentalität' ersetzt, obwohl vor allem der Begriff ‚Anlage' auf eine erbliche Bedingtheit des ‚Zigeunerseins' anspielte.[720]

Die Lage in Freiburg zu Beginn der 1970er Jahre hob sich damit nicht wesentlich von jener auf höheren Ebenen ab. Dass etwa ein Sozialbericht des Landes Baden-Württemberg von 1972 einen ‚natürlichen Wandertrieb' bei den ‚Zigeunern' feststellte, zeigte laut Schenk, wie unkritisch die deutsche Bevölkerung bis dahin mit rassistischem Gedankengut aus der Zeit vor 1945 umging. Margalit verweist in diesem Zusammenhang auf Lexika, in deren Ausgaben aus den mittleren bis späten 1970er Jahren noch rassistische Ideen aus der NS-Zeit zutage traten. Erst die eigenständige Bürgerrechtsbewegung der Sinti habe dem EKD-Kirchenamt zufolge ab Ende der 1970er Jahre „tiefergreifende und dauerhaftere Impulse" zu neuen Ansichten über diese Bevölkerungsgruppe gegeben, wobei Vorurteile fortbestanden. Im Freiburger Fall lassen sich demgegenüber bereits nach 1970 keine direkten Anspielungen auf ‚Natur' oder ‚Rasse' der ‚Zigeuner' mehr feststellen, auch nicht die verschlüsselten Begriffe hierzu. Ob hier früher als anderswo ein generelles Umdenken stattfand oder dies nur der Quellenlage geschuldet ist, lässt sich nicht mehr nachweisen.[721]

---

[720] Schreiben des Wohlfahrtsamts, 18.4.1962, C5/2610, StadA Freiburg; Niederschrift des Sozialamts über die Klausurtagung, 1.4.1970, AZ 432-50-2, SozA Freiburg; *BZ*, 29.11.1962; Margalit 2001: 18, 36, 279f.; vgl. Rakelmann, in: Gronemeyer 1983: 354.

[721] Kirchenamt der EKD (Hrsg.), Sinti und Roma. Eine Studie der Evangelischen Kirche in Deutschland, Hannover 1991 (EKD Texte, Bd. 42), S. 16; Schenk 1994: 280; Margalit 2001: 193-6, 275; vgl. Herbert, in: ders. 2002: 14f.; vgl. Lutz, in: *SozArb* 8/2004: 285.

Im Vergleich mit den Castrop-Rauxeler Obdachlosen nahm die Entwicklung der Sichtweisen auf die Freiburger ‚Zigeuner' somit einen etwas anderen Verlauf. Das NS-Regime hatte beide Gruppen als ‚Asoziale' klassifiziert und verfolgt, trotzdem war die Ausgangslage nach 1945 nicht dieselbe. Denn die Obdachlosen galten bis in die 1950er Jahre als unschuldige Opfer der Zeitumstände, bevor sie allmählich in ein schlechteres Licht gerieten. Die ‚Zigeuner' als angeblich ethnisch homogene, ‚fremde' Gruppe waren dagegen weiter denselben rassistisch aufgeladenen Vorurteilen ausgesetzt, die mindestens bis in die Endphase des Untersuchungszeitraums hineinwirkten. Allerdings näherten sich die Ansichten über Freiburgs ‚Zigeuner' und Castrop-Rauxels Obdachlose im späteren Verlauf des Untersuchungszeitraums wieder an. So wie in der Castrop-Rauxeler Obdachlosenarbeit ab den späten 1960er Jahren kamen in Freiburg in der Mitte des Untersuchungszeitraums allmählich Denkansätze auf, die die ‚Zigeuner' als erziehungs- und somit besserungsfähig betrachteten und später sogar betonten, dass diese Gruppe ein Recht auf eigenständige Lebensführung habe. Für den Umgang der Freiburger mit den ‚Zigeunern' hatte dies nachhaltige Folgen.

4.3.5. Maßnahmen

Gegen Ende des 15. Jahrhunderts – also bald nachdem die ersten Sinti in Europa eingewandert waren – erklärte der in Freiburg tagende Reichstag die ‚Zigeuner' für vogelfrei und verwies sie der deutschen Lande. Versuche verschiedener Obrigkeiten, die ‚Zigeuner' aus ihren Herrschaftsgebieten zu vertreiben, durchzogen die folgenden Jahrhunderte, und auch fast 500 Jahre später war diese Idee die erste, mit der die Freiburger auf die Niederlassung von ‚Zigeunern' nach 1945 reagierten. Andere Maßnahmen hatten es dagegen schwer, sich in den Köpfen der Freiburger Verantwortlichen durchzusetzen. Pläne der Ansiedlung und Integration in die Gesellschaft gelangten erst dann zur Vollzugsreife, als die Möglichkeit einer Vertreibung der ‚Zigeuner' endgültig gescheitert erschien.[722]

Widmann zufolge lassen sich diese Maßnahmen in mehrere Phasen unterteilen. Demnach stand die Zeit vom Kriegsende bis in die frühen 1960er Jahre unter dem Schlagwort der ‚Abschreckung und Vertreibung'. Parallel zur Entwicklung der Sichtweisen auf die ‚Zigeuner' folgte laut Widmann ab den frühen 1960er Jahren eine Phase der ‚Bewährung und Kontrolle', die gegen Ende des Jahrzehnts von einer Phase der ‚Eingliederung und Erziehung' abgelöst wurde. Diese dritte Phase, getragen von

[722] Vgl. Zimmermann, in: ders. 2007: 29; vgl. Scholz, in: End et al. 2009: 25, 38.

einer sozialpädagogischen Aufbruchsstimmung, wich im Verlauf der 1970er Jahre schließlich einer Resignation unter den Freiburger Beteiligten über das wenig zufrieden stellende Ergebnis ihrer Planungen, das Widmann mit ‚Ghetto und Niemandsland' betitelt. Entgegen der von Widmann vorgeschlagenen chronologischen Abfolge wird dieses Unterkapitel jedoch thematisch nach Handlungsansätzen der Akteure unterteilt, nämlich der Kontrolle und Vertreibung, der Unterbringung und der Betreuung, da diese Ansätze in all diesen Phasen eine Rolle spielten, wenn auch mit unterschiedlichem Gewicht.[723]

4.3.5.1. Situationsbericht

Wie schon im Fall der Obdachlosen in Castrop-Rauxel sorgten in Freiburg die Umstände dafür, dass sich Politik, Verwaltung und andere überhaupt mit dem Thema ‚Zigeuner' befassten. Vereinfacht gesagt: Allein die Existenz von ‚Zigeunern' in Freiburg veranlasste die Mitbürgerinnen und -bürger dazu, ihren Umgang mit diesem Personenkreis zu regeln.

Dabei schien die Situation der Freiburger ‚Zigeuner' rein zahlenmäßig nie so drängend zu sein wie die Obdachlosenproblematik in Castrop-Rauxel. Während in der nordrhein-westfälischen Stadt bis zu 1300 Personen von Obdachlosigkeit betroffen waren, handelte es sich in Freiburg um eine durchgehend eher kleine Gruppe. Unmittelbar nach Kriegsende zählte die Stadtverwaltung kaum 100 Personen, 1950 dann sogar nur noch sechs ‚Zigeuner'-Familien mit insgesamt 36 Personen. Danach wuchs die Gruppe zwar an, doch selbst zu Spitzenzeiten in den 1960er Jahren erreichte sie nicht mehr als 200 Angehörige.[724]

Dass die Freiburger ‚Zigeuner' dennoch eine relativ große Aufmerksamkeit erfuhren, hatte mehrere Gründe. Die weit verbreiteten negativen Vorurteile über diesen Personenkreis führten dazu, dass selbst eine kleine Anzahl ‚Zigeuner' in direkter Nachbarschaft Proteste der Anwohner schürte und deren Vertreter im Gemeinderat auf den Plan rief. Weiterhin waren die Lebensbedingungen der ‚Zigeuner' bis in die 1970er Jahre hinein oft so miserabel, dass sie wohlmeinende Mitbürger zu Forderungen an die Stadtverwaltung veranlassten.

---

[723] Widmann 2001: 10.

[724] Verzeichnis der am 24.11.1950 Auf der Haid (Kiesgrube) wohnhaften Zigeuner, C5/2609, StadA Freiburg; *BZ*, 7.10.1969; vgl. Widmann, in: Zimmermann 2007: 511.

Dreh- und Angelpunkt dieser Forderungen war der unzureichende, wiederholt als ‚menschenunwürdig' bezeichnete Zustand der Unterkünfte der ‚Zigeuner', die sich bis in die 1970er Jahre hinein auf Lagerplätzen am Stadtrand befanden. Schließlich waren die Bedingungen in diesen Lagern nach Ansicht verschiedener Personenkreise – darunter vor allem Vertreter der zuständigen katholischen Kirchengemeinde, seit Mitte der 1960er Jahre auch andere Personen unter anderem aus Medien und Verwaltung – mit vielfältigen Benachteiligungen der ‚Zigeuner' verknüpft.

So brach 1957 auf dem Lagerplatz der ‚Zigeuner' die Ruhr aus, also dieselbe Krankheit, die 1956 im Castrop-Rauxeler Barackenlager für Obdachlose festgestellt worden war. Wie in Castrop-Rauxel dauerte es jedoch auch in Freiburg mehrere Jahre, bis die Stadtverwaltung daraus grundsätzliche Konsequenzen zog und Mitte der 1960er Jahre neue Unterkünfte schuf. Letztere waren jedoch nicht nur schlecht zu lüften, sondern befanden sich überdies in einem Lager auf dem Rieselgut, jenem Areal am äußersten westlichen Rand des Stadtgebietes, das für die Entsorgung der Freiburger Abwässer genutzt wurde. Die Folge war, dass die ärztliche Versorgung wegen des langen Anfahrtsweges erschwert war und dass in den folgenden Jahren immer mehr ‚Zigeuner' bei der Stadtverwaltung wegen gesundheitlicher Probleme (zumeist Rheuma, Asthma und Nierenleiden) um Umsetzung in andere Unterkünfte baten. Allein zwischen Sommer 1966 und Frühjahr 1969 verließen 100 ‚Zigeuner' aus diesen Gründen das Lager, um zumeist in die kaum bessere ‚Opfinger Siedlung' zu ziehen. (Diese Siedlung stand selbst in Verruf, da sie seit ihrer Neugründung im Dritten Reich der Aufnahme von ‚Asozialen' (seit den 1960ern ‚sozial Schwache', später ‚Problemfamilien' genannt) gedient hatte.) Die Stadt löste das ‚Zigeunerlager' schließlich in den frühen 1970er Jahren auf.[725] Neben der Anfälligkeit für Krankheiten brachten die Lager ihren Bewohnern weitere Schwierigkeiten im Alltag ein. Die Kinder der ‚Zigeuner' waren wie erwähnt als potenzielle „Bazillenträger" bis Mitte der 1960er Jahre von der Schulpflicht befreit, und es dauerte danach noch bis zum Ende des Untersuchungszeitraums, bis dem ersten Jahrgang an der bis dahin eingerichteten Sondergrundschule für die Kinder von ‚Problemfamilien', ‚Zigeunern' und ‚Landfahrern' geschlossen der Übergang zur Hauptschule gelang. Zuvor war „die Hälfte dieser ‚Randgruppen'-Kinder sonderschulbedürftig geblieben, und nur zehn Prozent der übrigen Kinder erreichten den Hauptschulabschluß", berichtete die *BZ* im Frühjahr 1975.[726]

---

[725] Schreiben des Staatl. Gesundheitsamts, 3.8.1957, C5/2610; Schreiben des Sozialamts, 8.6.1967, Bericht der Fürsorgerin, 26.7.1968; Schreiben des Jugendhilfswerks, 24.3.1969; alle drei C5/2613; alle StadA Freiburg; *BZ*, 27.12.1971; vgl. Neisen 2004: 183-92.
[726] *BZ*, 26./27.4.1975.

Derartige Probleme im Bildungsweg der ‚Zigeuner' setzten sich auch über das Schulalter hinaus fort. Die Mehrheit der Lagerbewohner arbeitete 1950 entweder als Händler oder Musiker, also in traditionellen Berufen der Sinti. Diese Berufe setzten nicht notwendigerweise eine Schulbildung voraus, garantierten aber auch kein festes Einkommen, vor allem weil sie etwa nach Ansicht Widmanns bald von der wirtschaftlichen Entwicklung überholt wurden. (Marten-Gotthold verweist in diesem Zusammenhang aber auch auf Nischen, in denen einige Sinti ihr Auskommen sichern konnten.) Viel änderte sich an dieser Situation in den Folgejahren nicht, wie eine Reportage der *BZ* vom Dezember 1971 zeigt. Darin beklagten Lagerbewohner, dass sie aufgrund von Vorurteilen in der übrigen Bevölkerung kaum auf dem regulären Arbeitsmarkt Fuß fassen könnten. In ähnlicher Weise beobachtete Margalit noch 2001, dass viele Sinti ihr Einkommen in solchen selbstständigen Berufen verdienten, weil die „abweisende Haltung der deutschen Gesellschaft […] den jungen Zigeunern bis heute die berufliche Integration und den sozialen Aufstieg erschwer[e]".[727]

Die schwierige berufliche Situation wirkte sich nicht zuletzt auf die finanzielle Lage der Freiburger ‚Zigeuner' aus. Im Bereich der Sozialleistungen etwa durchliefen die ‚Zigeuner' eine für sie sehr nachteilige Entwicklung. Waren Sozialhilfefälle in diesem Personenkreis in den 1960er Jahren noch die Ausnahme, berichtete die *BZ* 1971 von enormen Geldsorgen unter den Lagerbewohnern. Demnach seien die meisten ‚Zigeuner' auf Arbeitslosen- oder Sozialhilfeunterstützung angewiesen. Zahlen nannte die *BZ* nicht, doch schreibt Widmann, dass Mitte der 1970er Jahre fast die Hälfte aller ‚Zigeunerfamilien', die in der ‚Opfinger Siedlung' lebten, ‚Hilfe zum Lebensunterhalt' bezog. Überdies gehen Neisen und Marten-Gotthold davon aus, dass sich diese Entwicklung fortsetzte, auch wenn sie keine konkreten Zahlen nennen. So sei in den 1980er Jahren das Durchschnittseinkommen der Sinti niedriger als jenes der übrigen westdeutschen Bevölkerung gewesen. Der Anteil von Arbeitslosen und Sozialhilfeempfängern dagegen habe unter den Freiburger Sinti zu Beginn des neuen Jahrtausends über dem bundesdeutschen Durchschnitt gelegen, was mit den Ergebnissen weiterer Studien über Sinti und Roma in der Bundesrepublik übereinstimmt.[728]

---

[727] Verzeichnis der am 24.11.1950 Auf der Haid (Kiesgrube) wohnhaften Zigeuner, C5/2609, StadA Freiburg; *BZ*, 13.5.1971 und 27.12.1971; Marten-Gotthold 1998: 38f.; Margalit 2001: 28; Widmann 2001: 109.

[728] Ergebnis der Erhebungen des Sozialamts auf dem Zigeuner- und Landfahrerplatz, 10.10.1962, C5/2610; Schreiben des Sozialamts, 23.11.1964, C5/2612; Vorlage an den Sozialausschuss, 10.11.1976, D.So.Gen. 375; alle StadA Freiburg; *BZ*, 9.9.1969 und 13.5.1971; Marten-Gotthold 1998: 36; Widmann 2001: 109f.; Neisen 2004: 250; vgl. Freese et al. 1980: 127; vgl. Margalit 2001: 28.

Generell erschienen die Freiburger ‚Zigeuner' somit spätestens Anfang der 1970er Jahre mit den Worten des niederländischen Gutachters de Kok „auf vier zentralen, miteinander verbundenen Lebensgebieten depriviert", nämlich in den Bereichen Einkommen, Unterkunft, Sozialisation (darin eingeschlossen auch die Frage der Bildung) sowie Gesundheit. Diese ‚Deprivationen' reichten jedoch zeitlich weit zurück, was auch mit den Maßnahmen der Stadt zusammenhing.[729]

4.3.5.2. Kontrolle und Vertreibung

Allein zwischen den Jahren 1497 und 1774 zählte Margalit 146 Erlasse gegen ‚Zigeuner' auf dem Gebiet des Heiligen Römischen Reiches. Ziel dieser Erlasse war oft die Vertreibung dieses Personenkreises, eine Maßnahme, die noch bis ins 20. Jahrhundert Hauptlinie der kommunalen ‚Zigeunerpolitik' war und mit der Internierung und Vernichtung von ‚Zigeunern' in den Konzentrationslagern des Dritten Reichs ihren „präzedenzlos[en]" Höhepunkt fand, so Margalit weiter. Demgegenüber habe das Jahr 1945 für Sinti und Roma das Ende von Verfolgung und Repressionen bedeutet, wie Freese et al. 1980 behaupteten. Die Wirklichkeit im Westdeutschland der Nachkriegszeit sah jedoch anders aus, wie Scholz betont, auch in Freiburg: Die bisherige Rechtsgrundlage entfiel, und trotzdem blieben Versuche der Vertreibung oder zumindest der verschärften Kontrolle zunächst das Hauptmittel der Freiburger Behörden, den ‚Zigeunern' in ihrer Nachbarschaft zu begegnen.[730]

So ließ das Ordnungsamt in diesem Zeitraum auf Basis verschiedener Gesetze mehrfach so genannte „wilde Lager" der ‚Zigeuner' räumen, also nicht genehmigte Ansammlungen von Wohnwagen, die mithilfe von Einsatzkräften der Polizei und Mitarbeitern der Verwaltung aufgelöst wurden. Außerdem unterzog sie die ‚Zigeuner' scharfen Kontrollen in Form von wiederholten, zeitweise fast täglichen Polizeirazzien, unter anderem in der Hoffnung, diesem ungeliebten Personenkreis dadurch den Aufenthalt in Freiburg zu verleiden. Mehr als derartige Aktionen, die nur kurzzeitig Erfolg zeigten, konnte die Stadt aber nicht ausrichten. Schließlich hatte sie selbst den ersten ‚Zigeunern' nach Kriegsende Zuzugsgenehmigungen erteilt, weil die ‚Zigeuner' damals und auch später, wie die Landespolizei 1954 in Erinnerung rief, als

---

[729] Gutachten zum Siedlungs- und Betreuungsprojekt der Stadt Freiburg für Problem-, Zigeuner- und Landfahrerfamilien, Juni 1971, S. 5, AZ 432-50-2, SozA Freiburg; vgl. Neisen 2004: 244.

[730] Freese et al. 1980: 125; Margalit 2001: 49, 56; Scholz, in: End et al. 2009: 27; vgl. Herrmann et al. 1981: 118; vgl. Blinkert/ Haumann/ Köser, in: Haumann/ Schadek ²2001: 463; vgl. Zimmermann, in: ders. 2007: 35.

‚Naziverfolgte' galten (eine Ansicht, die zu diesem Zeitpunkt aber noch nicht weit verbreitet war, wie entsprechende Feststellungen Widmanns und Echternkamps nahelegen, wonach die ‚Zigeuner' zunächst nicht als Opfer der NS-Rassenpolitik angesehen wurden). Außerdem war es der Stadt ohne ein ‚Landfahrergesetz' nicht möglich, die ‚Zigeuner' dauerhaft über die Grenzen Freiburgs abzuschieben.[731]

Ohnehin war das harsche Vorgehen gegen die ‚Zigeuner' zunehmend umstritten. Die Vertreibungsversuche der Stadt Freiburg schürten immer wieder Konflikte mit angrenzenden Gemeinden, die ihrerseits versuchten, die Niederlassung von ‚Zigeunern' auf ihren Gebieten zu verhindern. Ebenso regte sich unter den Freiburgern selbst Widerstand. Die Polizeidirektion weigerte sich beispielsweise mangels eindeutiger gesetzlicher Möglichkeiten seit den frühen 1950er Jahren mehrmals, vom Ordnungsamt geforderte Lagerräumungen oder Razzien vorzunehmen. Mit demselben Argument stellte sich das Wohlfahrtsamt 1960 gegen „gewaltsame Abschiebungen" und forderte die Abkehr von der bisherigen Vertreibungspolitik.[732]

In der Folge musste die Stadtverwaltung in den frühen 1960er Jahren anerkennen, dass ihr die Hände ohne ausreichende Gesetze zu sehr gebunden waren, als dass sie ihre Probleme mit den ‚Zigeunern' endgültig durch Vertreibung hätte lösen können. Unter anderem durch die Feldpolizeiverordnung von 1960 blieb diese Idee jedoch lebendig. Denn immerhin hatte die Stadt dadurch das Recht, Neuankömmlinge gleich wieder fortzuschicken. Von diesem Recht machte die Stadt selbst 1974 noch Gebrauch (so wie andere Kommunen laut Freese et al. auch 1980 noch), also zu einer Zeit, da sich die Stadtverwaltung intensiv um die Integration der seit längerem in Freiburg ansässigen ‚Zigeuner' bemühte. Außerdem durchdrang die Idee der Kontrolle und Vertreibung lange Zeit auch die übrigen Maßnahmen, wie sich beispielsweise bei der Unterbringung der ‚Zigeuner' zeigte.[733]

---

[731] Aktenvermerk des Bürgermeisteramts, Abt. IV, 7.10.1949; Schreiben des Liegenschaftsamts, 15.12.1950; Beschluss des Bürgermeisteramts, Abt. IV, 23.6.1952; Stellungnahme der Rechtsabt., 27.11.1952; Empfehlung des Bürgermeisteramts, Abt. III, 11.12.1952; Schreiben der Landespolizei, Rev. 5, 23.12.1954; Schreiben des Bürgermeisteramts, Abt. I und IV, 27.12.1954; alle C5/2609, StadA Freiburg; Widmann 2001: 51f.; Echternkamp 2013: 162.

[732] Schreiben der Polizeidirektion, 15.10.1952 und 17.3.1953; Schreiben der Landespolizei, Rev. 5, 23.12.1954; alle C5/2609; Schreiben des Wohlfahrtsamts, 23.10.1960 und 27.12.1960; beide C5/2610; alle StadA Freiburg; vgl. Widmann 2001: 49, 55f.

[733] Schreiben des Amts für öffentliche Ordnung, 19.11.1962, C5/2610; Schreiben des Sozialamts, 19.4.1972; Beschluss des Sozialamts, 5.5.1972; beide D.So.Gen. 436; alle StadA Freiburg; *BZ*, 20./21.7.1974; Freese et al. 1980: 276; vgl. Widmann 2001: 64.

4.3.5.3. Unterbringung

Anfang 1966 erreichte ein Rundschreiben des Bundesministeriums des Innern (BMI) die obersten Landessozialbehörden und auf diesem Wege zahlreiche deutsche Stadtverwaltungen. Sein Inhalt: der Versuch, erstmals einen Überblick über die Maßnahmen der kommunalen ‚Zigeunerarbeit' im Bundesgebiet zu gewinnen. Dieser Überblick sollte zugleich wissenschaftlichen und praktischen Zwecken dienen. Denn der katholische Pfarrer Arnold Fortuin aus dem Saarland, den die Deutsche Bischofskonferenz mit der ‚Zigeuner'-Seelsorge beauftragt hatte, war mit dem Vorschlag an die Bundesregierung herangetreten, „für deutsche Zigeuner in jedem Bundesland ein größeres Lagergelände mit Wasser- und Lichtanschluß bereitzustellen und auf dem Gelände – außerhalb und getrennt von anderen Siedlungen – Baracken für Schul- und Gottesdienst zu errichten".[734]

Dem BMI und Fortuin war mit ihren Anliegen jedoch kein Erfolg beschieden. Weder konnte das BMI eine vollständige, mit akkuraten Zahlen gestützte Übersicht erstellen, noch ließ sich Fortuins Wunsch auf Bundesebene umsetzen. Beispielhaft zeigte sich dieses Scheitern im Regierungsbezirk Südbaden. Dort erteilten die meisten Städte dem Vorhaben Fortuins eine Absage. Teils nannten die Verwaltungsleiter wenig konkrete Vorwände, etwa dass sich ein solcher Lagerplatz „aus mannigfachen Gründen nicht verwirklichen lassen würde", wie der Baden-Badener Oberbürgermeister schrieb. Andere entschuldigten sich mit dem Bekenntnis, keine Erfahrungen mit ‚Zigeunern' zu haben, und schließlich gestanden einige offen ein, dass ein solcher Platz „sicherlich nicht erwünscht" sei, wie es unter anderem aus Lörrach hieß.[735]

Nur eine südbadische Stadt ragte aus diesem Reigen der Ausflüchte und Zurückweisungen mit andersartigen Erfahrungen hervor: Freiburg. Dort seien, so berichtete das Regierungspräsidium an das baden-württembergische Innenministerium, Vorkehrungen getroffen worden, die den Vorstellungen Fortuins ähnelten. Was das Regierungspräsidium in seinem Schreiben nicht erwähnte bzw. auch gar nicht absehen konnte, war, dass die Stadt Freiburg bis zu diesem Stand der Dinge einen weiten und oft steinigen Weg zurückgelegt hatte und dass ihr noch umfangreiche und schwierige Entwicklungen im Bereich der Unterbringung der ‚Zigeuner' bevorstanden.[736]

---

[734] Abschrift eines Rundschreibens des BMI, 5.1.1966, F 30/5-225, StA Freiburg.

[735] Schreiben des Lörracher Oberbürgermeisters, 16.2.1966; Schreiben des Baden-Badener Oberbürgermeisters, 17.2.1966; Schreiben des Lahrer Bürgermeisters, 18.2.1966; alle F 30/5-225, StA Freiburg; Schreiben des BMJFG, Referat S1, 25.1.1971, B 189/3742, BAK.

[736] Schreiben des Regierungspräsidiums Südbaden, 8.3.1966, F 30/5-225, StA Freiburg.

Dabei hatte es nach Ende des Krieges zunächst danach ausgesehen, dass Freiburg in dieser Hinsicht gar keine Probleme haben würde. Denn nahezu alle der ersten Rückkehrer aus den Konzentrationslagern, die schon vor 1939 in Freiburg gelebt hatten, erhielten sogleich Wohnungen im Stadtgebiet. Dort lebten sie offenbar so unauffällig, dass sie in den späteren Jahren im Kontext der ‚Zigeunerarbeit' keine Erwähnung mehr fanden. Allerdings mussten für zwei Familien anderweitige Unterkünfte besorgt werden – auf Vorschlag des Oberbürgermeisters in Baracken „möglichst außerhalb der Stadt". Damit legte die Stadt den Grundstein für ein jahrzehntelang gültiges Handlungsmuster: Wenn sie den ‚Zigeunern' Lagerplätze zuwies, dann stets so weit wie möglich entfernt von der übrigen Bevölkerung.[737]

Dies galt beispielsweise für eines der ersten größeren Lager in einer Kiesgrube ‚Auf der Haid', am damaligen Südwestrand der Stadt. Bereits 1936 hatte die Stadt diesen Ort den ‚Zigeunern' zugewiesen. Nach Kriegsende hatten sich dort einige jener Sinti niedergelassen, die 1947 in Freiburg um Aufnahme baten und laut Neisen zu wenig integrationsfähig waren, um normale Wohnungen zu erhalten. Allerdings fanden sich über das Stadtgebiet verteilt noch weitere kleinere Ansammlungen von Wohnwagen der ‚Zigeuner', was den Unmut von Polizei, Politik und Verwaltung erregte. Wegen der „Unzuträglichkeiten", die „insbesondere das planlose Aufstellen der Wohnwagen an hierfür völlig ungeeigneten Plätzen" verursachte, schlug die Polizeidirektion im Frühjahr 1949 ein Eingreifen vor. Zwecks besserer Kontrollmöglichkeiten forderte sie von der Verwaltung das Zusammenfassen der Sinti und anderen ‚Landfahrer' in der bereits als Lager genutzten Kiesgrube. Dieses zentrale Lager sollte kostenpflichtig sein (pro Tag empfahl die Polizeidirektion 3 DM Platzgeld), außerdem mussten sich die dort ankommenden Personen bei der Polizei melden, ihre Papiere abgeben und nach spätestens drei Tagen wieder fortziehen.[738]

All diese Vorkehrungen dienten vor allem dem Zweck, das ‚fahrende Volk' rasch aus Freiburg vertreiben zu können, auch ohne rechtliche Grundlage in Form eines ‚Landfahrergesetzes'. Mehr noch: Die Verwaltung überließ die Grube etwa zeitgleich mit der Einrichtung des Lagers der städtischen Müllabfuhr als Abladeplatz. Zum einen sollte dadurch das Verweilen dort so unerträglich wie möglich gemacht werden, zum anderen hoffte die Stadt, dass dieser Umstand weitere Sinti vom Zuzug abhalte – eine

---

[737] Aktenvermerk des Oberbürgermeisters, 5.7.1945, C5/2609; StadA Freiburg; vgl. Widmann 2001: 38; vgl. Blinkert/ Haumann/ Köser, in: Haumann/ Schadek [2]2001: 463; vgl. Neisen 2004: 242f.

[738] Niederschrift über eine Besprechung der Polizeidirektion Freiburg, 29.3.1949; Schreiben der Landespolizei, Revier 5, 23.12.1954; beide C5/2609, StadA Freiburg; Neisen 2004: 242f.; vgl. Mehl/ Dettling c. 1978: 6; vgl. Widmann, in: Zimmermann 2007: 518.

Strategie, die das Handeln der Stadtverwaltung noch bis Ende der 1960er Jahre prägte. Nicht zuletzt hatte die Kiesgrube nach Ansicht der Verwaltung einen weiteren entscheidenden Vorteil. Dort könnten „die Zigeuner ‚versteckt' untergebracht werden", urteilte 1950 das Tiefbauamt kurz vor Fertigstellung der Grube als Lagerplatz. Auch die Befürworter der frühneuzeitlichen Arbeitshäuser hatten sich bereits dieses Argumentes bedient.[739]

Der Versuch, die ‚Zigeuner' auf diese Weise ‚aus den Augen, aus dem Sinn' zu verlieren und das ‚Zigeunerproblem' so zu lösen, schlug fehl. Ausgerechnet die Polizei, die selbst dieses Lager gefordert hatte, reagierte mit Unverständnis auf die Entscheidung, die Kiesgrube als Mülldeponie zu nutzen. Angesichts dieser neuen Tatsachen sei die Grube nicht ‚menschenwürdig' und widerspreche „den Lebensinteressen der hierdurch Betroffenen", ließ die Polizeidirektion bereits im Herbst 1950 die Stadt wissen, also kaum dass das Lager bezugsfertig war. Rückendeckung erhielt die Polizei im Jahr darauf durch das Gesundheitsamt, das in ähnlicher Weise urteilte: „Wenn die Kiesgrube als Schuttablage benützt wird, kann sie nicht als Aufenthalt für Menschen dienen." Da es dem Liegenschaftsamt aber wichtiger war, dass „das Landschaftsbild nicht mehr beeinträchtigt wird" und zudem keine weiteren Sinti hinzukamen, blieb es bei dem für ‚Zigeuner', Polizei und Gesundheitsamt unbefriedigenden Zustand. 1955 beugte sich die Stadt zwar dem öffentlichen Druck, für die neu hinzugekommenen ‚Landfahrer' in der Nähe der Grube ein weiteres Lager einzurichten, da sie sonst zu nahe an der Stadt siedelten. Außerdem kamen im Laufe der Zeit kleinere Verbesserungen hinzu, etwa Wasserleitungen nach dem Ruhr-Ausbruch 1957. Von grundsätzlichen Verbesserungen sahen Ordnungs- und Liegenschaftsamt jedoch bis Anfang der 1960er Jahre ab, obwohl die ‚Zigeuner' selbst, verschiedene Stadtämter und Vertreter der katholischen Kirche mehrfach die Zustände in der Kiesgrube beklagten.[740]

Dass sich schließlich doch etwas änderte, war wiederum der vom Oberbürgermeister 1945 vorgegebenen Maxime geschuldet, die ‚Zigeuner' möglichst abseits der übrigen Stadtbevölkerung unterzubringen. Denn bis Anfang der 1960er Jahre war die Ausdehnung des städtischen Siedlungsgebietes so nah an die Kiesgrube herangerückt,

---

[739] Schreiben des Tiefbauamts, 15.6.1950, C5/2609; Stellungnahme des DRK-Kreisamtsarztes Füsslin, 1.2.1965, C5/2612; Schreiben des Sozialamts, 30.6.1969, C5/2613; alle StadA Freiburg; *BZ*, 28.11.1963; vgl. Freese et al. 1980: 196; vgl. Schenk 1994: 279; vgl. Widmann 2001: 35f., 41f.; vgl. Neisen 2004: 243.

[740] Stellungnahme der Polizeidirektion, 27.9.1950; Schreiben des Staatl. Gesundheitsamts, 8.8.1951; Schreiben des Liegenschaftsamts, 5.9.1951; alle C5/2609; Schreiben des Staatl. Gesundheitsamts, 3.8.1957; Schreiben des Amts für öffentliche Ordnung, 14.2.1958; beide C5/2610; alle StadA Freiburg; *SchwB*, 4./5.6.1955; *BZ*, Pfingstausgabe 1955 und 14.6.1955; vgl. Neisen 2004: 244f.; vgl. Widmann, in: Zimmermann 2007: 517.

dass sich die Stadtverwaltung zum Handeln gezwungen sah. Die Freiburger Verkehrsbetriebe erhoben Anspruch auf das Gelände, außerdem sollte daran angrenzend eine Siedlung für Kinderreiche gebaut werden. Der Lokalverein des Stadtteils verlangte von der Stadtverwaltung ohnehin seit Jahren die Beseitigung der Gefahr, die angeblich von den ‚Zigeunern' ausging.[741]

Daher forderte der Freiburger Verwaltungs- und Finanzausschuss im Herbst 1961 die Stadtverwaltung auf, binnen 14 Tagen einen neuen geeigneten Platz für ein Lager der ‚Zigeuner' und ‚Landfahrer' zu finden – eine illusorische Hoffnung angesichts der bisherigen Streitigkeiten mit Anwohnern, Nachbargemeinden und Grundstücksinhabern. Die Lagersuche zog sich insofern auch noch einige Jahre hin, in deren Verlauf verschiedene Optionen diskutiert und wieder verworfen wurden. So stand zwischenzeitlich die Ansiedlung im Südwesten des Rieselfeldes im Raum, also jenem Gelände, das die Stadt für die Abwasserentsorgung nutzte. Diese Überlegung wurde jedoch aufgegeben, nachdem Gesundheits- und Sozialamt wegen der damit verbundenen Risiken für die Gesundheit heftigen Protest eingelegt hatten. Die Stadt befragte während der Suche sogar erstmals die ‚Zigeuner' und ‚Landfahrer' selbst, berücksichtigte aber nicht deren Kritik (beispielsweise an der gemeinsamen Unterbringung beider Gruppen und der Lage am Stadtrand).[742]

Erst Ende 1963 stand fest: 32 ‚Zigeuner'- und 31 ‚Landfahrer'-Familien, die nun auch als Freiburger Bürger anerkannt waren, sollten künftig nahe der westlichen Gemarkungsgrenze Freiburgs an der Mundenhofer Straße leben, am Nordrand des Rieselfeldes. Ihre neuen Lagerplätze, die im Frühjahr 1965 bezugsfertig waren, stellten mit Kosten in Höhe von rund 465.000 DM (fast doppelt so viel wie ursprünglich angedacht) die erste größere Investition der Stadt Freiburg in die Unterbringung der ‚Zigeuner' nach 1945 dar. Wie in Castrop-Rauxel zeigte sich darin, dass der Freiburger Haushalt in den frühen 1960er Jahren vorübergehend Überschüsse verbuchte, die für Investitionen genutzt werden konnte. Trotzdem war das Projekt aufgrund dieser Kosten nicht unumstritten, weil etwa einige Stadträte eine Übervorteilung der ‚Zigeuner' gegenüber jungen Familien beklagten. Die Investition für die Unterkünfte selbst lag jedoch laut Widmann weit unter den üblichen Kosten kommunaler

---

741 Niederschrift über eine Besprechung im Bürgermeisteramt, Abt. III, 15.11.1961; Aktenvermerk des Bürgermeisteramts, Abt. III, 29.12.1961; beide C5/2610, StadA Freiburg; *BZ*, 28.4.1958, 1.6.1962, 13./14.10.1962 und 14.2.1963; vgl. Neisen 2004: 245.

742 Niederschrift zur Sitzung des Verwaltungs- und Finanzausschusses, 20.10.1961, C5/2610; Aktenvermerk des Hauptamts, 15.1.1963; Schreiben des Gesundheitsamts, 27.5.1963; Schreiben des Sozialamts, 28.5.1963; alle drei C5/2611; alle StadA Freiburg; *BZ*, 19.7.1963 und 28.11.1963; vgl. Widmann 2001: 66-70; vgl. Blinkert/ Haumann/ Köser, in: Haumann/ Schadek ²2001: 463; vgl. Neisen 2004: 245f.

Bauprogramme. Zudem waren die Lagerplätze immer noch inspiriert von der Leitlinie der Kontrolle und Vertreibung, wie sich sowohl in ihrer Architektur als auch in ihrer Verwaltung zeigte.[743]

So erließ die Stadt eine öffentlich-rechtliche Satzung für die Lager. Dieses Anstaltsrecht hielt die ‚Zigeuner' dazu an, sich der von der Verwaltung gewünschten Ordnung anzupassen, etwa durch eine „Benutzungspflicht und Sauberhaltungspflicht der […] zugewiesenen Aborte" oder durch das Verbot der Altmateriallagerung, des Alkoholhandels und der Tierhaltung. Ebenso bestand die Pflicht zur Wahrung von „Anstand und Sitte". Sie beinhaltete das „Verbot des Zusammenlebens in außerehelicher Geschlechtsverbindung nach § 72 Bad. Pol. StGB" und ging auf einen Vorschlag des Sozialamtes vom Frühjahr 1963 zurück. Darin hatte das gerade für zuständig erklärte Amt die Hoffnung geäußert, durch das Verbot ‚wilder Ehen' einige ‚Zigeuner' zum Wegzug aus Freiburg zu bewegen. Verstießen die ‚Zigeuner' gegen diese Pflicht oder die Lagerordnung generell, drohten ihnen Strafgelder von bis zu 500 DM und im äußersten Fall der Verweis aus dem Lager. Letzteres kam einer Abschiebung aus Freiburg gleich, da die Lager die einzigen Flächen darstellten, wo sich ‚Zigeuner' und ‚Landfahrer' seit 1965 in Freiburg niederlassen durften. Salopp gesprochen, bemühte sich die Stadt auf diesem Wege um eine ‚Vertreibung durch die Hintertür', da weiterhin die rechtliche Grundlage für eine offene Abschiebung fehlte. Das Element der Kontrolle wiederum zeigte sich darin, dass das Sozialamt einen Lagerverwalter einstellte, der die Einhaltung der Satzung überwachen und die Nutzungsgebühren eintreiben sollte. Außerdem wies das Ordnungsamt im Herbst 1965 die Landes-, Feld- und Forstpolizei an, „vermehrte und verstärkte Streifen mit Hunden" im Umfeld der Lager durchzuführen.[744]

Daneben setzte die Stadtverwaltung auf die Wirkung der Lagergestaltung. Einerseits sollte diese eine „äußere Ordnung" darstellen, die wiederum die „innere Ordnung", also die Psyche der ‚Zigeuner', beeinflussen sollte. Hier kam also der Gedanke der Erziehbarkeit der ‚Zigeuner' ins Spiel. Dies bedeutete zwar ein Abrücken vom biologischen Determinismus, der das Verhalten der ‚Zigeuner' mit den vermeintlich natürlichen Eigenheiten ihrer ‚Rasse' begründete. Allerdings stand dahinter auch ein

---

[743] Unterlagen des Sozialamts zur Errichtung von Wohnplätzen für Zigeuner und Landfahrer, 16.7.1964, C5/2494, StadA Freiburg; Beschluss des Gemeinderats zur Verlegung der Landfahrer- und Zigeunerplätze, 26.11.1963, AZ 439-40-2, SozA Freiburg; *AZF*, 28.11.1963; *BZ*, 13.1.1965; Widmann 2001: 74; vgl. Kapitel 1.1.2.

[744] Schreiben des Sozialamts, 18.4.1963, C5/2611; Unterlagen des Sozialamts zur Errichtung von Wohnplätzen für Zigeuner und Landfahrer, 16.7.1964; Niederschrift über die Sitzung des Sozialausschusses, 20.11.1964; beide C5/2494; Schreiben des Sozialamts, 23.11.1964; Schreiben des Amts für öffentliche Ordnung, 10.9.1965; beide C5/2612; alle StadA Freiburg; vgl. Freese et al. 1980: 198.

traditionelles, autoritäres Konzept von Fürsorge, das die Lebensweisen der ‚Zigeuner' als ‚minderwertig' betrachtete.[745]

Andererseits diente das Lager der Abschreckung. Nicht nur befanden sich die zunächst durch einen Erdwall getrennten Lager der beiden Gruppen in der Nähe des Rieselfeldes, was den traditionellen Reinheitsvorstellungen der ‚Zigeuner' zuwiderlief. Vielmehr setzten sich die Lager auch aus möglichst primitiven Gebäuden und Einrichtungen zusammen. Sämtliche Familien – insgesamt rechnete die Stadt mit etwa 270 Personen, tatsächlich waren es anfangs 234 – sollten planmäßig in fünf Betonbaracken unterkommen, die sich kaum lüften ließen und jedem Bewohner höchstens 4 Quadratmeter Wohnfläche zugestanden. Damit boten diese Wohnungen noch einen Quadratmeter weniger, als die Castrop-Rauxeler Obdachlosen für sich beanspruchen durften. Mehr noch: Laut Widmann blieb nach Einberechnung der Stellfläche von Möbeln kaum ein Quadratmeter Raum pro Person übrig. Trotzdem verzichtete die Stadt ganz bewusst darauf, mehr Wohnraum zu schaffen, obwohl sie letzten Endes sechs Baracken errichtete. Schließlich sollten keine auswärtigen ‚Zigeuner' von möglichen Leerständen oder allzu attraktiven Einrichtungen angelockt werden, was die Stadt sogar offen über die Presse eingestand. Außerdem gab es anfangs keine eigenen Wasserstellen oder Bäder in den Wohnungen, und wenn die Bewohner in ihren Wohnungen Strom beziehen wollten, mussten sie auf eigene Kosten Leitungen verlegen lassen. Nicht zuletzt offenbarte die Stadt ihr Misstrauen in die ‚Zigeuner' dahingehend, dass sie das Inventar in den Baracken diebstahlsicher montieren ließ.[746]

Angesichts all dieser Vorkehrungen überrascht es nicht, dass die ‚Zigeuner', kaum dass sie ihr neues Lager beziehen sollten, dessen Zustand heftig kritisierten. Unter anderem berichtete das Sozialamt intern von einem „KZ-Komplex" bei den Überlebenden der Konzentrationslager, der durch die kaum zu öffnenden Fenster neue Nahrung erhielt. Zudem beschwerten sich die ‚Zigeuner' über die ihrer Ansicht nach zu kleinen Wohnungen. Obwohl einige Freiburger und Baden-Württemberger Zeitungen diese Klagen abmilderten, erhielten die ‚Zigeuner' durch Teile der lokalen, überregionalen und sogar internationalen Öffentlichkeit Unterstützung in ihrem Unmut. Die

---

[745] Schreiben des Bürgermeisters Kiefer, 2.3.1966, F 30/5-225, StA Freiburg; vgl. Blinkert/ Haumann/ Köser, in: Haumann/ Schadek ²2001: 463f.; vgl. Widmann, in: Zimmermann 2007: 519f.

[746] Unterlagen des Sozialamts zur Errichtung von Wohnplätzen für Zigeuner und Landfahrer, 16.7.1964; Niederschrift über die Sitzung des Sozialausschusses, 20.11.1964; beide C5/2494; Schreiben des Sozialamts, 25.10.1965, C5/2612; alle StadA Freiburg; *BZ*, 28.11.1963 und 10.12.1966; Widmann 2001: 43, 72f., 84; vgl. Blinkert/ Haumann/ Köser, in: Haumann/ Schadek ²2001: 463f.; vgl. Zimmermann, in: ders. 2007: 69.

Missstände in dem Lager brachten der Freiburger Verwaltung etwa eine Rüge von Seiten der französischen Partnerstadt Besançon ein.[747]

Im Gegensatz zu den 1950er Jahren beugte sich die Stadtverwaltung dem Druck von außen schon sehr bald, auch weil im Herbst 1965 die ersten Fälle von Paratyphus auftraten, einer abgeschwächten Typhus-Variante. Kaum dass das frühere Lager endgültig geräumt war und die letzten Kiesgruben-Bewohner an die Mundenhofer Straße umgezogen waren, regte das Sozialamt deshalb zum Jahreswechsel 1965/6 verschiedene Ausbesserungen an. Dazu zählten zusätzliche Toiletten- und Waschhäuser, die Einrichtung einer Spielwiese und einer Baracke für die Jugend- und Gruppenarbeit (auf Vorschlag der zuständigen Kirchengemeinde) sowie die Entfernung des Erdwalls, der als „Sammelplatz für Ratten" galt. Diese Vorschläge verursachten zwar weitere Kosten im hohen fünfstelligen Bereich, sie passierten aber dennoch im Verlauf des Rezessionsjahres 1966 die zuständigen politischen Gremien und wurden sogar ergänzt, etwa um den Austausch der stark kritisierten Fenster sowie Vorkehrungen gegen die Überschwemmungsgefahr in dem Lager am Rieselfeld.[748]

Durch das Entgegenkommen gegenüber den ‚Zigeunern' ebbte die Kritik von Seiten der Medien nach 1966 vorerst ab. Es kam sogar zu einem Meinungsumschwung in verschiedenen Zeitungen auf Freiburger, Landes- und Bundesebene, die zwischen Sommer 1966 und Anfang 1969 mehrfach das so genannte ‚Freiburger Experiment' als geglückt lobten und von einem „kleinen Assimilierungswunder" sprachen.[749]

Im Frühjahr 1969 war es jedoch vorbei mit solchen Lobreden für die Stadtverwaltung. Binnen weniger Wochen überrollte eine Welle der Kritik das Freiburger Rathaus, ausgelöst von wiederholten Beschwerden der ‚Zigeuner' selbst und untermalt vom generellen Protestklima der späten 1960er Jahre. Empörte Bürger, Studierende, Journalisten und andere Personen aus Freiburg und dem Rest der Republik prangerten erneut die Lager als ‚menschenunwürdig' an. Im Sozialamt stießen diese Vorwürfe auf Unverständnis. So kommentierte Amtsleiter Mehl insbesondere die Kritik der Studenten noch Jahre später mit den Worten: „[Damals] wollten die jungen Menschen

---

[747] Schreiben des Sozialamts, 7.5.1965; Schreiben von Obermedizinalrat Füsslin, 30.1.1965; beide C5/2612; Auszug der Niederschrift über die Sitzung des Gemeinderats, 5.7.1966, C5/2613; alle StadA Freiburg; *BZ*, 13.1.1965 und 22.7.1965; vgl. Widmann 2001: 84-6, 90f.

[748] Schreiben des Sozialamts, 12.10.1965 und 1.12.1965; beide C5/2612; Niederschrift über die Sitzungen des Sozialausschusses, 20.7.1966 und 8.12.1966; beide C5/2494; Schreiben des Sozialamts, 17.3.1967, C5/2613; alle StadA Freiburg; Schreiben des Bürgermeisters Kiefer, 2.3.1966, F 30/5-225, StA Freiburg; *BZ*, 10.12.1966.

[749] S. bspw. *SchwB*, 7.7.1966, 20.1.1967 und 8.1.1969; *BNN*, 27.8.1968; *RM*, 6.9.1968; vgl. Widmann 2001: 91f.

[…] die Zigeunerfamilien rebellisch machen, ohne gleichzeitig Hilfe zu sein, man wollte ‚reizen, aber nicht mitarbeiten'." Einige der beklagten Missstände waren der Verwaltung aber schon länger bekannt, wie ein Bericht des Gesundheitsamtes vom August 1968 zeigt. Das Sozialamt hatte bereits mit neuerlichen Verbesserungsvorschlägen reagiert und sogar begonnen, über eine neue Verwendung des Lagers nachzudenken. So stand die Idee im Raum, das Lager künftig als Sammelpunkt besonders hartnäckig ‚asozialer' Familien aus der übrigen Freiburger Bevölkerung zu nutzen, da deren bisherigen Unterkünfte in der ‚Opfinger Siedlung' dem Neubau des Stadtteils Weingarten weichen sollten.[750]

Die Verbindung aus Kritik und Notwendigkeiten beschleunigte die bereits eingesetzten Wandlungsprozesse in der Stadtverwaltung. Zwar bemühte sich das Sozialamt zunächst noch wie 1965 weiter um die Ausbesserung einzelner Problempunkte, wechselte aber bald darauf von solchen kleinen Schritten hin zu einer grundlegenden Neuausrichtung seiner Maßnahmen: Bei einer Besichtigung der Lagerplätze im August 1969 verkündete das Sozialamt gegenüber Amtsvertretern und Journalisten, in etwa zwei Jahren eine neue Siedlung für die Lagerbewohner errichten zu wollen, die aber nicht mehr weit außerhalb, sondern in direkter Nachbarschaft zu den Freiburger Wohngebieten entstehen sollte.[751]

Ein solcher Plan passte zu Entwicklungen in mehreren anderen bundesdeutschen Städten, wo in den 1970er Jahren ähnliche Bauprojekte entstanden. Der Plan kam aber auch dem Eingeständnis gleich, dass die Stadt in ihrem bisherigen Konzept zur Unterbringung der ‚Zigeuner' keine Zukunft mehr sah. Der Gemeinderat erkannte beispielsweise an, 1964 „einen Fehler gemacht [zu haben], als er beschloß, die Landfahrer und Zigeuner in einem menschlich unzureichenden ‚Ghetto' in unmittelbarer Nähe des oft übelriechenden Rieselfeldes fest anzusiedeln", wie die *BZ* im Oktober 1969 schrieb. (Einige Stadträte gingen sogar so weit, der Verwaltung bewusste Irreführung vorzuwerfen.) Ohnehin hatten die ‚Zigeuner' selbst diese Erkenntnis dadurch bekräftigt, dass sie mit Genehmigung des Sozialamtes seit 1966 in Scharen ihr Lager verlassen hatten. So lebten Ende 1968 nur noch 88 ‚Zigeuner' und 52 ‚Landfahrer' in den Lagern, also rund 100 Personen weniger als 1965. Im März 1972 schließlich

750 Gutachten des Staatl. Gesundheitsamts, 8.8.1968; Stellungnahme des Sozialamts, 18.10.1968, C5/2613, StadA Freiburg; s. bspw. *FWB*, 13.3.1969; *BZ*, 16./17.8.1969 und 1.10.1969; Mehl/Dettling c. 1978: 13; vgl. Neisen 2004: 247f.; vgl. Widmann, in: Zimmermann 2007: 522.

751 Schreiben des Sozialamts, 30.6.1969; Niederschrift über die Besichtigung der Siedlung an der Mundenhoferstraße, 15.8.1969; beide C5/2613, StadA Freiburg.

zogen die letzten ‚Zigeunerfamilien' unter den Augen zahlreicher Schaulustiger aus ihrem Lager aus, ohne beim Sozialamt einen Antrag eingereicht zu haben.[752]

Zu diesem Zeitpunkt stand die 1969 angekündigte neue Siedlung jedoch noch lange nicht bereit, um die ‚Zigeuner' aufzunehmen. Stattdessen ließen sich die ‚Zigeuner' zunächst, wie schon in den Vorjahren, in der ‚Opfinger Siedlung' nieder, nahe der früheren Lagerstätte in der Kiesgrube. Dort galt seit den späten 1960er Jahren das Mietrecht anstelle des Anstaltsrechtes, und die ‚Zigeuner' lebten nun direkt neben den Hochhäusern des gerade neu entstandenen Stadtteils Weingarten, also nach mehr als zwei Jahrzehnten weit abseits der übrigen Freiburger Wohngebiete erstmals in deren direkter Nachbarschaft.[753]

Bald darauf, im Oktober 1972, ließ die Stadt die Baracken an der Mundenhofer Straße abreißen, um zu verhindern, dass sich dort neue ‚Zigeuner' von außerhalb ansiedelten, was die Stadt gerade in den frühen 1970er Jahren immer wieder beobachtete. Womöglich befürchteten sie angesichts der dortigen unzureichenden Wohnbedingungen, dass dies ein schlechtes Licht auf Freiburg werfen könne. Allerdings kam hier vielleicht auch noch einmal die Hoffnung zum Ausdruck, wenigstens den Zuzug weiterer ‚Zigeuner' zu unterbinden. Die Erwartungen der Behörden, die bereits ansässigen ‚Zigeuner' auch ohne Rechtsbasis und zuletzt durch abschreckende Unterkünfte vertreiben zu können, waren dagegen mit dem Abriss der Baracken spätestens 1972 endgültig gescheitert.[754]

Ebenfalls vom Scheitern bedroht war zunächst der Plan, die versprochene neue Siedlung zu errichten. Im Rahmen des so genannten ‚Freiburger Modells' überlegte die Stadtverwaltung zwar bald, wie die ‚Zigeuner' künftig untergebracht werden könnten. Schließlich sollte die ‚Opfinger Siedlung' ohnehin aufgelöst werden. Verschärfend kamen Spannungen zwischen den ‚Zigeunern' und den übrigen Bewohnern hinzu, auch weil letztere, selbst als ‚Problemfamilien' von der Freiburger Bevölkerung gemieden, ihren neuen Nachbarn mit Verachtung begegneten. Trotzdem sollten diese Gruppen weiter gemeinsam untergebracht werden. Angedacht war eine Siedlung zusammen mit den ‚Landfahrern' und den ‚Problemfamilien' aus der ‚Opfinger Siedlung'. Die ‚Zigeuner' sollten ihrem Wunsch entsprechend (womöglich aber auch aus Sorge vor stärkeren Konflikten innerhalb der Siedlung) in einem abgetrennten

---

752 Tätigkeitsbericht des Sozialamts 1968, S. 12, C5/2501, StadA Freiburg; *BZ*, 7.10.1969; vgl. Marten-Gotthold 1998: 51; vgl. Widmann 2001: 98, 101; vgl. Blinkert/ Haumann/ Köser, in: Haumann/ Schadek ²2001: 464.

753 *BZ*, 18./19.3.1972; vgl. Freese et al. 1980: 200; vgl. Neisen 2004: 248.

754 Schreiben des Sozialamts, 31.3.1971, 19.4.1972 und 26.10.1972; Schreiben des Lagerverwalters, 22.3.1971; alle D.So.Gen. 436, StadA Freiburg.

Bereich wohnen. Dass die Betroffenen bei der Planung der Siedlung ein solches Mitspracherecht erhielten und diesmal (im Gegensatz zu den frühen 1960er Jahren) auch die bauliche Gestaltung über die Teilnahme an Arbeitsgruppen beeinflussen sollten, war dabei ein Novum, ebenso wie die Beteiligung auswärtiger Experten aus Stadtplanung und Wissenschaft an den Diskussionen. Die Stadt musste ihre Pläne jedoch wegen Finanzierungsschwierigkeiten und Einwänden von Anwohnern und Parteien zurückstellen. Erst nach neuerlichen Protesten der ‚Zigeuner' und einer gemeinsamen Resolution von NBW, Kirchen, dem Lokalverein Haslach und der Bürgerinitiative des Stadtteils Weingarten stellte der Gemeinderat die Weichen, damit die Stadt den Wohnungsbau schließlich in den späten 1970er Jahren verwirklichen konnte.[755]

Entgegen der ursprünglichen Absichten von Politikern und Verwaltungsvertretern, die ‚Zigeuner' zu vertreiben, gewann somit die Frage der Unterbringung dieser Gruppe im Laufe des Untersuchungszeitraums zunehmend an Gewicht. Die ersten Maßnahmen in dieser Hinsicht waren noch deutlich von dem Ziel der Kontrolle und Vertreibung durchdrungen, wie sowohl das Lager in einer Kiesgrube als auch auf dem Rieselfeld belegen. Diese Lager sollten nämlich durch ihren Zustand der Abschreckung dienen und unterlagen Bestimmungen und Satzungen, die der Stadt Möglichkeiten gaben, die ‚Zigeuner' genau zu überwachen und bei Bedarf indirekt aus Freiburg abzuschieben. Erst als sich unter dem Protest etlicher Gruppen und Personen abzeichnete, dass diese Politik gescheitert war, wandten sich Politik und Verwaltung neuen Ideen zu. Dieser Umschwung führte zur dauerhaften Ansiedlung in Normalwohnungen, aber erst mit einiger Verzögerung, weil die Frage der Unterbringung Anfang der 1970er Jahre ins Hintertreffen geriet. Denn als die Stadt aus Geldsorgen vor die Wahl gestellt wurde, gab sie in ihrem ‚Freiburger Modell' der Betreuung den Vorrang, die wiederum ebenfalls einen tiefgreifenden Wandel durchlaufen hatte.

4.3.5.4. Betreuung

Ausgerechnet die lange Zeit vernachlässigte Betreuung der ‚Zigeuner' war es, die ursprünglich dazu führte, dass sich mehrere ‚Zigeuner'-Familien in Freiburg niederließen. Denn 1945 machte sich der Status Freiburgs als Verwaltungsstadt dahingehend bemerkbar, dass viele aus den nationalsozialistischen Konzentrationslagern

[755] Niederschrift des Sozialamts über die Klausurtagung, 1.4.1970, AZ 432-50-2, SozA Freiburg; Niederschrift über die Sitzung des Sozialausschusses, 25.4.1974, D.So.Gen. 375, StadA Freiburg; *BZ*, 24.11.1969; vgl. Herrmann et al. 1981: 119, 123f.; vgl. Widmann 2001: 96-100, 123f., 139f., 144f.; vgl. Neisen 2004: 248.

entlassene ‚Zigeuner' die Stadt aufsuchten, um von der dortigen Wiedergutmachungsbehörde Entschädigungen für ihre Verfolgung im Dritten Reich zu erhalten. Zunächst ging die Betreuung jedoch über den finanziellen Aspekt nicht hinaus, und selbst diese Form der Hilfestellung war umstritten. Dasselbe galt für spätere Betreuungsangebote, obwohl oder gerade weil die Verwaltung in dieser Hinsicht einen umfassenden Wandel durchlief, der von der Zielsetzung einer Vertreibung über die Assimilation hin zur Integration in die Gesellschaft reichte.[756]

So stand am Anfang – wie im Fall der Unterbringung der ‚Zigeuner' – die Hoffnung auf eine endgültige Abschiebung im Vordergrund. Die Stadtverwaltung bat 1950 nicht ohne Grund das badische Finanzministerium um Auskunft darüber, ob dort bereits eine Entscheidung über die Anträge von fünf Freiburger ‚Zigeunerfamilien' auf Entschädigungsleistungen gefallen sei. Mit dem Schreiben, das auch Klagen über Flurschäden und sonstiges ‚Fehlverhalten' der ‚Zigeuner' enthielt, versuchte die Verwaltung nämlich zu ergründen, inwiefern der Verbleib dieser Familien in Freiburg überhaupt gerechtfertigt sei. Ihrer Meinung nach war dies nur dann der Fall, wenn die Entscheidung über ein Antragsverfahren noch ausstand. Genau das traf aber, wie das Antwortschreiben des Finanzamtes verrät, nur noch auf zwei Familien zu, da vier weitere Ehepaare entweder schon Entschädigungen erhalten oder keinen Antrag gestellt hatten.[757]

Für die Freiburger Verwaltung blieb dieser Befund zwar dahingehend ohne Folgen, als dass sie die ‚Zigeuner' mangels ‚Landfahrergesetz' trotzdem nicht vertreiben konnte. Diese Feststellung lässt aber immerhin ein Urteil über Aussagen der bisherigen Forschung zu. Denn laut Milton hatte die bundesdeutsche Gesetzgebung ‚Zigeuner' zunächst von Entschädigungsleistungen für rassisch Verfolgte ausgeschlossen, da sie unterstellte, dass hier nicht die ‚Rasse' ausschlaggebend für die Verfolgung durch das NS-Regime gewesen war, sondern die angebliche Asozialität oder Kriminalität. Dem widerspricht die Tatsache, dass mindestens zwei Freiburger ‚Zigeunerfamilien' eine solche Entschädigung erhielten.[758]

Weniger klar ist dagegen mangels Zahlen, wie die Behauptung von Freese et al. zu bewerten ist, dass die Entschädigungszahlungen zusammen mit „Renten und Härteausgleichszahlungen" viele ‚Zigeuner' nach Kriegsende zumindest einige Zeit vor einer finanziellen Verelendung bewahrt hätten. Aus der Perspektive der Fürsorgestatistiken

---

[756] Vgl. Widmann 2001: 12.

[757] Schreiben des Bürgermeisteramts, Abt. IV, 6.12.1950; Schreiben des Finanzamts Freiburg, 12.12.1950; Aktenvermerk des Bürgermeisteramts, Abt. IV, 16.12.1950; alle C5/2609, StadA Freiburg.

[758] Milton, in: Tebbutt 1998: 38f.

könnte dies bis in die frühen 1970er Jahre auf die Freiburger ‚Zigeuner' zugetroffen haben. Schließlich verwies das Sozialamt 1962 in einer Erhebung auf lediglich zwei laufende Sozialhilfefälle in den Lagern der ‚Zigeuner' und ‚Landfahrer' neben einigen weiteren gelegentlichen Hilfsleistungen. 1969 beteuerte die ehemalige Fürsorgerin Elisabeth Seith als Fürsprecherin der ‚Zigeuner', dass dieser Personenkreis die öffentlichen Sozialkassen nicht stärker belaste als die übrige Bevölkerung. Wenn die Stadt mit Hilfsleistungen einspringe (was sie seit 1968 explizit als Aufgabe des wirtschaftlichen Fürsorge-Außendienstes betrachtete), gelte diese Hilfe in der Regel älteren, arbeitsunfähigen Familienmitgliedern.[759]

Dadurch scheint es, als hätten die ‚Zigeuner' über lange Zeit hinweg kaum Geldsorgen gehabt. Allerdings betont Neisen, dass viele Freiburger ‚Zigeuner' darauf verzichteten, Unterstützung von Seiten des Sozialamtes anzunehmen, wie es auch aus einem Schreiben des Amtes aus dem Jahr 1971 hervorgeht. Demnach wollten die ‚Zigeuner' dadurch eine Prüfung ihres Einkommens sowie die vom BSHG geforderte Pflichtarbeit vermeiden. Zudem gestand das Sozialamt 1964, dass es bei der Prüfung von Anträgen der ‚Zigeuner' auf die „Anwendung verschärfter Maßstäbe" zurückgreife. Womöglich gab es unter den ‚Zigeunern' also mehr Hilfsbedürftige im Sinne des Fürsorgerechts, die aber entweder aus Zurückhaltung oder aufgrund von Handlungen der Verwaltung keine solche Hilfe erhielten.[760]

Insbesondere die 1964 offenbarte Haltung des Sozialamtes zu Sozialhilfeleistungen für die ‚Zigeuner' weist ebenso darauf hin, wie selten die Stadtverwaltung über lange Zeit hinweg Möglichkeiten der Betreuung für diesen Personenkreis bereitstellte. Schließlich hoffte sie bis Mitte der 1960er Jahre darauf, doch noch ein ‚Landfahrergesetz' zu bekommen, mit dem sie die ‚Zigeuner' aus Freiburg hätte abschieben können.

Diese Hoffnung auf die endgültige Vertreibung der ‚Zigeuner' schlug sich unter anderem im Bildungsbereich nieder. Zunächst unterstellte die Stadt den ‚Zigeunern', aus eigenem Antrieb darauf zu verzichten, über den Schulbesuch und die dort vermittelte Bildung und Sozialisation die Lebensumstände ihrer Kinder zu verbessern. Da das Lager der ‚Zigeuner' ohnehin „die primitivsten Voraussetzungen der Hygiene" vermissen ließe, erklärte Wohlfahrtsamtsleiter Flamm 1954, dass „man den einheimischen Schulkindern auch gar nicht das Zusammensein mit den Kindern des fahrenden Volkes zumuten könne[]". Flamm hoffte aber immerhin darauf, dass sich in dieser

---

759 Ergebnis der Erhebungen des Sozialamts auf dem Zigeuner- und Landfahrerplatz, 10.10.1962, C5/2610; Beschluss des Sozialamts, 6.8.1968, D.So.Gen. 13; beide StadA Freiburg; *BZ*, 9.9.1969; Freese et al. 1980: 127.

760 Schreiben des Sozialamts, 23.11.1964, C5/2612; Aktenvermerk des Sozialamts, 20.7.71, D.So.Gen. 436; beide StadA Freiburg; Neisen 2004: 243.

Hinsicht etwas zum Vorteil der ‚Zigeuner' ändern könne, wenn nur der Druck der Öffentlichkeit Fortschritte beim Lagerzustand bewirke.[761]

Flamms Appell brachte keinen Erfolg. Im Gegenteil: Womöglich aus Enttäuschung darüber, dass es in Baden-Württemberg immer noch kein ‚Landfahrergesetz' gab, war die Stadt im Verlauf der späten 1950er Jahre immer weniger dazu bereit, den in Freiburg lebenden ‚Zigeunern' den Schulbesuch zu ermöglichen. Besonders deutlich macht dies ein Schreiben der zuständigen Abteilung des Bürgermeisteramtes aus dem Jahr 1960, der auch das Wohlfahrtsamt angehörte. Darin hieß es, „dass sich die Zigeuner durch die ihnen eigene, selbst gewählte Lebenshaltung und -Auffassung ausserhalb [sic!] der Gemeinschaft stellen". Die ‚Zigeuner' hätten „deshalb auf keinen Fall einen Anspruch auf Sonderbehandlung hinsichtlich der Schulausbildung ihrer Kinder, etwa durch Zuweisung einer eigenen Lehrkraft". Ohnehin sei die Zuteilung einer solchen Lehrkraft „wenig erfolgversprechend, weil der Grossteil [sic!] der mit ihren Eltern nomadisierenden Zigeunerkinder über weite Zeiträume der Schulausbildung entzogen wären [sic!]" – eine Feststellung, die Wohlfahrtsamtsleiter Franz Flamm bereits 1954 mit dem Verweis auf die Sesshaftigkeit der Freiburger ‚Zigeuner' widerlegt hatte. Nicht zuletzt griff die Abteilung aber auch Flamms hygienische Vorbehalte gegen die ‚Zigeuner' auf: So würde es „kaum möglich sein, die fast ausnahmslos mehr oder weniger stark verwilderten, unsauberen und mit Ungeziefer behafteten Kinder an der Volksschule zu unterrichten, ohne den Widerspruch der Elternschaft der übrigen Kinder herauszufordern". In einem Teil des Manuskriptes, der in der endgültigen Version herausgestrichen wurde, betonte die Verwaltung sogar: „Nach Sachlage kann es der Stadtverwaltung im Interesse all der übrigen Schulkinder an und für sich nur recht sein, wenn die Zigeuner die Schulpflicht ihrer Kinder nicht beachten." Selbst der Befund, dass einige Kinder aus dem Lager erfolgreich die Volksschule besuchten, konnte an dieser Sichtweise der Verwaltung nichts ändern, da es sich dabei ihrer Meinung nach um Ausnahmen handelte.[762]

Der katholische Pfarrer Hubert Debatin, der diese Zeilen zu lesen bekam, gehörte demgegenüber zum kleinen Kreis von Freiburgern, die schon in diesen Jahren neue Wege in der Sozialarbeit mit ‚Zigeunern' beschritten. Das Lager der ‚Zigeuner' gehörte zum Einzugsbereich von Debatins Gemeinde im Freiburger Stadtteil Haslach. Daher fühlte sich Debatin stellvertretend für seine Gemeinde auch zuständig für deren Belange. Debatin zufolge war es „ja paradox, daß wir auf unserem Stadtgebiet zuschauen,

---

[761] Schreiben des Fürsorgeamts, 20.9.1954, C5/2609, StadA Freiburg.

[762] Schreiben des Fürsorgeamts, 20.9.1954, C5/2609; Schreiben des Bürgermeisteramts, Abt. IV, 27.10.1960, C5/2610; Niederschrift über die Sitzung des Wohlfahrtsausschusses, 27.12.1960, C5/2493; alle StadA Freiburg; vgl. Widmann, in: Zimmermann 2007: 517.

wie Menschen heranwachsen ohne Schulbildung und ohne Voraussetzungen für das Leben, und dieselben fallen dann – eben mangels dieser Schulausbildung – wiederum unserer Allgemeinheit zur Last, auch wenn sie als staatenlos gelten". Trotzdem blieb die Stadtverwaltung in Erwartung eines ‚Landfahrergesetzes' bei ihrer Position.[763]

Angesichts der städtischen Abwehrhaltung engagierten sich die Gemeinde und weitere Kreise innerhalb der katholischen Kirche spätestens seit Ende der 1950er Jahre mit eigenen Betreuungsangeboten. Schulischen Ersatzunterricht erteilten sie zwar nicht, dafür aber versuchten sie über die Seelsorge und Freizeitgestaltung, die ‚Zigeuner' enger an das Leben in der Freiburger Bürgerschaft heranzuführen, etwa über Kommunionunterricht im Lager, Bade- und Wanderausflüge mit Studenten der Akademischen Vinzenzkonferenz und der Katholischen Jugend oder nicht zuletzt über die Bereitstellung von Kirchengelände für die ‚Zigeunermission', eine international tätige Hilfsorganisation aus der Schweiz. Schließlich komme deren „Arbeit, die an Menschen geleistet wird, die der Kirche und zum Teil auch der ‚bürgerlichen Ordnung' fernstehen, […] allen, auch Freiburg, zugute", schrieb die *BZ* 1961.[764]

Für den Einsatz von Gemeinde und Studenten im ‚Zigeunerlager' und für Gottesdienste beantragte das Erzbischöfliche Ordinariat 1962 bei der Stadt sogar den Bau einer Gemeinschaftsbaracke, „um die Arbeit etwas systematischer und kontinuierlicher zu gestalten", wie die Akademische Vinzenzkonferenz 1964 ankündigte. Hier offenbarte sich die aufkommende Planungseuphorie der 1960er Jahre, wonach eine systematische Herangehensweise als Schlüssel zum Erfolg galt.[765]

Entgegen der Hoffnungen des Ordinariates dauerte es jedoch bis 1966, bis die Stadtverwaltung auf diesen Wunsch einging, indem sie eine solche Baracke im neuen Lager am Rieselfeld errichtete, und dies geschah auch nur unter der Bedingung, dass das Ordinariat die Kosten für Erschließung und Errichtung trug. Allerdings hatte innerhalb der Verwaltung sowie in der örtlichen Politik schon vorher ein gewisses Umdenken stattgefunden: Allmählich setzte sich auch dort die Erkenntnis durch, dass die Freiburger ‚Zigeuner' Menschen und Bürger Freiburgs seien und daher wie ihre Mitmenschen in den Genuss nicht nur von materiellen, sondern auch von persönlichen

---

763 Schreiben des Pfarrers Hubert Debatin, 22.10.1960 und 29.10.1960; Schreiben des Bürgermeisteramts, Abt. IV, 9.11.1960; alle C5/2610, StadA Freiburg.

764 Schreiben des Vikars Adalbert Hienerwadel, 28.4.1958, C5/2610, StadA Freiburg; Tätigkeitsbericht der Akademischen Vinzenzkonferenz ‚Heinrich Auer' Freiburg 1964, F 30/5-1584, StA Freiburg; *BZ*, 26.7.1961 und 13.1.1965; vgl. Rakelmann, in: Gronemeyer 1983: 356.

765 Schreiben des Erzbischöflichen Ordinariats, 9.3.1962, C5/2610, StadA Freiburg; Tätigkeitsbericht der Akademischen Vinzenzkonferenz ‚Heinrich Auer' Freiburg 1964, F 30/5-1584, StA Freiburg; Widmann 2001: 23f.; vgl. Wehler 2010: 311.

Sozialleistungen im Sinne der kommunalen Daseinsvorsorge kommen sollten. Daher lehnten Sozial- und Gesundheitsamt ebenso wie einige Stadträte in den frühen 1960er Jahren die aufkommenden Pläne ab, das Lager der ‚Zigeuner' auf das Rieselfeld zu verlegen, unter anderem weil die gesundheitliche und soziale Betreuung wegen der weiten Anfahrtswege für Fürsorgerinnen und Ärzte erschwert sei.[766]

Durchsetzen konnten sich die Vertreter von Verwaltung und Politik mit dieser Kritik aber nicht. Trotz der Bedenken blieb es bei der Verlegung zum Rieselfeld (wenn auch in einen anderen Bereich), und die Überlegung, dort eine Schule und eine Arztstation einzurichten, führte zu keinem Erfolg. Schließlich herrschte Mitte der 1960er Jahre noch der Gedanke der Kontrolle und Vertreibung vor, der es offenkundig nicht zuließ, das Lager durch eine solche Grundausstattung in punkto Betreuung aufzuwerten und so attraktiv für auswärtige ‚Zigeuner' zu machen.[767]

Die Anerkennung, dass die bereits in Freiburg ansässigen ‚Zigeuner' Bürger der Stadt seien, führte aber in diesen Jahren zu einer anderen Herangehensweise an die Betreuung. Statt die ‚Zigeuner' zu vertreiben, strebte die Stadtverwaltung nun die Eingliederung in die übrige Gesellschaft an. Zu diesem Zweck versuchte sie, die ‚Zigeuner' zur Aneignung der städtischerseits gewünschten ‚bürgerlichen Ordnung' zu bewegen. Eine solche Assimilation setzte jedoch voraus, dass die ‚Zigeuner' ihre als veraltet bezeichneten traditionellen Lebensweisen aufgaben, etwa das Umherziehen. Denn, so urteilte die *BZ* 1965 in einem Kommentar, „in einer modernen Welt [sei] für ein eigenständiges Zigeunerleben kein Platz mehr". Dieser Sinneswandel war keine Neuheit der 1960er Jahre. Stattdessen knüpfte die Stadt damit an Ideen an, die bereits die Politik der österreichischen Kaiserin Maria Theresia und ihres Sohnes Joseph II. gegenüber ‚Zigeunern' im späten 18. Jahrhundert geprägt hatten, als Freiburg noch vorderösterreichisch gewesen war.[768]

Um dieses Ziel zu erreichen, nutzte die Stadt mehrere Schritte. So setzte sie auf die Wirkung einer strikten Platzordnung, die bestimmte Verhaltensweisen unter Androhung von Bußgeldern und Platzverweis verbot. ‚Zigeuner', die sich dagegen mit diesen

---

766 Auszug der Niederschrift über die Sitzung des Jugendwohlfahrtsausschusses, 10.10.1962, C5/2610; Schreiben des Gesundheitsamts, 27.5.1963, C5/2611; Niederschrift über die Sitzung des Sozialausschusses, 8.8.1963, C5/2493; Aktenvermerk des Bürgermeisteramts, Abt. IV, 2.12.1965, C5/2613; alle StadA Freiburg; *BZ*, 15.12.1964 und 28.11.1966; vgl. Mehl/ Dettling c. 1978: 10.

767 Auszug der Niederschrift über die Sitzung des Verwaltungs- und Finanzausschusses, 20.7.1964, C5/2611; Beschluss des Bürgermeisteramts, Abt. IV, 16.9.1964, C5/2612; beide StadA Freiburg; *AZF*, 28.11.1963.

768 *BZ*, 13.1.1965; vgl. Gronemeyer, in: ders. 1983: 11; vgl. Widmann, in: Zimmermann 2007: 520f.; vgl. Gräser 2009: 15.

Bedingungen arrangierten, konnten auf die Umsiedlung zurück in die Stadt hoffen, zunächst in Übergangswohnungen in der ‚Opfinger Siedlung', später bei weiterer ‚Bewährung' auch in Normalwohnungen. Die Stadt bediente sich also eines ‚Drei-Stufen-Modells', das in den 1960er Jahren auch in Castrop-Rauxel und anderswo in der Bundesrepublik Anwendung fand. Dadurch erhielten die Lager der ‚Zigeuner' und ‚Landfahrer' den Charakter einer ‚Durchgangsstation' oder ‚Sozialklinik', die nur am Anfang der Eingliederung dieser Gruppen stehen sollte. Laut Widmann war dieses Modell in Freiburg jedoch im Vergleich zu anderen Städten in radikalerer Form umgesetzt, da die Lager der ‚Zigeuner' und ‚Landfahrer' weiter außerhalb lagen als üblich und zudem noch schlichter gehalten waren.[769]

Darüber hinaus bemühte sich die Stadt um die Erziehung der jüngsten Lagerbewohner. Dazu erkannte sie nicht nur die Schul*pflicht* der minderjährigen ‚Zigeuner' an, sondern gestand ihnen, anders als früher, auch das *Recht* auf Bildung zu, wahrscheinlich inspiriert durch die Bildungsreformen der 1960er Jahre. Eine eigene Schule auf dem Lagergelände erhielten die ‚Zigeuner' zwar nicht, laut *BZ* auch aus Sorge vor einer weiteren Isolation dieser Gruppe. Nach längeren Diskussionen in den zuständigen politischen Gremien entschied die Stadt aber, Hilfsschulen und ‚Auffangklassen' an den bestehenden Schulen im Stadtteil Haslach einzurichten und die ‚Zigeunerkinder' mit Schulbussen dorthin zu fahren. Diese Angebote sollten darauf Rücksicht nehmen, dass selbst jugendliche ‚Zigeuner' oft weder lesen noch schreiben konnten, und sie auf den normalen Schulbesuch vorbereiten.[770]

Hinzu kamen auf Anregung der Stadt Maßnahmen des Jugendhilfswerks. Dieser Verein, der seine Arbeit bis dahin auf die ‚Opfinger Siedlung' konzentriert hatte, sollte nun im Lager am Rieselfeld die Freizeitbetreuung durch katholische Gruppen ergänzen, etwa durch die Unterstützung bei Schularbeiten. Mehr noch: Nach Einrichtung der Gemeinschaftsbaracke legte die Stadt fest, dass die JHW-Angestellten, deren Personalkosten die Stadtverwaltung trug, künftig sämtliche Betreuungsangebote in den Lagern der ‚Zigeuner' und ‚Landfahrer' koordinieren sollten. Wie zuvor schon die

---

769 Niederschrift über die Sitzung des Sozialausschusses, 24.7.1964, C5/2494, StadA Freiburg; Widmann 2001: 75, 95; vgl. Freese et al. 1980: 197.

770 Unterlagen des Sozialamts zur Errichtung von Wohnplätzen für Zigeuner und Landfahrer, 16.7.1964; Niederschrift über die Sitzung des Sozialausschusses, 24.7.1964; beide C5/2494; Auszug der Niederschrift über die Sitzung des Verwaltungs- und Finanzausschusses, 31.5.1965; Schreiben des Bürgermeisteramts, Abt. II, 5.7.1965; Schreiben des Sozialamts, 6.8.1965; alle drei C5/2612; alle StadA Freiburg; *BZ*, 13.10.1965.

katholischen Gruppen bemühte sich also nun auch die Stadt um eine planmäßige Arbeit, die auf systematischen Überlegungen fußte.[771]

Beide Ansätze, die Auferlegung einer strengen Ordnung ebenso wie die Betreuung der Kinder, schienen nach Ansicht der Stadtverwaltung bald Früchte zu tragen. Es dauerte zwar bis zum Frühjahr 1969, bis die Hilfsklassen für ‚Zigeunerkinder' aufgelöst und die Kinder in den normalen Schulunterricht eingebunden werden konnten. Doch bereits wenige Wochen, nachdem die ersten ‚Zigeuner' in das neue Lager gezogen waren, berichtete die Stadt der Leserschaft der *BZ* von ihrer „Überraschung" darüber, „mit welcher Sorgfalt und Begeisterung die Bewohner an die Einrichtung und Ausstattung ihrer neuen Heime herangegangen sind". „Entgegen der allgemeinen Meinung" sei „der Reinlichkeitswille dieser Leute sehr groß". Überdies stellte die Verwaltung Ende 1965 gegenüber dem Erzbischöflichen Ordinariat fest (und ähnlich in der Antwort auf die Umfrage des BMI 1966), dass es kaum zu Problemen beim Eintreiben der Nutzungsgebühren komme. Generell befänden sich die ‚Zigeuner' „durchaus auf dem Wege der Sesshaftigkeit" (erneut eine Verkennung lange bekannter Befunde). Der Lohn für dieses Wohlverhalten waren bauliche Verbesserungen, darunter die Gemeinschaftsbaracke, und die Umsetzung in Stadtwohnungen. Die Verwaltung gab jedoch einschränkend zu bedenken, dass „Unstetigkeit und Unproduktivität ihr Lebensgefühl [d.h. jenes der ‚Zigeuner'] noch weiterhin [beherrschten]".[772]

Die angebliche „Unstetigkeit und Unproduktivität" gab den Ausschlag für weitere aktivierende Maßnahmen, diesmal zugunsten erwachsener ‚Zigeuner'. Im Januar 1967 ließ das Sozialamt verlauten, den Schwerpunkt seiner Bemühungen auf die Arbeitsvermittlung legen zu wollen. Ein Ergebnis dieser Maßnahmen war die Arbeitsaufnahme einiger ‚Zigeuner' bei Baufirmen, „obwohl Zigeuner ihrem Herkommen gemäß nur schwer an harte körperliche Arbeit zu gewöhnen sind", wie die *BZ* Mitte 1968 in unreflektierter Anspielung an Vorurteile über die ‚Zigeuner' erwähnte. Ebenfalls 1968 folgten Angebote der Verwaltung an die älteren Lagerbewohner, an der Abendschule eine Berufsausbildung zu absolvieren.[773]

---

[771] Schreiben des Sozialamts, 6.8.1965 und 17.9.1965; beide C5/2612; Aktenvermerk des Bürgermeisteramts, Abt. IV, 2.12.1965; Schreiben des Bürgermeisteramts, Abt. IV, 27.1.1966; Aktenvermerk des Sozialamts, 29.7.1966; alle drei C5/2613; alle StadA Freiburg; *BZ*, 28.11.1966; vgl. Echternkamp 2013: 213f.

[772] Schreiben des Bürgermeisteramts, Abt. I, 20.12.1965, C5/2613; Vorlage an den Sozialausschuss, 17.5.1966, C5/2494; beide StadA Freiburg; Schreiben des Bürgermeisters Kiefer, 2.3.1966, F 30/5-225, StA Freiburg; Schreiben des Sozialamts, 17.3.1969, AZ 431-00, SozA Freiburg; *BZ*, 21.7.1965 und 6.7.1966.

[773] *SchwB*, 19.1.1967; *BZ*, 15.3.1968 und 18.7.1968.

Damit griff die Stadtverwaltung jahrhundertealte Ideen auf, wie man Hilfsbedürftige zur Arbeitstätigkeit bewegen und so von staatlichen Leistungen unabhängig machen könne. Die Verwaltung verzichtete aber offenbar darauf, die ‚Zigeuner' zur Wahrnehmung dieses Angebotes zu zwingen, wie es im Fall ‚unwürdiger Armer' in früheren Jahrhunderten oft geschah. Zudem verwirklichte sie mit ihren Maßnahmen eine Anregung des Stadtrates Simon von den Freien Wählern. Simon hatte Ende 1963 im Zusammenhang mit der Verlegung des Lagers gefordert, „ernsthafte Versuche zu unternehmen, um möglichst viele Landfahrer und Zigeuner in den normalen Arbeitsprozeß einzureihen".[774]

Der Einsatz dieses Stadtrates für die Berufstätigkeit der ‚Zigeuner' hatte aber nicht allein humanitäre Gründe. Vielmehr hoffte Simon damals auf eine Kostenersparnis für die Verwaltung, insbesondere weil die Verlegung des Lagers hohe Kosten verursachte. (Die Parallelen zu Argumenten der Befürworter von Arbeitshäusern in der Frühen Neuzeit sind unverkennbar.) Auch in den Folgejahren blieben Investitionen in das Lager nicht unumstritten, egal ob sie dessen bauliche Gestaltung oder die dort vorgenommenen Betreuungsmaßnahmen betrafen. Als etwa der Gemeinderat im Juli 1966 über die Errichtung der Gemeinschaftsbaracke und den damit verbundenen finanziellen Aufwand für die Mitarbeiter des JHW abstimmte, verließen einige Stadträte den Ratssaal. Vorangegangen war eine längere, kontroverse Diskussion unter anderem über den Kostenfaktor. So hatte der CDU-Vertreter Haas die „Frage [gestellt], ob mit der heutigen Vorlage nicht zuviel des Guten getan wird" – immerhin handele es sich um eine eher kleine Gruppe, die aber der Stadt große Probleme bereite. Haas forderte zudem, das Lager nicht durch zu viele Verbesserungen aufzuwerten, um „bei den Siedlungsbewohnern ständig den Drang nach Integrierung in die Gesamtgesellschaft wachzuhalten". Dadurch verband Haas die abschreckende Wirkung der Lagergestaltung, die ursprünglich der Vertreibung der ‚Zigeuner' dienen sollte, mit der neuen Leitlinie der Integration, was zeigt, wie sehr die 1960er Jahre in Freiburg von einem Nebeneinander älterer und neuerer Ideen für die ‚Zigeunerarbeit' geprägt waren.[775]

Der Fokus auf die Integration setzte sich indessen im Laufe dieses Jahrzehnts immer stärker durch, und mit ihm die Bereitschaft in Politik und Verwaltung, zunächst höhere Kosten in Kauf zu nehmen, um langfristig durch eine geglückte Eingliederung Sozialleistungen einsparen zu können. Allerdings stießen die Bemühungen im Lager am Rieselfeld zusehends an ihre Grenzen.

---

[774] *AZF*, 28.11.1963; vgl. Bretschneider, in: Bräuer 2004: 148; vgl. Schäfer, in: Huster et al. 2008: 231.

[775] Auszug der Niederschrift über die Sitzung des Gemeinderats, 5.7.1966, C5/2613, StadA Freiburg; *AZF*, 28.11.1963; vgl. Widmann 2001: 89f., 114.

So stellte das JHW bald fest, dass es nicht über genug Personal verfügte, um seine Arbeit wirksam durchführen zu können. Nachdem eine Fürsorgerin des JHW Anfang 1968 sogar unter der Last ihrer Tätigkeit zusammengebrochen war und gekündigt hatte, beantragte der Verein daher bei der Stadt die Übernahme der Personalkosten einer weiteren Betreuungskraft. Das JHW verband diesen Antrag auch mit dem Wunsch an die Stadt, „nach Möglichkeiten [zu suchen], die isolierte Lage der Siedlung und ihrer Bewohner durch gesteigerte Konfrontation mit der übrigen Gesellschaft zu kompensieren, um zu verhindern, daß aus der Siedlung für Zigeuner und Landfahrer ein Getto [sic!] für diese Bevölkerungsgruppen wird". Darin offenbarte sich die Ernüchterung der Sozialarbeiter des JHW über die Erfolgsaussichten ihrer Arbeit, solange die ‚Zigeuner' weit abseits der Stadt untergebracht waren.[776]

Überdies rückten Sozialarbeiter in der Bundesrepublik zunehmend von traditionellen Ansätzen der Fürsorge ab, was auf die verstärkte Professionalisierung und Verwissenschaftlichung der Sozialarbeit in den 1960er Jahren ebenso zurückzuführen ist wie auf Tendenzen der gesamtgesellschaftlichen Pluralisierung und ein bundesweites Reformklima. Statt von den ‚Zigeunern' eine restlose Anpassung an ‚bürgerliche' Normen zu verlangen, setzte die Sozialarbeit nunmehr auf die Toleranz gegenüber andersartigen Lebensweisen. In Freiburg fanden derartige Denkansätze rasch Verbreitung, arbeiteten in den Lagern der ‚Zigeuner' und ‚Landfahrer' doch etliche Studenten der Sozialschulen, die unmittelbar miterlebten, wie sich die Wissenschaft in den 1960er Jahren immer stärker den ‚Zigeunern' zuwandte. Früher als im weniger akademisch geprägten Castrop-Rauxel, wo solche Denkmuster erst in den 1970er Jahren die Handlungen von Behörden und Verbänden beeinflussten, verwarfen die Betreuungskräfte in den Freiburger Lagern daher das wenige Jahre zuvor eingeführte Konzept der Bewährung durch Assimilation als veraltet.[777]

Diese Erkenntnis in der Sozialarbeit, die sich in den späten 1960er Jahren durchzusetzen begann, erhielt auf Bundesebene wie auch in Freiburg spätestens 1969 Aufwind. Die in diesem Jahr ins Amt gewählte sozial-liberale Koalition unter Bundeskanzler Brandt trat mit dem Willen an, Politik und Gesellschaft grundlegend zu reformieren. Außerdem setzte in diesen Jahren eine Umorientierung des westdeutschen Staates ein: weg von einer reinen Schutzfunktion, die Bedürftige zu Objekten machte, hin zu der Maxime der Befähigung und Aktivierung, die Bedürftige als eigenständig handelnde Subjekte anerkannte. In Freiburg wiederum stellten personelle und

---

[776] Schreiben des Sozialamts, 23.1.1968, C5/2613; Niederschrift über die gemeinsame Sitzung des Jugendwohlfahrts- und Sozialausschusses, 26.6.1968, C5/2494; beide StadA Freiburg.
[777] Widmann 2001: 136f.; vgl. ebd.: 96, 111-3, 131; vgl. Herbert, in: ders. 2002: 13f., 41-3; vgl. Zimmermann, in: ders. 2007: 61f.; vgl. Wehler 2010: 277; vgl. Echternkamp 2013: 214, 223-6.

organisatorische Änderungen sowie neuerlicher öffentlicher Druck auf die Verwaltung die Weichen für einen Kurswechsel im Umgang mit den ‚Zigeunern'.[778]

Unter anderem ging 1969 aus dem JHW das Nachbarschaftswerk hervor, da das JHW zu dem Schluss gekommen war, dass es längst nicht mehr nur mit Kindern und Jugendlichen arbeiten konnte, sondern auch die Erwachsenen im Lager in die Betreuung mit einbeziehen musste. In diesem neuen Verein zeigten sich laut Widmann „Trends der Akademisierung und Professionalisierung", da ein Fachausschuss mit Experten der Sozialarbeit regelmäßig den Vorstand beriet und die Arbeit des Vereins wissenschaftlich begleitete. Daneben wechselte 1969 Sozialamtsleiter Franz Flamm, der sich nach Ansicht Widmanns noch an herkömmlichen ‚bürgerlichen' Vorstellungen von Ordnung orientierte, in den Ruhestand. Sein Nachfolger Hans Peter Mehl dagegen begrüßte die neuen Ansätze der Sozialarbeit, die auf Professionalität, Chancengleichheit und die Anerkennung gesellschaftlicher Ursachen für individuelle Probleme abzielten. Nicht zuletzt keimten in diesem letzten Jahr der 1960er Jahre wieder Proteste von ‚Zigeunern', Journalisten und anderen Bürgern gegen das ‚menschenunwürdige' Lager auf dem Rieselfeld auf.[779]

Angesichts dieser Umstände erarbeitete Mehl in kürzester Zeit ein eigenes Konzept für die Freiburger ‚Zigeunerarbeit', aufbauend auf der Überzeugung, „daß Menschen am Rand der Gesellschaft für unsere Zeit nicht mehr nur eine Episode bedeuten, sondern ein gut Teil, ja ein neues Kapitel der Sozialgeschichte betreffen". Bereits ein halbes Jahr nach seinem Amtsantritt legte der neue Sozialamtsleiter Pläne für ein Projekt vor, das bald als ‚Freiburger Modell' deutschlandweit bekannt wurde. Mehl verzichtete dabei nicht nur auf die bisherige Praxis einer ‚Durchgangsstation' zugunsten einer dauerhaften Ansiedlung der ‚Zigeuner' in Normalwohnungen, sondern stellte erstmals die Betreuung in den Mittelpunkt der städtischen Bemühungen. Weiter konkretisiert wurden diese Pläne im Frühjahr 1970 bei einer Klausurtagung mit Vertretern der beteiligten Freiburger Ämter, Kirchen und des NBW sowie auswärtigen Experten. Außerdem holte sich das Sozialamt fachliche Unterstützung durch den niederländischen Städteplaner de Kok, in dessen Heimat bereits in den 1960er Jahren Modellprojekte mit ‚Problemfamilien' existierten, etwa in Rotterdam. In seinem umfangreichen Gutachten, das der Stadt im Juni 1971 vorlag, bestätigte De Kok Mehl in seiner Abkehr vom bisherigen ‚Drei-Stufen-Modell', da dieses Modell laut de Kok stets an seinem langfristigen Ziel der Assimilation gescheitert sei. Das ‚Freiburger Modell' überzeuge demgegenüber durch seine Fortschrittlichkeit, da es darauf

---

[778] Vgl. Hockerts, in: ders. 2006: 92; vgl. Kaufmann, in: *ZSR* 1/2009: 18.

[779] Widmann 2001: 117f., 131, 136; vgl. Herbert, in: ders. 2002: 25; vgl. Neisen 2004: 248f.; vgl. Kapitel 1.2.1. (Personal).

aufbaue, die Ursachen und nicht nur die Symptome der Ausgrenzung und Benachteiligung der ‚Zigeuner' zu bekämpfen.[780]

So sollte ein ‚Sozialpädagogisches Zentrum' entstehen, das unter der Federführung des NBW die bisherigen Ansätze der Arbeit im Lager am Rieselfeld nach neuesten Erkenntnissen der Sozialpädagogik fortführte, indem es „nachhaltige, zustandsändernde soziale und erzieherische Hilfen" bereitstellte. Diese nachhaltigen Hilfen umfassten im Jugendbereich ein dreistufiges Modell mit einem Sonderschulkindergarten, einer Sonderschule sowie einem außerschulischen Freizeit- und Gruppenheim bzw. Schülerhort. Dadurch sollte das Zentrum den Kindern eine ganztägige Betreuung ermöglichen, „da nur dann die Kinder sich aus dem Milieu des Elternhauses lösen können und die Chance haben, die Hauptschule abzuschließen und einen qualifizierten Beruf zu erlernen", wie die *BZ* Ende November 1969 Hans Peter Mehl bei der Vorstellung seiner Pläne im Gemeinderat zitierte.[781]

Die ‚Zigeuner' erschienen hier also als sozial hilfsbedürftig, da sie nach Ansicht des Sozialamtes einer Betreuung durch professionelle Sozialarbeiter bedurften, um einen Weg in die Gesellschaft zu finden. Die soziale Hilfsbedürftigkeit war dem Amt zufolge nicht nur bei den Kindern und Jugendlichen zu beobachten, sondern ebenso bei den Erwachsenen. Daher sollten diese nun weitere Hilfen bei der Arbeitsvermittlung erhalten, etwa durch „Förderungslehrgänge für berufsunreife Jugendliche", Einarbeitungszuschüsse und Umschulungen nach dem neuen Arbeitsförderungsgesetz von 1969, über deren Einrichtung sich das Sozial- und Jugendamt 1970 mit den Schul- und Arbeitsämtern verständigte. Nicht zuletzt sollte das ‚Sozialpädagogische Zentrum' spezielle Angebote der Altenbetreuung für die älteren Generationen der ‚Zigeuner', ‚Landfahrer' und ‚Problemfamilien' bereithalten. Diese zielten auf die Aktivierung der Zielgruppen ab, etwa durch Altengymnastik, was zu den zeitgleich aufkommenden Tendenzen in der generellen Altenhilfe passte.[782]

Auch sonst sollte es sich, anders als früher, bei diesen Ansätzen trotz ihres Erziehungscharakters nicht mehr um Instrumente einer traditionellen Fürsorge handeln, die in

---

[780] Schreiben des Sozialamts, 22.1.1970; Niederschrift des Sozialamts über die Klausurtagung, 1.4.1970; Gutachten zum Siedlungs- und Betreuungsprojekt der Stadt Freiburg für Problem-, Zigeuner- und Landfahrerfamilien, Juni 1971, S. 23, 27-9, 34f., 41; alle AZ 432-50-2, SozA Freiburg; vgl. Klanfer 1969: 127; vgl. Mehl/ Dettling c. 1978: 15; vgl. Widmann 2001: 119.

[781] Ausschreibungsunterlage für das Planungsgutachten für eine Wohnanlage mit Sozialpädagogischen Einrichtungen für Problem-, Zigeuner- und Landfahrerfamilien in Freiburg, 16.2.1971, D.So.Gen. 433, StadA Freiburg; *BZ*, 24.11.1969 und 16./17.12.1972.

[782] Aktenvermerk des Sozial- und Jugendamts, 10.3.1970, D.So.Gen. 432; Schreiben des Bürgermeisteramts, Abt. IV, an das BMJFG, 8.12.1971, D.So.Gen. 433; beide StadA Freiburg; vgl. Kapitel 3.5.2.

autoritärem Stil eine einseitige Anpassung der ‚Zigeuner' an die Mehrheitsgesellschaft verlangten. Stattdessen war das verbindende Element dieser Maßnahmen die ‚Gemeinwesenarbeit', also dasselbe Konzept aus dem angloamerikanischen Raum, das auch in den frühen 1970er Jahren den Umgang der Castrop-Rauxeler Arbeiterwohlfahrt und Stadtverwaltung mit den dortigen Obdachlosen prägte.

Im Sinne dieser Gemeinwesenarbeit sollten die ‚Zigeuner' ebenso wie die beiden anderen Gruppen intensiv an der Ausarbeitung der verschiedenen Maßnahmen beteiligt werden. Das Ziel war dabei, dass sich die ‚Zigeuner' schließlich über die Selbsthilfe zu mündigen Bürgern und Mitgliedern der Gesellschaft entwickelten, zu einem „Gemeinwesen, auf das die Bürger dieser Stadt mit Recht stolz sein können", wie das NBW 1970 schrieb. Zudem forderte das NBW im Umkehrschluss, dass die Stadt und das NBW Rücksicht auf die „ethnologische[] Situation" der ‚Zigeuner' und ‚Landfahrer' nahmen, den beiden Gruppen also das Recht einer eigenständigen Lebensweise zuerkannten. Auf diese Weise hofften Stadt und NBW, die Erfolgsaussichten ihres Modellprojektes zu steigern. Schließlich verwiesen die Teilnehmer der Klausurtagung Anfang 1970 „auf die Tatsache nicht geglückter derartiger Beispiele im Ausland aufgrund der Nichtmitwirkung der betroffenen Bevölkerungskreise".[783]

Während diese Pläne Form annahmen, musste das Sozialamt einige Überzeugungsarbeit leisten. Dass das Amt auswärtige Experten hinzuzog und ein umfangreiches Gutachten erstellen ließ, lag mit daran, dass das Konzept von Hans Peter Mehl auf wenig Gegenliebe stieß. Zwar sah eine große Mehrheit im Gemeinderat bei der ersten Besprechung des Themas Ende 1969 die Notwendigkeit, den drei Zielgruppen Hilfe der öffentlichen Hand zukommen zu lassen. Allerdings hielten Stadträte der CDU und der Freien Wähler die Pläne für unausgegoren und verlangten soziologische Studien, wie sie die Stadt dann auch in Auftrag gab. Die Besprechung im Gemeinderat dauerte überdies mehr als zwei Stunden, weil mehrere Stadträte die hohen Kosten scheuten, die Amtsleiter Mehl damals auf rund 10 Mio. DM schätzte (davon 4,2 Mio. DM für den Wohnungsbau und 5,6 Mio. DM für das Betreuungszentrum).[784]

Das Kostenargument hatten kurz zuvor Bewohner des angrenzenden Stadtteils Weingarten vorgebracht, die zudem fürchteten, dass künftig „alle unliebsamen

---

[783] Niederschrift des Sozialamts über die Klausurtagung, 1.4.1970, AZ 432-50-2; Zuschussantrag des Nachbarschaftswerks, 13.5.1970, AZ 411-215; beide SozA Freiburg; Exposé zum sozialpädagogischen Siedlungs- und Betreuungsprojekt der Stadt Freiburg i.Br. für Problem-, Zigeuner- und Landfahrerfamilien, c. Juni 1970, D.So.Gen. 432, StadA Freiburg; vgl. Blinkert/ Haumann/ Köser, in: Haumann/ Schadek ²2001: 464; vgl. Neisen 2004: 242, 248f.

[784] Auszug der Niederschrift über die Sitzung des Sozialausschusses, 4.6.1970, D.So.Gen. 432; StadA Freiburg; *BZ*, 10.12.1969.

Familien Freiburgs abgeschoben werden sollen, wenn einmal der ganze Komplex am Lindenwäldle steht". Eine solche Konzentration aller ‚Problemfamilien' an einem Ort lehnten zu dieser Zeit auch einige Sozialarbeiter und Wissenschaftler ab. Nicht zuletzt drohte ein Unternehmen damit, seinen Freiburger Standort aufzugeben, sollte in der Nähe die geplante Siedlung entstehen. Gerade dieses Unternehmen bewies damit, dass negative Ansichten über die ‚Zigeuner' zu dieser Zeit noch verbreitet waren.[785]

Einen Teil dieser Kritik konnte das Sozialamt im Laufe der Zeit entkräften. Amtsleiter Mehl und der Sozialbürgermeister Kiefer versicherten in Bürgerversammlungen und über die Presse immer wieder, dass man nur die bereits in der Opfinger Siedlung sowie in den beiden Lagern lebenden Betroffenen in die neue Siedlung umsetzen wolle. Eine gemeinsame Ansiedlung erleichtere die Betreuung. Weiterhin bekräftigten die beiden Verwaltungsvertreter schon 1969, dass die geplanten Investitionen die städtischen Kassen immer noch weniger belasteten als die langfristigen Folgekosten einer fehlenden Eingliederung der Zielgruppen. Anderthalb Jahre später erhielten sie dafür von Gutachter de Kok den wissenschaftlichen Beweis, obwohl sich die erwarteten Kosten bis dahin sogar auf 12 Mio. DM erhöht hatten. De Kok rechnete nämlich im Rahmen einer ‚Cost-Benefit-Analyse' vor, dass die Stadt allein für die Heimunterbringung von 100 betreuungsbedürftigen Jugendlichen im Laufe von zehn Jahren diesen Betrag aufwenden müsse.[786]

Der Umgang der Stadtverwaltung mit der Kritik zeigte, wie sehr sich ihre Herangehensweise an die ‚Zigeunerfrage' binnen weniger Jahre gewandelt hatte. Womöglich aufgrund des Vorwurfs einiger Stadträte, bei der Planung des Rieselfeld-Lagers in den frühen 1960er Jahren getäuscht worden zu sein, bemühte sich die Verwaltung nun um eine Offenheit des Planungsprozesses für Anregungen aus Politik und Bürgerschaft sowie aus dem Kreis der Betroffenen selbst. Dazu kam der Einbezug wissenschaftlicher Erkenntnisse. Dieser stand im Einklang mit den Professionalisierungstendenzen in der Sozialarbeit und passte auch zur generellen Begeisterung für das Konzept einer umfassenden ‚Sozialplanung' in den späten 1960er Jahren, die sich wiederum aus dem bundesweit verbreiteten Glauben herleitete, dass sich soziale Probleme, darunter jene der ‚Zigeuner', durch politische Eingriffe lösen ließen.[787]

---

[785] Niederschrift des Sozialamts über die Klausurtagung, 1.4.1970, AZ 432-50-2, SozA Freiburg; *BZ*, 23./24.8.1969, 24.11.1969 und 10.12.1969; vgl. Widmann 2001: 120f., 126f.

[786] Gutachten zum Siedlungs- und Betreuungsprojekt der Stadt Freiburg für Problem-, Zigeuner- und Landfahrerfamilien, Juni 1971, S. 40, AZ 432-50-2, SozA Freiburg; Schreiben des BMJFG, 5.9.1973, B 189/3744, BAK; *BZ*, 24.11.1969, 9.7.1971 und 21.7.1971; vgl. Widmann 2001: 120f., 132f.

[787] Vgl. Widmann 2001: 12, 114; vgl. Zimmermann, in: ders. 2007: 62.

Diese Hoffnung scheiterte jedoch bald. Zum einen stand der Verwirklichung der Pläne die finanzielle Realität der frühen 1970er Jahre in Freiburg im Wege. 1969 hatte Amtsleiter Mehl noch betont, dass die Kosten für die Stadt voraussichtlich weit geringer als 10 Mio. DM sein würden, da er davon ausging, dass die Stadt dank des Modellcharakters der Pläne Zuschüsse von Land und Bund erhalten würde. Nach langen Verhandlungen und einigen Zusagen blieben der Stadt aber immer noch 4,7 Mio. DM allein für das ‚Sozialpädagogische Zentrum', die sie aus eigenen Mitteln aufbringen musste (also fast das Zehnfache dessen, was sie für die Lager am Rieselfeld aufgewendet hatte). Die künftigen laufenden Ausgaben für Schuldendienst, Unterhalt und Personal- und Sachkosten waren darin noch nicht enthalten.[788]

Zum anderen war die Überzeugungsarbeit des Sozialamtes offenbar doch nicht so erfolgreich gewesen wie gewünscht. Das wissenschaftliche Gutachten stellte etwa nicht alle Stadträte zufrieden, da einige Politiker konkrete Vorschläge zur Unterbringung vermissten oder die gemeinsame Ansiedlung der drei Zielgruppen (insbesondere im Stadtteil Weingarten) weiter ablehnten. Andere forderten zusätzliche Gespräche mit den Betroffenen.[789]

Die hohen Kosten für die Stadt und die Kritik am Konzept selbst führten dazu, dass der Gemeinderat im Juli 1971 nach dreistündiger Diskussion vorerst nur die Aufstellung eines Bebauungsplans beschloss. Ein Dreivierteljahr später folgte nach ebenso langer Debatte die Entscheidung für den Bau des ‚Sozialpädagogischen Zentrums'. Bis dahin hatte sich zwar über die Parteigrenzen die Ansicht hinweg durchgesetzt, dass die Stadt eine moralische Pflicht gegenüber den Kindern habe. Trotzdem enthielten sich mehrere Stadträte aus Sorge vor den Kosten und möglichen Steuererhöhungen. Auch aus diesen Gründen erteilte der Gemeinderat der Errichtung von Wohnungen eine Absage. Immerhin schritt aber das ‚Sozialpädagogische Zentrum' nach dem Beschluss im Mai 1972 rasch seiner Vollendung entgegen. Bereits im September 1973 konnte die Stadt einladen zur Eröffnung des ersten Bauabschnitts, also der Sonderschule und des Schülerhortes. Der zweite Bauabschnitt in Form des Kindergartens öffnete ein Jahr später seine Pforten[790]

Generell nahm die Stadt Freiburg mit dem Bau des Zentrums die Entschließung (75) 13 des Europarates aus dem Jahr 1975 vorweg, die eine umfassende Betreuung der ‚Zigeuner' forderte. Immerhin hatte die Freiburger Stadtverwaltung schon Ende der

---

[788] Vorlage an den Gemeinderat, 6.7.1971, D.So.Gen. 433, StadA Freiburg; *BZ*, 10.10.1969
[789] *BZ*, 21.7.1971.
[790] Schreiben des Hochbauamts, 21.5.1974, D.So.Gen. 434, StadA Freiburg; *BZ*, 21.7.1971, 17.5.1972 und 13.7.1973; vgl. Widmann 2001: 123-9.

1960er Jahre die Weichen gestellt für die Schaffung vielfältiger Betreuungsangebote an einem zentralen Ort, die speziell auf die Situation der ‚Zigeuner' und die verschiedenen Altersklassen zugeschnitten waren. Dadurch galt das Freiburger Projekt laut Widmann in den 1970er Jahren bundesweit „als Musterbeispiel der Eingliederung von ‚Zigeunern' und ‚Landfahrern'", wie auch zahlreiche interessierte Anfragen anderer Städte belegen.[791]

Allerdings bewerten Widmann und Neisen das ‚Freiburger Modell' in seinen langfristigen Auswirkungen eher ambivalent. Zwar verkörperte das Modell den Abschied von früheren Maßnahmen der Ausgrenzung und Repressionen, doch scheiterte es an seinem eigenen Anspruch, die ‚Zigeuner' in die Gesellschaft zu integrieren. Stattdessen blieben wirtschaftliche und soziale Schwierigkeiten bis heute bestehen, etwa die Abhängigkeit von Sozialleistungen, Probleme bei der Arbeitssuche oder die Isolation der Siedlungsbewohner von der übrigen Bevölkerung. Mehr noch: Widmann wirft der Stadt vor, durch ihre diskriminierenden Maßnahmen der 1950er und 1960er Jahre erst die nachteiligen Lebensbedingungen geschaffen zu haben, welche die Verwaltung dann mit ihrem aufwändigen Integrationsprogramm ab den späten 1960er Jahren nicht in den Griff bekam. Die Folge war spätestens ab den 1980er Jahren Ernüchterung unter Vertretern von Verwaltung und Politik über die Wirksamkeit ihrer Eingriffe, was zur Skepsis gegenüber den Erfolgsaussichten sozialpolitischer Gestaltung passt, die in der Bundesrepublik generell seit Mitte der 1970er Jahre aufkam.[792]

Immerhin lässt sich zusammenfassend festhalten, dass die Stadtverwaltung in punkto Betreuung der ‚Zigeuner' im Laufe des Untersuchungszeitraums eine Kehrtwende machte. Aufgrund ihrer Hoffnung, die ‚Zigeuner' vertreiben zu können, hatte sie die ‚Zigeuner' bis in die späten 1950er Jahre überwiegend sich selbst überlassen, abgesehen von Entschädigungszahlungen und seltenen Leistungen der Fürsorge. Gegen Ende der 1950er Jahre war es daher auch nicht die Stadt, sondern die zuständige katholische Kirchengemeinde, die sich gemeinsam mit Jugendlichen und Studenten als erste mit Angeboten der Seelsorge und Sozialarbeit an die ‚Zigeuner' wandte, und dabei speziell an deren Kinder.

Nach dem Umzug der ‚Zigeuner' ins neue Lager am Rieselfeld Mitte der 1960er Jahre ergänzte das Jugendhilfswerk die Maßnahmen der Kirchengemeinde. Zu diesem

---

[791] Entschließung (75) 13 des Europarats, Ministerkomitee, betreffend Empfehlungen zur sozialen Lage der Landfahrer in Europa, 22.5.1975, AZ 12388, StadA Freiburg; Widmann, in: Zimmermann 2007: 525f.; vgl. Neisen 2004: 248f.

[792] Neisen 2004: 249f.; Widmann, in: Zimmermann 2007: 528-30; vgl. Herrmann et al. 1981: 120; vgl. Blinkert/ Haumann/ Köser, in: Haumann/ Schadek [2]2001: 464; vgl. Hockerts, in: ders. 2006: 91, 101, 121.

Zeitpunkt hatte bereits ein gewisses Umdenken innerhalb der Stadtverwaltung stattgefunden, das sich im Wechsel der Verantwortung vom Ordnungs- zum Sozialamt niederschlug. Dadurch erhielt der Umgang mit den ‚Zigeunern' die neue Dimension eines sozialen Problems. Die alte Dimension eines ordnungsrechtlichen Problems mit ihrer Zielsetzung der Kontrolle und Abschiebung hatte aber weiter Bestand. So unterstützte die Verwaltung das Jugendhilfswerk finanziell, indem sie die Personalkosten für die Betreuer übernahm. Zugleich erarbeitete das Sozialamt aber eine rigide Lagersatzung, welche die ‚Zigeuner' vor die Wahl stellte, sich entweder an die Ordnungsvorstellungen der Verwaltung anzupassen oder im äußersten Fall aus dem Lager verwiesen zu werden.

Das Konzept der Assimilation geriet im Laufe der späten 1960er Jahre zunehmend in die Kritik, unter anderem weil die im Lager tätigen Sozialarbeiter und ehrenamtlichen Kräfte unter dem Einfluss sozialwissenschaftlicher Entwicklungen und eines gesamtgesellschaftlichen Reformklimas neue Maßstäbe an den Umgang mit ‚Randgruppen' wie den ‚Zigeunern' legten. Die ‚Zigeuner' sollten nicht mehr zur Anpassung an die Normen der restlichen Gesellschaft gezwungen werden, sondern unter Berücksichtigung ihrer eigenen Lebensweise im Rahmen einer partnerschaftlichen Gemeinwesenarbeit zur Selbsthilfe befähigt werden, damit sie schließlich aus eigener Kraft mündige Mitglieder der Gesellschaft werden konnten.

Weiteren Aufwind erhielt diese Neuausrichtung der Sozialarbeit, die mit der Reformbegeisterung der 1969 gewählten sozial-liberalen Koalition auf Bundesebene und einem neuen Sozialstaatsverständnis einherging, in Freiburg durch die Gründung des Nachbarschaftswerkes im selben Jahr. Dieser Verein, der aus dem JHW hervorging, ließ seine Arbeit durch einen Expertenausschuss begleiten. Zudem fand ein Generationswechsel an der Spitze des Sozialamtes statt. Der neue Leiter Hans Peter Mehl zeigte sich offen für jüngste sozialpädagogische Empfehlungen und erstellte auf dieser Basis binnen kurzer Zeit ein neues Konzept für die Arbeit mit den ‚Zigeunern', das so genannte ‚Freiburger Modell', das die Gemeinwesenarbeit in den Mittelpunkt stellte.

Die früheren Versuche der Stadtverwaltung, die ‚Zigeuner' auszugrenzen oder ihnen nur unter Aufgabe ihrer Traditionen den Weg in die übrige Gesellschaft zu ebnen, machten damit Platz für eine Integration unter Anerkennung der Andersartigkeit der Lebensweisen. Das Konzept des Sozialamtsleiters blieb aber aufgrund seiner hohen Kosten und angesichts weiterhin bestehender Vorbehalte gegen die ‚Zigeuner' nicht unumstritten und wurde daher über Jahre hinweg nicht vollständig verwirklicht. Zudem urteilen Historiker heute, dass das ‚Freiburger Modell' seinem hohen

Anspruch nicht gerecht wurde und daran scheiterte, die ‚Zigeuner' in die Freiburger Gesellschaft zu integrieren.

4.3.6. Reaktionen und Verhalten der Betroffenen

Die erste helfende Hand für die ‚Zigeuner' kam in den 1950er Jahren von Seiten der Kirchen, die aber nur Betreuungsmaßnahmen für die jüngeren Lagerbewohner anboten. Die Stadtverwaltung dagegen brauchte ein Jahrzehnt länger, bis sie sich intensiver diese Gruppe am geografischen und sozialen Rand der Stadt zuwandte. Erst in den 1970er Jahren wurde aus diesen Maßnahmen ein systematisches Integrationsprogramm auf der Grundlage sozialwissenschaftlicher Erkenntnisse, das alle Generationen ansprechen sollte.

Angesichts dessen verwundert es nicht, dass die ‚Zigeuner' selbst schon lange vor dem ‚Freiburger Modell' eigenständige Versuche unternahmen, ihre sozialen, wirtschaftlichen und sonstigen Probleme in den Griff zu bekommen – manchmal außerhalb des gesetzlich Möglichen, aber weit häufiger mithilfe rechtsstaatlicher und demokratischer Instrumente der Willensäußerung und -durchsetzung. Dabei zeigten sich unter den Freiburger ‚Zigeunern' stärkere Tendenzen des gemeinschaftlichen Handelns als im Fall der Castrop-Rauxeler Obdachlosen, was womöglich auf ihre Einbindung in die Maßnahmen der ‚Zigeunerarbeit' zurückwirkte.

Beispielsweise war kriminelles Verhalten im Sinne des Strafrechts entgegen gängigen Stereotypen selten. Die Fälle, die vor dem Strafgericht landeten, ließen sich anhand der Berichterstattung der *BZ* an einer Hand abzählen. Zudem betrafen sie zumeist Straftaten, bei denen Täter und Geschädigte Lagerbewohner waren. Die Gerichtsberichte in der *BZ* bedienten angesichts der geschilderten moralischen Verfehlungen (Untreue, Alkoholmissbrauch, Verschlagenheit) zwar insbesondere bis Mitte der 1960er Jahre übliche Vorurteile, allerdings muss festgehalten werden, dass der Rest der Bevölkerung in den überwiegenden Fällen keinen Schaden davontrug. Nur einmal stand ein bereits vorbestrafter ‚Zigeuner' unter dem Verdacht, eine Freiburgerin bei einem Handelsgeschäft betrogen zu haben. In diesem Fall sprach jedoch die Strafkammer den Beschuldigten in zweiter Instanz frei. Damit bestätigt sich die Einschätzung der zuständigen Polizeiwache von 1959, wonach sich die ‚Zigeuner' durchaus an die

Gesetze hielten. Wie die Polizei vermutete, wussten die ‚Zigeuner', dass sie sonst nur die Vorbehalte der übrigen Bevölkerung verfestigen würden.[793]

Dagegen waren Verstöße gegen ordnungsrechtliche Vorgaben etwas häufiger zu beobachten. In den 1950er sowie den frühen 1970er Jahren formten sich mehrfach ‚wilde Lager' einiger ‚Zigeunerfamilien', unter anderem weil miteinander verfeindete Familien nicht denselben Lagerplatz teilen wollten oder weil, wie eine Familie 1959 mitteilte, sie die KZ-ähnlichen Zustände der vorgesehenen Lagerplätze ablehnten. Ebenso im Zusammenhang mit den Erfahrungen der NS-Zeit stand 1950 die Weigerung einiger ‚Zigeuner', Freiburg zu verlassen, da sie aus der Verfolgung durch das NS-Regime einen moralischen Anspruch auf Verbleib in der Breisgaustadt ableiteten.[794]

Darüber hinaus setzten sich Lagerbewohner mehrfach über die städtische Platzordnung hinweg. Mal ging es um unterschiedliche Vorstellungen über Hygiene, etwa wenn sie anstatt der dafür vorgesehenen WCs im Lager umliegende Felder zur Bedürfnisverrichtung nutzten und dafür 1960 sogar den Zaun um das Lager herum entfernten. Außerdem berichtete ein Stadtrat 1954 im Gemeinderat, dass die ‚Zigeuner' die von der Stadt errichtete ‚Bedürfnisanstalt' im Lager „unter feierlichen Zeremonien verbrannt" hätten. Dann wieder beobachtete die Stadt insbesondere in den frühen 1970er Jahren zunehmend rechtswidrige Handlungen auf dem Lagergelände und in dessen Umgebung: Vandalismus an Gebäuden, die eigentlich untersagte Lagerung von Altmetall und anderen Abfällen oder die Verweigerung der Zahlung von Nutzungsentgelten. Dabei blieb jedoch zumeist unklar, ob ‚Zigeuner', ‚Landfahrer' oder andere Personen dafür verantwortlich waren.[795]

Nicht zuletzt setzte sich im Juni 1972 eine ‚Zigeunerfamilie' widerrechtlich in der Gemeinschaftsbaracke fest, nach eigenen Angaben mit dem Ziel, gegen den schlechten Zustand der Siedlung zu protestieren. Die Baracke hatte nach dem Auszug der ‚Zigeuner' im März des Jahres leer gestanden, sollte aber für die Betreuung der noch verbliebenen ‚Landfahrer' genutzt werden. Daher reagierte die Stadtverwaltung, die der Familie zuvor vergeblich eine Wohnung in der ‚Opfinger Siedlung' angeboten hatte,

---

[793] Schreiben der Polizeidirektion, Revier 2, 4.12.1959, C5/2610, StadA Freiburg; *BZ*, 7.11.1955, 4.9.1963, 29.7.1964, 18.12.1964, 14.1.1965 und 30.8.1973; vgl. Herrmann et al. 1981: 121.

[794] Schreiben des Amts für öffentliche Ordnung, 4.5.1959, C5/2610; Aktenvermerk des Sozialamts, 24.7.1972, D.So.Gen. 436; beide StadA Freiburg; *SchwP*, 25.2.1950; *BZ*, 22./23.5.1954 und 20./21.7.1974; vgl. Herrmann et al. 1981: 121f.

[795] Stellungnahme des Gartenamts, 30.5.1950; Schreiben der Landespolizei, Revier 5, 23.12.1954; beide C5/2609; Schreiben des Liegenschaftsamts, 28.10.1959, C5/2610; Schreiben des Sozialamts, 20.1.1971; Schreiben des Lagerverwalters, 5.3.1971 und 31.3.1971; Aktenvermerk des Sozialamts, 5.4.1972; alle vier D.So.Gen. 436; alle StadA Freiburg.

nach einer Woche mit der Zwangsräumung der Baracke. Der Vorfall zeigte, wie sehr die ‚Zigeuner' in dieser Phase der gesellschaftlichen Umbrüche zu polarisieren vermochten. Einige Studentengruppen warfen der Stadt in Flugblättern ‚Polizeiterror' vor und kritisierten die zurückhaltende bis stadtfreundliche Berichterstattung einiger Zeitungen. Die so angegriffenen Zeitungen wiederum beschuldigten die Studenten der „Agitation" und bezeichneten sie als „politische[] Splittergruppen", die „Flugblatt-Halbwahrheiten" verbreiteten, „ihre ideologischen Gehversuche auf ein neues Feld ausdehnen" wollten und sich der „Glorifizierung einer Nötigung" verschrieben. Deutlich wurde hier, wie der Journalist Wolfgang Fiek in einem Kommentar in der *BZ* schrieb, der Konflikt zwischen traditionellen Ordnungsvorstellungen einiger Freiburger Bürger, die „nach wie vor bestrebt war[en], Minderheiten, die eben nicht in die Vorstellungswelt des Durchschnittsbürgers passen, entweder sich selbst zu überlassen oder geringschätzig mit den Fingern auf sie zu zeigen", und der ideologisch aufgeladenen Begeisterung für unangepasste Lebensweisen, wie sie die Äußerungen der Studenten durchdrangen.[796]

Allerdings stellte diese Aktion der ‚Zigeunerfamilie' ebenso wie die übrigen Ordnungswidrigkeiten und Straftaten eher eine Ausnahme dar. Ansonsten blieb das Vorgehen der ‚Zigeuner' in der Regel innerhalb rechtlich vorgesehener Bahnen. Feststellbar spätestens seit den frühen 1960er Jahren versuchten sie, ihre Probleme dadurch zu überwinden, dass sie sich anderen Institutionen und Gruppen gegenüber kooperativ zeigten, aber auch dadurch, dass sie ihre Rechte als Freiburger und deutsche Bürger einforderten.

Insbesondere die Fragen der Unterbringung und der generellen Lebensführung erhielten in diesem Rahmen besondere Aufmerksamkeit von Seiten der ‚Zigeuner'. 1961 berichtete der zuständige Pfarrer, dass die ‚Zigeuner' selbst Maschinen und Aushubmaterial bestellt hätten, um die Zufahrtsstraße zu ihrem Lager auszubessern. Derselbe Pfarrer wies wenige Monate später hin, dass einige zugezogene ‚Zigeuner' sauber und ordentlich seien. Dazu kam, dass die Verwaltung in den frühen 1960er Jahren feststellte, dass mehr als zwei Drittel der erwachsenen ‚Zigeuner' ihren Lebensunterhalt durch eigene Arbeit verdienten. Daher könnten sie die Nutzungsgebühren für das Lager zahlen, was sie größtenteils pflichtbewusst taten. Außerdem war die Leitung des städtischen Fuhrparks so angetan davon, dass die ‚Zigeuner' nach Bereitstellung von Schaufeln, Besen und Lastwagen ihr Lager selbst säuberten, dass sie 1963 der Stadtverwaltung vorschlug, einige ‚Zigeuner' als Arbeitnehmer

[796] Aktennotiz des Sozialamts, 23.6.1972, D.So.Gen. 436, StadA Freiburg; *BZ*, 15.6.1972, 16.6.1972, 22.6.1972 und 4.7.1972; *SchwB*, 28.6.1972; *FWB*, 29.6.1972.

einzustellen (was daraus wurde, ist unklar). Nicht zuletzt baten die ‚Zigeuner' 1962 offiziell die Stadt um die Erlaubnis, sich dauerhaft in Freiburg niederlassen zu dürfen. Damit bekundeten sie ihren Wunsch nach Sesshaftigkeit, was im Widerspruch zu zeitgenössischen Vorurteilen stand.[797]

Auch nach dem Umzug ins Lager am Rieselfeld Mitte der 1960er Jahre fanden sich in den Akten der Stadtverwaltung ebenso wie in mehreren Zeitungsbeiträgen immer wieder Hinweise darauf, dass die Mehrheit der ‚Zigeuner' sich das gewünschte ‚bürgerliche' Ideal zu eigen machte, etwa durch eine entsprechende Wohnkultur oder die zuverlässige Entrichtung der Nutzungsgebühren. Überdies bauten sie im August 1965 selbst Unterstellmöglichkeiten für ihre Fahrzeuge auf dem neuen Lagergelände, und drei Jahre später beteiligten sich einige jüngere ‚Zigeuner' sogar schon an der Nachmittagsbetreuung von Jugendhilfswerk und katholischer Kirche. Anfang der 1970er Jahre schließlich verzeichnete die Stadt mehrfach das Bemühen einige ‚Zigeuner', auf dem Arbeitsmarkt Fuß zu fassen. Die angeblich so unzivilisierten ‚Zigeuner' legten also trotz widriger Umstände ein für die Zeitgenossen erstaunlich hohes Maß an ‚Bürgerlichkeit' an den Tag.[798]

Derartige Anstrengungen der ‚Zigeuner', ihren Willen zur Kooperation zu bezeugen, hatten aber auch Grenzen. Als die Stadt Ende 1966 die Gemeinschaftsbaracke im Lager errichten ließ, weigerten sich die ‚Zigeuner', dabei mitzuhelfen. Vor die Wahl gestellt, das Lager zu verbessern oder es zu verlassen, entschieden sich zudem nach 1965 etliche ‚Zigeuner' für letztere Option, weil sie von der ‚Opfinger Siedlung' bessere Lebensbedingungen für sich und ihre Kinder erwarteten. Die Stadtverwaltung sah diese Entwicklung mit Sorge, fürchtete sie doch eine Destabilisierung der ‚Opfinger Siedlung'. Daher kam sie trotz verschiedener Krankheitsrisiken im Lager nicht allen Umzugswünschen entgegen, was schließlich dazu führte, dass die letzten ‚Zigeuner' im März 1972 eigenmächtig vom Rieselfeld in die ‚Opfinger Siedlung' zogen.[799]

---

[797] Schreiben des Pfarrers Hubert Debatin, 26.1.1961 und 11.6.1961; Ergebnis der Erhebungen des Sozialamts auf dem Zigeuner- und Landfahrerplatz, 10.10.1962; Aktenvermerk des Bürgermeisteramts, Abt. I, 25.10.1962; alle C5/2610; Schreiben des Städt. Fuhrparks, 26.3.1963, C5/2611; alle StadA Freiburg; Schreiben des Städt. Fuhrparks, 29.11.1963, AZ 439-40-5, SozA Freiburg; *BZ*, 5.4.1963; *AZF*, 28.11.1963; vgl. Kapitel 4.3.4.

[798] Schreiben des Bürgermeisteramts, Abt. I, 20.12.1965, C5/2613; Schreiben des Lagerverwalters, 12.3.1971; Aktenvermerk des Sozialamts, 15.7.71; beide D.So.Gen. 436; alle StadA Freiburg; *BZ*, 21.7.1965, 31.8.1965, 10.12.1966 und 13.5.1971; *AZF*, 21./22.1.1967; *BNN*, 27.8.1968; vgl. Echternkamp 2013: 179.

[799] Schreiben des Stadtbauamts, 3.11.1966; Schreiben des Jugendhilfswerks, 24.3.1969; beide C5/2613; Aktenvermerk und Beschluss des Sozialamts, 5.5.1971, D.So.Gen. 436; alle StadA Freiburg; *BZ*, 18./19.3.1972.

Dass sich viele ‚Zigeuner' bis zu diesem ‚Ausbruch' mit den schlechten Umständen in ihren Lagern angesichts verweigerter Umzugsgenehmigungen mehr oder weniger arrangierten, sollte aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass sie schon lange vorher ihre Kritik daran kundgetan hatten. Die ‚Zigeuner' nutzten nämlich Mittel des Rechtsstaats sowie der Pressefreiheit, um auf ihre Belange aufmerksam zu machen bzw. ihre Ansprüche durchzusetzen. Dadurch widerlegten sie bereits in den 1950er Jahren Vorurteile über ihren angeblich ‚vorzivilisatorischen' Charakter.

Unter anderem schalteten einige ‚Zigeuner' mehrfach Rechtsanwälte ein oder warnten die Stadt zumindest, diesen Schritt gehen zu wollen, um gegen städtische Maßnahmen zu protestieren. So erregten insbesondere die Lagerzustände schon früh auf diese Weise Widerspruch. Der Familienvater jener Familie, die 1959 ihre Ansprüche auf anderweitige Unterbringung mit ihren NS-Erfahrungen zu legitimieren versucht hatte, drohte mit rechtlichen Schritten und sogar der Erschießung seiner Angehörigen. Verwandte dieses Familienvaters beauftragten fünf Jahre später mehrere Rechtsanwälte damit, die Verlegung in das Lager am Rieselfeld abzuwenden, da sie gesundheitliche Schäden fürchteten.[800]

Ein solches Vorgehen über rechtsstaatliche Wege hatte Tradition in dieser ‚Zigeunerfamilie'. Sie stellte nämlich den ‚Zigeunerbürgermeister', also laut Freese et al. jenen „zigeunerisch[en] Rechtsprecher [als „oberste Instanz sozialer Kontrolle"], der auch nach außen als Delegierter auftrat". Aufgrund dieses Umstands pflegte die Familie seit Jahrzehnten den Kontakt zu Anwaltskanzleien, wie die eingeschalteten Rechtsanwälte bestätigten. Unmittelbaren Erfolg hatte die Familie als Vertreterin des gesamten Lagers auf diesem Wege aber nicht, da die Stadt nicht auf ihre Bitten einging. Im Frühjahr 1965 legte sie daher Verfassungsbeschwerde ein, um ihre Umsetzung zu stoppen. Wegen Verfahrensfehlern wies das Bundesverfassungsgericht die Beschwerde ab, doch war die Beschwerde an sich bereits bedeutsam. Sie bewies nämlich, dass sich die ‚Zigeuner' als deutsche Bürger sahen, denen der Schutz des Grundgesetzes zustand, und das zu einer Zeit, da Teile der Freiburger und deutschen Öffentlichkeit sie noch als staatenlos oder nichtsesshaft betrachteten.[801]

Parallel dazu versuchten die ‚Zigeuner' ab Mitte der 1960er Jahre, teils vergeblich, die Presse als Sprachrohr für ihre Anliegen einzusetzen. Auch hier war es wieder das

---

[800] Schreiben des Liegenschaftsamts, 28.10.1959, C5/2610; Schreiben eines Rechtsanwalts, 9.9.1964, C5/2612; Aktenvermerk des Sozialamts, 20.7.1971, D.So.Gen. 436, StadA Freiburg; alle StadA Freiburg; Schreiben zweier Rechtsanwälte, 24.2.1964, AZ 439-40-5, SozA Freiburg.

[801] Schreiben eines Rechtsanwalts, 9.9.1964, C5/2612, StadA Freiburg; Schreiben zweier Rechtsanwälte, 24.2.1964, AZ 439-40-5, SozA Freiburg; *BZ*, 10.5.1965 und 23./24.8.1969; Freese et al. 1980: 196; vgl. Schenk 1994: 280; vgl. Milton, in: Tebbutt 1998: 39; vgl. Widmann 2001: 85.

Lager am Rieselfeld, das die meisten Aktivitäten dieser Art auf Seiten der ‚Zigeuner' auslöste, unter anderem weil sie dort mit den ‚Landfahrern' untergebracht werden sollten, denen sie feindlich gegenüberstanden. Anfang 1965 beklagten ‚Zigeuner' und ‚Landfahrer' in der *AZ*, die Stadt habe sie über ihre Absichten getäuscht. Die ‚Zigeuner' vermochten in dieser Zeit aber nicht jede Zeitung für sich zu gewinnen. Als einige ‚Zigeuner' Mitte 1965 bei der Lagerbesichtigung durch Oberbürgermeister Eugen Keidel Verbesserungen forderten, erklärte sie die *BZ* zu einer „Handvoll Hitzköpfe", die nicht die Mehrheit der ‚Zigeuner' vertraten, insbesondere weil der ‚Zigeunerbürgermeister' ihre Meinung nicht teilte.[802]

Innerhalb der wenigen Monate zwischen Januar und August 1965 hatte sich nämlich einiges in der Freiburger und überregionalen Medienlandschaft getan: Die heftige Kritik am Lager zu Beginn des Jahres war ein halbes Jahr später positiven Urteilen gewichen. Die ‚Zigeuner' hatten somit das schmale Zeitfenster verpasst, in dem die Presse ihre Ansichten über das neue Lager teilte. Erst ab Ende des Jahrzehntes konnten sie von einem neuerlichen Meinungsumschwung in den Medien profitieren. Vor dem Hintergrund allgemeiner Gesellschaftskritik eigneten sich seither einige Journalisten verstärkt die Rolle von Fürsprechern der Freiburger ‚Zigeuner' an.[803]

Allerdings zeigten die Proteste in den Medien auch ein neues Selbstverständnis der ‚Zigeuner'. Bis 1965 hatte es sich bei ihnen laut Freese et al. um eine „homogen strukturierte und von der Umwelt isolierte Gruppe" gehandelt, deren Mitglieder nur über ihren ‚Bürgermeister' mit der Außenwelt kommunizierten. Ab Mitte der 1960er Jahre wandten sich dagegen auch die übrigen ‚Zigeuner' an die Außenwelt, um ihre Unzufriedenheit mit dem Lager am Rieselfeld zu äußern, und dies nicht notwendigerweise allein über die Presse.[804]

So erhielt die Stadtverwaltung Anfang 1965 über die ehemalige Fürsorgerin Elisabeth Seith eine Unterschriftenliste mit fast 170 Unterzeichnern, mit der die ‚Zigeuner' ihre Umsetzung zu verhindern suchten. Statt auf die alleinige Autorität ihres ‚Bürgermeisters' zu vertrauen, bemühten sich die ‚Zigeuner' nun also, mit ihrer eigenen Stimme etwas zu bewirken. Diese erste Liste verfehlte zwar ihren Zweck, doch die ‚Zigeuner' behielten die Strategie bei, letztendlich auch mit mehr Erfolg. Denn die Stadtverwaltung erfüllte ihnen ihre Bitte um bessere Fenster, die sie im August 1966 mit einer nochmaligen Unterschriftenaktion kundtaten, und das, obwohl nach den öffentlichkeitswirksamen Aktionen 1965 und 1966 erhebliches Misstrauen im

---

802 *AZF*, 12.1.1965 und 15.1.1965; *BZ*, 21.7.1965.
803 *BZ*, 13.5.1971 und 27.12.1971; vgl. Kapitel 4.4.5.3.
804 Freese et al. 1980: 196f.

Sozialamt gegenüber den ‚Zigeunern' herrschte. Das Amt sprach sich Ende 1966 intern gegen eine offizielle Einweihungsfeier für die neue Gemeinschaftsbaracke aus, um den ‚Zigeunern' keine Plattform für Kritik im Beisein der Presse zu geben – ein ebenso vergeblicher wie überflüssiger Widerstand, da die Feier trotzdem und ohne Proteste stattfand.[805]

Dass das Sozialamt derartige Aktionen fürchtete, hing auch damit zusammen, dass sie den ‚Zigeunern' eben nicht grundsätzlich entgegenkommen wollte, sondern auf deren Aktionen hin immer nur kleinere Verbesserungen vornahm. Den ‚Zigeunern', die keine Genehmigung zum Wegzug erhielten, war dies bald schon nicht mehr genug, und so bestätigten sich schließlich doch die Sorgen des Sozialamtes: Statt wie früher über Dritte und verschiedene Schreiben ihre Rechte einzufordern oder darauf zu warten, dass Vertreter der Verwaltung ihr Lager besichtigten, suchten die ‚Zigeuner' spätestens Ende der 1960er Jahre die direkte Konfrontation mit der Stadt in deren Mitte. Nachdem mehrere Lagerbewohner mit Gesundheitsproblemen aufgrund der desolaten Verhältnisse auf dem Platz ins Krankenhaus hatten eingeliefert werden müssen, demonstrierte im August 1969 eine Gruppe von ‚Zigeunern' vor dem Rathaus. Von den Verwaltungsvertretern, die sie empfingen, forderte die Delegation „menschenwürdigere Unterkünfte". Zum Vergleich: 1962 hatte nur der ‚Bürgermeister' der ‚Zigeuner' den Weg in die Innenstadt angetreten, um im Rathaus ein dauerhaftes Bleiberecht zu erbitten.[806]

Diese Demonstration war in doppelter Hinsicht bedeutsam. Zum einen trug sie dazu bei, dass Sozialamtsleiter Mehl nur wenige Wochen später sein neues Konzept des ‚Freiburger Modells' vorlegte. Zum anderen war die Demonstration Ausdruck des noch jungen Selbstbewusstseins der ‚Zigeuner', gegenüber Politik und Verwaltung als Gruppe für ihre Anliegen eintreten zu können. Dadurch verwies sie auf ein weiteres Phänomen seit Mitte der 1960er Jahre: die Tendenz zur Organisation der ‚Zigeuner', welche zur Entstehung einer bundesweiten Bürgerrechtsbewegung der Sinti und Roma führte.

So hatte sich bereits 1965 eine Interessengemeinschaft der Bewohner des neuen Lagers am Rieselfeld gebildet. Auf sie folgte 1979 die Freiburger ‚Cinti-Union'. Die

---

[805] Schreiben von Elisabeth Seith, 31.1.1965, C5/2612; Unterschriftenaktion der Zigeuner und Landfahrer, 15.8.1966, C5/2613; Niederschrift über die Sitzung des Sozialausschusses, 8.12.1966, C5/2494; Schreiben des Sozialamts, 11.11.1966, C5/2613; alle StadA Freiburg; *BZ*, 28.11.1966.

[806] Aktenvermerk des Bürgermeisteramts, Abt. I, 25.10.1962, C5/2610; Aktenvermerk des Bürgermeisteramts, Abt. VI, 15.8.1969, C5/2613; beide StadA Freiburg; *BZ*, 16./17.8.1969; vgl. Widmann 2001: 87.

Existenz solcher Gemeinschaften ähnelt den Befunden Matras' über die Entwicklung der Roma-Bewegung in der Nachkriegszeit. Demnach hatten ursprünglich einzelne ‚Zigeuner' bzw. einzelne Familien versucht, ihre konkreten materiellen Anliegen durchzusetzen. Unter anderem zogen sie zu diesem Zweck Rechtsanwälte hinzu, wie es sich auch in Freiburg beobachten ließ. Im Laufe der 1950er und frühen 1960er Jahre reifte jedoch die Erkenntnis heran, dass hinter den individuellen Problemen strukturelle Ursachen standen, die nicht von Einzelpersonen beseitigt werden konnten. Aus dieser Erkenntnis heraus entstanden seit dieser Zeit Graswurzel-Bewegungen, die auf den Kontakten zu Rechtsanwälten aufbauten und die Grundlage bildeten für die Gründung der Interessengemeinschaft der Sinti und Roma 1979. Die deutschen Sinti nahmen somit Teil an der Tendenz, die Erfolgsaussichten zur Durchsetzung ihrer Interessen durch Bildung von Gemeinschaften zu steigern, wie sie sich seit den 1970er Jahren im Entstehen der so genannten ‚Neuen Sozialen Bewegungen' niederschlug.[807]

Im Freiburger Fall lässt sich jedoch mangels Quellen kaum etwas über die Aktivitäten der Interessengemeinschaft sagen. Offenbar war sie unter anderem in die Betreuung in der Gemeinschaftsbaracke eingebunden, ihr Name fiel aber nie im Zusammenhang mit den genannten Aktionen. Auch die Idee der Bürgerrechtsarbeit schien sich in Freiburg nur langsam durchzusetzen. Als 1972 das ‚Comité International Tzigane' in Freiburg tagte, waren keine Freiburger ‚Zigeuner' daran beteiligt; zumindest fanden sie in den Presseberichten keine Erwähnung. Ebenso standen einige Mitglieder der Cinti-Union später der Bürgerrechtsarbeit skeptisch gegenüber, da sie nicht als gesonderte Gruppe im Rahmen des ‚Freiburger Modells' hervorgehoben werden wollten, wie Widmann schreibt. Dass die ‚Zigeuner' dennoch überwiegend gemeinsam an die Öffentlichkeit traten, hing womöglich mit der Eigenschaft einer ethnischen Minderheit zusammen. Zudem handelte es sich im Vergleich zu den Castrop-Rauxeler Obdachlosen um eine eher überschaubare Anzahl an Personen, die noch dazu durch Verwandtschaftsbeziehungen miteinander verbunden waren. Allerdings könnte das Vorgehen als Gruppe auch eine Folge der Handlungen der übrigen Freiburger gewesen sein, da die Stadt darauf hinwirkte, die ‚Zigeuner' zusammen unterzubringen.[808]

Doch egal, welche Ursache dahinter stand: Festzuhalten bleibt, dass die Freiburger ‚Zigeuner' viel stärker als Gruppe präsent waren als die Castrop-Rauxeler Obdachlosen, obwohl es auch hier gewisse innere Abgrenzungsversuche gab, etwa zwischen verfeindeten Familien. In beiden Städten ließen sich zwar kriminelle oder ordnungs-

---

807 Aktenvermerk des Sozialamts, 29.7.1966, C5/2613, StadA Freiburg; Matras, in: Tebbutt 1998: 49-56; vgl. Zimmermann, in: ders. 2007: 62.
808 *BZ*, 29./30.4.1972; Widmann 2001: 18, 86, 165f.

widrige Handlungen einzelner Personen nachweisen. Abgesehen davon wecken die Quellen aber den Eindruck, dass die Freiburger ‚Zigeuner' weit häufiger als Gemeinschaft handelten, auch wenn dies kaum unter dem Namen einer offiziellen Organisation geschah. Zunächst schickten sie einen ‚Bürgermeister' als Verhandlungsführer vor, der auch Rechtsanwälte einschaltete. Später bildeten sie eine Interessengemeinschaft und veranstalteten verschiedene Protestaktionen. Vermutlich war dieser starke innere Zusammenhalt neben den generellen Öffnungstendenzen in der westdeutschen Gesellschaft ein weiterer Grund dafür, dass die ‚Zigeuner' früher und stärker an Entscheidungsfindungsprozessen über Maßnahmen in der ‚Zigeunerarbeit' beteiligt waren als die Obdachlosen Castrop-Rauxeler am Vorgehen der dortigen Verwaltung.

4.3.7. Zwischenfazit

Ignoriert von der bundesdeutschen Gesetzgebung, von Behörden und vielen anderen Organisationen, aufgeladen mit jahrhundertealten Vorurteilen und auf eine Vertreibung der Betroffenen abzielend: So zeigte sich die ‚Zigeunerarbeit' in Freiburg in den 1950er Jahren. Zwanzig Jahre später hatte sich diese Situation teils grundlegend gewandelt. Es gab zwar weiterhin keine speziellen Gesetze ähnlich der Altenhilfe im BSHG, und in manchen Köpfen blieben abwertende Ansichten über die ‚Zigeuner' bestehen. Allerdings befassten sich Mitte der 1970er Jahre weit mehr Personen, Organisationen und Einrichtungen mit den Freiburger ‚Zigeunern', inzwischen ganz im Gegensatz zu früher in der Hoffnung, diesen Personenkreis dauerhaft vom Rand in die Mitte der Gesellschaft zu holen.

Der Wandel beruhte auf mehreren Einflüssen, die in Freiburg, aber auch anderswo vor allem in den 1960er Jahren an Geltung gewannen. Unter anderem setzte sich in diesem Jahrzehnt die Erkenntnis durch, dass es sich bei den ‚Zigeunern' nicht mehr um nichtsesshafte Staatenlose handelte, sondern um Freiburger und deutsche Bürger. Daraus folgte eine Neudefinition des ‚Zigeunerproblems' als soziale Angelegenheit, nachdem die Freiburger Stadtverwaltung es zuvor stets aus ordnungsrechtlicher Perspektive behandelt hatte.

Diese Neudefinition machte den Weg frei für eine andere Herangehensweise an den Umgang mit den ‚Zigeunern'. In den 1950er Jahren hatten Politik und Verwaltung noch hauptsächlich auf ein baden-württembergisches ‚Landfahrergesetz' ähnlich dem bayerischen hingearbeitet mit dem Ziel, die in Freiburg lagernden ‚Zigeuner' endgültig ausweisen zu können. Daneben setzten die Behörden auf Abschreckung durch

möglichst unangenehme Lagerbedingungen. Beide Methoden drückten den frühen 1960er Jahre ihren Stempel auf, wichen aber zunehmend dem Bemühen, die ‚Zigeuner' in die Gesellschaft zu integrieren. Erkennbar wurde die Gleichzeitigkeit dieser Ansätze – Vertreibung und Abschreckung einerseits, Eingliederung andererseits – im neuen Lager am Rieselfeld, das die ‚Zigeuner' 1965 bezogen. Es befand sich weit außerhalb der Stadt direkt am Gelände der Freiburger Abwasserentsorgung, bestand aus unwirtlichen Betonbaracken und unterlag einer strengen Lagerordnung. Letztere sollte über die ‚äußere' eine ‚innere Ordnung' bezwecken, die ‚Zigeuner' also an die Normen der übrigen Bevölkerung anpassen.

Sozialamt, Jugendhilfswerk und kirchliche Gruppen begannen daneben aber schon bald mit koordinierten Programmen, um den ‚Zigeunern' auch auf andere Weise den Zugang zur Mehrheitsgesellschaft zu erleichtern. Dazu zählten Hilfen bei Schularbeiten, Angebote der Freizeitbetreuung sowie die Unterstützung bei der Suche nach Ausbildungs- und Arbeitsplätzen. Gemeinsam war diesen Programmen zunächst noch der Erziehungsgedanke, der von der Überzeugung getragen war, dass die Lebensweisen der ‚Zigeuner' defizitär und nicht mehr zeitgemäß waren.

Das Lager am Rieselfeld erregte jedoch von vornherein Widerspruch. Stadträte beschwerten sich unter anderem über die Kosten, und im Umfeld der Eröffnung erschienen zahlreiche Presseberichte, die das Lager mit KZs verglichen. In den Folgejahren schwächte sich diese Kritik angesichts von vermeintlichen Assimilationserfolgen zwar ab, verschwand aber nicht völlig. Die im Lager tätigen Sozialarbeiter und Ehrenamtlichen (darunter viele Studierende der Freiburger Sozialschulen) begannen im Verlauf der 1960er Jahre, ihre bisherigen Arbeitsansätze unter dem Einfluss neuer wissenschaftlicher Vorgaben in Frage zu stellen. Zudem beklagten gegen Ende des Jahrzehnts immer mehr Bürger und Journalisten aus Freiburg und anderen Städten die ‚menschenunwürdigen' Lagerbedingungen, angeregt durch die gesamtgesellschaftlichen Umbrüche und Unruhen dieser Zeit.

Nicht zuletzt provozierte das Lager am Rieselfeld durchgehend den Widerstand der ‚Zigeuner' selbst. Schon als Anfang der 1960er Jahre die ersten Pläne bekannt geworden waren, hatten sie über Rechtsanwälte und persönliche Vorsprachen ihres ‚Bürgermeisters' bei der Stadt versucht, die Umsetzung abzuwenden. Diese Bemühungen scheiterten, doch die ‚Zigeuner' gaben ihre Ablehnung des Lagers nicht auf, sondern verlegten sich auf verschiedene andere Strategien. Sie signalisierten Kooperationsbereitschaft, indem sie sich der gewünschten ‚bürgerlichen' Ordnung entsprechend verhielten. Des Weiteren nutzten sie demokratische Rechte: Sie sammelten Unterschriften, taten sich in einer Interessengemeinschaft zusammen, bemühten sich

um die Unterstützung der Presse und demonstrierten 1969 vor dem Rathaus gegen das Lager. Außerdem stimmten viele mit den Füßen ab, indem sie sich vom Sozialamt aus gesundheitlichen oder anderen Gründen verlegen ließen oder schließlich dem Lager 1972 auch ohne Genehmigung den Rücken kehrten.

Zum Zeitpunkt dieses ‚Ausbruchs' 1972 standen schon seit zweieinhalb Jahren Pläne im Raum, mit denen die Stadtverwaltung auf das Umdenken unter Sozialarbeitern, die Widerworte der Öffentlichkeit sowie die Proteste der ‚Zigeuner' reagierte. 1969 hatte der neue Sozialamtsleiter Mehl das ‚Freiburger Modell' ersonnen, ein Projekt zur dauerhaften Ansiedlung und Eingliederung der bereits ansässigen ‚Zigeuner', ‚Landfahrer' und sonstiger ‚Problemfamilien' in Freiburg. Wissenschaftlich durch Klausurtagung und Gutachten fundiert, nahm dieses Projekt Abstand von bisherigen Versuchen der Assimilation. Stattdessen sollte die Gemeinwesenarbeit im Vordergrund stehen, also derselbe ganzheitliche Ansatz wie in Castrop-Rauxel, der aus dem angloamerikanischen Raum stammte und den Betroffenen Mitspracherechte zugestand. Allerdings war das Projekt wie schon das Lager am Rieselfeld nicht unumstritten, unter anderem aufgrund der hohen Kosten. Daher konnte die Stadt zunächst nur das ‚Sozialpädagogische Zentrum' verwirklichen, in dem verschiedene Angebote zur Betreuung der drei Zielgruppen Platz fanden, während der Wohnungsbau bis in die späten 1970er Jahre auf sich warten ließ.

Insgesamt durchlief Freiburg also mit Blick auf die ‚Zigeuner' eine wechselvolle Geschichte in der Nachkriegszeit. Eine Geschichte, die mit Versuchen begann, die ‚Zigeuner' auch ohne rechtliche Handhabe abzuschieben, und mit einem gegenteiligen Ergebnis endete, nämlich dem Bestreben, den ‚Zigeunern' eine dauerhafte, menschenwürdige und tolerante Heimat zu bieten. Eine Geschichte, die immer wieder Widerstand zu verzeichnen hatte: mal wegen hoher Kosten für Maßnahmen zugunsten der ‚Zigeuner', dann wieder aufgrund von Vorwürfen verschiedener Personen und Gruppen gegen die Stadt, dass ihre Maßnahmen die ‚Zigeuner' in ihren Lebensrechten einschränkten. Und eine Geschichte, die abschließend kein eindeutiges Urteil zulässt. Einerseits konnte das ambitionierte ‚Freiburger Modell' sein Ziel nicht erreichen, die soziale wie wirtschaftliche Ungleichheit der ‚Zigeuner' zu beseitigen. Andererseits zeigt das Vorgehen von Politik, Verwaltung und anderen, dass sie offenbar im Laufe des Untersuchungszeitraums Abschied nahmen von früheren Vorstellungen über ‚würdige' und ‚unwürdige Arme'. Schließlich gingen sie immer mehr auf die früher als Gefahr gebrandmarkten ‚Zigeuner' zu und versuchten zumindest, ihnen bessere Aussichten auf ein selbstbestimmtes Leben ohne Ausgrenzung, ohne fehlende Teilhabe und ohne materielle Sorgen zu geben. Dadurch unterschieden sich die Freiburger ‚Zigeuner' ebenso wie die Castrop-Rauxeler Obdachlosen, die ja auch trotz

Vorbehalten als ‚hilfswürdig' anerkannt wurden, erheblich von den ‚Arbeitsbummelanten' in Schwerin, der letzten Gruppe ‚unwürdiger Armer', die in diesem Kapitel beleuchtet wird.

4.4. ‚Arbeitsbummelanten' in Schwerin

Hannah Arendt deutete den Marxismus als „Sieg des ‚animal laborans'". Der Mensch unterschied sich Marx und Engels zufolge deshalb vom Tier, weil er seine Lebensmittel selbst herstellte. Somit sei das Produzieren Kern des menschlichen Wesens, und zwar in Form von gemeinsamer Arbeitstätigkeit, da der Mensch kein Einzelkämpfer, sondern Gesellschaftswesen sei. Mensch zu sein hieß demnach in der marxistischen Lehre, seine Arbeitskraft in den Dienst der Gesellschaft zu stellen.[809]

Diese zentralen Thesen des Marxismus fanden in der DDR ihren Niederschlag in Staatsideologie und Alltag. Insofern verwundert es nicht, dass sie die Grundlage dafür bildeten, dass gewisse Personenkreise am Rande der Gesellschaft standen. Wie im dritten Kapitel dieser Arbeit beschrieben, traf dies beispielsweise auf ältere Menschen zu, die wegen ihres Alters und Gesundheitszustandes nicht mehr arbeiten konnten. Es gab aber auch jene, die keiner regelmäßigen Arbeit nachgingen, obwohl sie dazu nach Ansicht staatlicher Organe durchaus fähig waren. Aus SED-Sicht bedrohten diese lange als ‚Arbeitsbummelanten' bezeichneten Menschen die tragenden Säulen der DDR-Gesellschaft. Nach dem Mauerbau fuhr die DDR daher schwere Geschütze auf, um der ‚Arbeitsbummelei' ein Ende zu bereiten. Ziel war es, die Betroffenen zu ‚guten' sozialistischen Bürgern zu machen, sie also nach den Vorstellungen der Staatsführung in die Gesellschaft einzugliedern. Die dazu ergriffenen Maßnahmen führten jedoch oft nicht zum gewünschten Erfolg. Generell waren zudem zahlreiche Unterschiede zu den beiden westdeutschen Städten zu beobachten, allerdings bis Ende der 1960er Jahre ebenso einige Parallelen.

4.4.1. Forschungsstand und Quellen

Im Vergleich zu Castrop-Rauxels Obdachlosen und Freiburgs ‚Zigeunern' erlaubt die Aktenlage zu Schwerins ‚Arbeitsbummelanten' keinen allzu tiefen Einblick in das

[809] Arendt, zit. n. Hornung, Klaus. Der faszinierende Irrtum: Karl Marx und die Folgen. Freiburg 1978, S. 9; vgl. ebd.: 81-3, 86; vgl. Schroeder 1998: 515; vgl. Sonntag 2011: 7.

Leben dieser Menschen. Zwar gibt es im Schweriner Stadtarchiv und im dortigen Landeshauptarchiv auf den ersten Blick relativ viele Unterlagen: Niederschriften über Sitzungen der zuständigen Gremien, Maßnahmenpläne, Schriftverkehr zwischen den örtlichen und überregionalen Verwaltungen und nicht zuletzt auch etliche Einzelfallakten. Diese Dokumente sind aber in einer sehr abstrakten Verwaltungssprache verfasst, die den Blick auf konkrete Handlungen verstellt. Um Lücken zu füllen, die sich daraus ergeben, muss man daher auf die Sekundärliteratur zur DDR generell zurückgreifen, die mittlerweile in durchaus beachtlichem Umfang vorhanden ist.

So erfuhren ‚Arbeitsbummelanten' im ostdeutschen Staat bereits von der zeitgenössischen Forschung Aufmerksamkeit. Das Innenministerium der DDR listete Ende der 1960er Jahre rund ein Dutzend Zeitschriftenbeiträge insbesondere zur Strafrechtsreform von 1968 in einem Schulungsprogramm auf, das der Qualifizierung von Mitarbeitern in der Erziehung ‚kriminell gefährdeter Bürger' dienen sollte. Weitere Studien kamen bis 1989 hinzu, sowohl in Ost- als auch in Westdeutschland. Allerdings waren die ostdeutschen Untersuchungen ideologisch durchdrungen, während den westdeutschen Forschern der Zugang zu den Archiven der DDR fehlte.[810]

Ein Vierteljahrhundert nach dem Mauerfall gibt es jedoch einige wissenschaftliche Arbeiten, die nicht im Geist der SED-Ideen geschrieben sind und zudem umfangreiche Archivmaterialien auswerten. An erster Stelle sind hierbei die Monografien von Zeng (2000), Korzilius (2005) und Windmüller (2006) zu nennen, die das Thema der ‚Arbeitsbummelanten' bzw. generell ‚Asozialen' aus verschiedenen Perspektiven beleuchten. Der Soziologe Zeng befasst sich dabei auf Basis soziologischer Theorien vor allem unter der Fragestellung der sozialen Ungleichheit und der inhaltlichen Auslegung des Begriffs mit *‚Asozialen' in der DDR*. Zudem widmet er sich eher der Regierungszeit Honeckers, also der Spätphase der DDR, der er sich mittels Auswertung von Prozessakten, Befragungen und zwei Einzelfallakten annähert. Im Unterschied dazu gehen Korzilius und Windmüller aus rechtshistorischer Sicht an die Thematik heran. Beide erweitern diesen Ansatz noch um weitere Analyseebenen, nämlich die Rechtspraxis sowie wirtschafts-, sozial- und mentalitätsgeschichtliche Aspekte.[811]

Darüber hinaus gibt es einige Werke, die das Thema der ‚Arbeitsbummelei' in der DDR zumindest streifen oder Einzelaspekte behandeln. Raschka untersucht die

---

[810] Schulungsprogramm zur Qualifizierung der Mitarbeiter für die Erziehung kriminell gefährdeter Bürger, Ministerium des Innern der DDR, Hauptabt. Innere Angelegenheiten, undatiert [1969?], R04/32, StadA Schwerin; vgl. bspw. Kräupl, Günther (Hrsg.). Wiedereingliederung sozial desintegrierter Bürger in den Arbeitsprozeß. Jena 1989 (Wissenschaftliche Beiträge der Friedrich-Schiller-Universität Jena).

[811] Vgl. Korzilius 2005: 16f.; Zeng 2000; Korzilius 2005; Windmüller 2006.

Vorgeschichte und Folgen der Verordnung von 1961 im Abgleich mit der Entwicklung in der Sowjetunion. Daneben bezieht Sonntag in seine Studie über Arbeitslager im Strafvollzug an manchen Stellen die ‚Arbeitserziehungskommandos' für ‚Arbeitsbummelanten' ein. Weißgerber widmet in seinem Lexikon der *Giftigen Worte der SED-Diktatur* mehrere Einträge den ‚Asozialen', ‚Arbeitsscheuen' und ‚Arbeitsbummelanten'. Darin gibt er jeweils kurze Überblicke über die rechtlichen Vorgaben und deren Anwendung, die er (ebenso wie Sonntag) in den historischen Kontext von Praktiken der NS-Diktatur, der Sowjetunion und der Bundesrepublik stellt. Auf die Arbeit der ‚Arbeitsbummelanten' verweist auch Haerendel in seiner rechtshistorischen Analyse der Konflikt- und Schiedskommissionen in der DDR, so wie Willing dieses Thema in seiner Übersicht über die Sozialfürsorge in der DDR anreißt. Nicht zuletzt beleuchten Gries und Mulot die ‚Delinquenz' von Jugendlichen, bezogen auf die Sichtweisen des Ministeriums für Staatssicherheit (MfS; Gries) sowie auf die NS-Zeit (Mulot), was eine Einordnung des Themas in einen weiteren Zusammenhang zulässt.[812]

Alle neueren Studien zusammen erlauben einen Einblick in die Rechtslage, die Sichtweisen auf ‚Arbeitsbummelanten' und das Vorgehen von Behörden und anderen Organisationen in der DDR generell. Sie bieten dadurch zahlreiche Anknüpfungspunkte für die Untersuchung der Situation in Schwerin und können zumindest in manchen Bereichen die Schwierigkeiten ausräumen, die sich aus der sprachlichen Beschaffenheit der Schweriner Quellen ergeben. Die folgenden Ausführungen stützen sich daher mehr noch als bei den beiden anderen ‚unwürdigen' Gruppen auf die Ergebnisse bisheriger Forschungen und können auch nicht so sehr in die Tiefe gehen, wie es bei den Castrop-Rauxeler Obdachlosen und den Freiburger ‚Zigeunern' möglich war.

4.4.2. Akteure

Vergleicht man das Akteursfeld, das sich mit den Schweriner ‚Arbeitsbummelanten' befasste, mit jenen, die sich auf die gewählten Gruppen in Castrop-Rauxel und Freiburg bezogen, so fällt zunächst eine Umkehrung der Verhältnisse ins Auge. In den beiden westdeutschen Städten widmeten sich durchgehend viele Organisationen und Institutionen den älteren Menschen, während vor allem in der ersten Hälfte des Untersuchungszeitraums nur wenige die Probleme der ‚unwürdigen' Obdachlosen

[812] Gries, in: Mertens/ dies. 1996: 147-72; Haerendel 1997; Mulot, in: Ebbinghaus/ Roth 1999: 319-54; Raschka, in: Eimermacher/ Volpert 2006: 747-77; Weißgerber 2010; Sonntag 2011; Willing 2011.

und ‚Zigeuner' angingen. In Schwerin standen demgegenüber für die Altenarbeit bis in die 1970er Jahre nur wenige Helfer bereit, wohingegen der Umgang mit den ‚Arbeitsbummelanten' eine große Anzahl an Personen, Organisationen und Institutionen auf den Plan rief, zumindest nach dem Mauerbau und entsprechend den Wünschen der staatlichen Stellen. (Diese Wünsche deckten sich indessen nur selten mit der Schweriner Wirklichkeit, wie mit Blick auf die Maßnahmen näher beleuchtet wird.)

So zeichnete der Rat des Bezirkes Schwerin 1963 ein beeindruckendes Bild über die Beteiligung verschiedener Personenkreise an Maßnahmen, die ‚Arbeitsbummelanten' galten. Generell war es auf Basis zentraler Vorgaben zunächst Aufgabe der ‚Ämter für Arbeit' der Kreise, auf Minderjährige ohne Arbeitsverhältnis einzuwirken. Entpuppten sich diese Jugendlichen oder auch ältere Personen als ‚hartnäckige Arbeitsbummelanten', schalteten sich auf staatlicher Seite die Abteilung für Innere Angelegenheiten als hauptverantwortliche Stelle ein sowie die ‚Organe der Rechtspflege und Sicherheit', etwa die Volkspolizei oder die Gerichte. Dazu kam die Unterstützung durch die Massenorganisationen, darunter vor allem FDGB, FDJ und DFD, und durch verschiedene Ständige Kommissionen (Arbeit und Berufsberatung; Jugend und Sport; Innere Angelegenheiten, Volkspolizei und Justiz). Nicht zuletzt wies der Rat des Bezirkes die Leiter von Betrieben und Einrichtungen an, den Arbeitsämtern Jugendliche zu melden, die entweder keine Arbeit hatten oder durch häufige Stellenwechsel auffielen, und in Absprache mit den Behörden Erziehungsmaßnahmen einzuleiten. Die Betriebe, die ein wichtiges Element des ostdeutschen Sozialstaates bildeten, nahmen dadurch bei der Behandlung von ‚Arbeitsbummelanten' eine zentrale Rolle ein. Zudem schloss sich die DDR mit ihrem Einbezug quasi-staatlicher Organisationen dem Vorgehen der Sowjetunion an.[813]

In den Folgejahren erfuhr das Akteursfeld im Bereich der ‚Arbeitsbummelanten' sogar noch eine Ausweitung. Zunächst betraf dies die staatlichen Behörden. Anfang 1964 bildeten Mitarbeiter der genannten staatlichen Stellen sowie der Ständigen Kommission für Inneres, Volkspolizei und Justiz ein neues Gremium, die ‚Arbeitsgruppe zur Bekämpfung des Arbeitsbummelantentums'. Sie bestand in dieser Form bis 1969, als sie zur ‚Arbeitsgruppe für Wiedereingliederung und Gefährdetenbetreuung' umbenannt wurde, der seither auch Mitglieder aus den Bereichen Wohnungswirtschaft, Sozialwesen und Jugendhilfe beim Rat der Stadt angehörten. 1973 bezog der Rat der Stadt darüber hinaus auch die Abteilungen Berufsbildung und Berufsberatung, Kultur sowie Handel und Versorgung in die Arbeit mit den als ‚kriminell Gefährdete' bezeich-

[813] Beschluss Nr. 140-26/63 des Rats des Bezirks Schwerin, 26.11.1963, R04/265, StadA Schwerin; vgl. Manz 1992: 35; vgl. Bauerkämper 2005: 3, 9, 13; vgl. Raschka, in: Eimermacher/Volpert 2006: 769; vgl. Willing 2011: 65.

neten Personenkreisen ein. Dadurch beschäftigten die ‚Arbeitsbummelanten' schließlich den Großteil der städtischen Verwaltung, wobei stets die Ordnungsbehörden und das Arbeitsamt im Mittelpunkt standen, deren Zuständigkeiten untereinander aber nicht eindeutig geklärt waren.[814]

Daneben kamen im Verlauf der 1960er Jahre auch bei den quasi-staatlichen Kräften weitere Gruppen hinzu. Unter anderem gab es Mitte 1962 bereits 113 so genannte Konfliktkommissionen in Schweriner Betrieben auf Basis einer Verordnung von 1953. Diese Gremien, die mit dem Ziel einer ‚gesellschaftlichen Gerichtsbarkeit' zur Beilegung von Streitigkeiten im Betrieb entstanden waren, sollten spätestens seit Frühjahr 1964 mittels Aussprachen Einfluss auf ‚Arbeitsbummelanten' ausüben. Weiterhin hoffte die Verwaltung (hier als federführende Stelle vor allem die Abteilung Innere Angelegenheiten) seither auch auf die Beteiligung der Nachbarn von ‚Arbeitsbummelanten'. Damit rückte der Staat immer näher an die Betroffenen heran, nachdem er vorher schon die Wohnbezirksausschüsse der Nationalen Front sowie in Einzelfällen auch „politisch starke Hausgemeinschaften" zur ‚Bekämpfung des Arbeitsbummelantentums' hinzugezogen hatte – ein Vorgehen, das sich in den Folgejahren verstetigte. Spätestens 1969 schließlich empfahl das Innenministerium der DDR, Familienangehörige an den Maßnahmen zur Erziehung der ‚Arbeitsbummelanten' bzw. ‚kriminell Gefährdeten' teilhaben zu lassen. Nicht zuletzt sollte seit 1965 die Presse Einfluss nehmen, indem sie verstärkt über Gerichtsverfahren gegen ‚Arbeitsbummelanten' berichtete.[815]

Nur eine gesellschaftliche Institution blieb dabei außen vor: die Kirchen. Sie versuchten zwar, sich ‚schwererziehbaren' Jugendlichen oder ‚asozialen Familien' zu widmen. In internen Stellungnahmen verwiesen sie aber auf große Schwierigkeiten bei diesen Bemühungen, da diese Arbeitsbereiche in staatlicher Hand lagen. Daher nahmen sie auch keine ähnliche Vorreiterrolle ein wie die Freiburger Kirchengemeinden im Fall der ‚Zigeuner'. Schließlich war der DDR-Staatsführung die alternative Weltdeutung

---

[814] Abschrift der Einschätzung über die Realisierung des Beschlusses Nr. 140-26/63 des Rats des Bezirks Schwerin, 10.6.1964, R13/188; Beschluss des Rats der Stadt Schwerin, 16.4.1969, R04/32; Vorlage an den Rat der Stadt Schwerin, 28.3.1973, R04/70; alle StadA Schwerin.

[815] Niederschrift über die Besprechung der Abt. Innere Angelegenheiten, Sachgeb. Bevölkerungspolitik, Rat der Stadt Schwerin, 12.2.1964; Abschrift der Einschätzung über die Realisierung des Beschlusses Nr. 140-26/63, 10.6.1964; beide R13/188; Bericht des Stellvertreters des Oberbürgermeisters für Inneres Dobratz, 14.10.1965, R13/189; Programmentwurf zur weiteren Vorbeugung und Bekämpfung der Kriminalität und zur Gewährleistung der öffentlichen Ordnung und Sicherheit in Schwerin, undatiert [1969?]; Informationen des Ministeriums des Innern der DDR, Hauptabt. Innere Angelegenheiten, Nr. 2/1969, S. 14; beide R04/32; alle StadA Schwerin; vgl. Haerendel 1997: 31, 136f.; vgl. Raschka, in: Eimermacher/ Volpert 2006: 765, 769; vgl. Hockerts, in: *ZSR* 1/2009: 45; vgl. Willing 2011: 65.

der Kirchen ein Dorn im Auge, so dass die Regierung kirchliche Einrichtungen von bestimmten Aufgabenfeldern fernhielt.[816]

Der einzelne ‚Arbeitsbummelant' stand nämlich nicht ohne Grund einem immer dichter gestrickten Netz aus verschiedenen (quasi-)staatlichen Gruppen und Institutionen gegenüber, die allesamt versuchen sollten, die als Problem erkannten Verhaltensweisen der ‚Arbeitsbummelanten' zu ändern. Neben rechtlichen Vorgaben sorgten Ansichten über ‚Arbeitsbummelanten' dafür, dass staatliche Stellen dieses Problem als Systemfrage behandelten und daher alle quasi-staatlichen Organisationen einzubeziehen versuchten.

4.4.3. Rechtslage

Weder für ‚Zigeuner' noch für Obdachlose erließ der bundesdeutsche Gesetzgeber spezielle Gesetze, und auch die Länderregierungen und -parlamente hielten sich in diesen Bereichen lange Zeit zurück. Anders verhielt es sich im Fall der ‚Arbeitsbummelanten' in der SBZ und DDR: Dort brachte die Staatsführung vor allem nach dem Mauerbau (aus rechtsstaatlicher Sicht bedenkliche) Verordnungen und Gesetze auf den Weg, die sich konkret gegen diesen Personenkreis richteten und dazu führten, dass sich der Umgang mit diesen Personen verschärfte. Außerdem konnten die Behörden im Osten Deutschlands von Anfang an auf frühere Regelungen zurückgreifen.

Das Kriegsende 1945 stellte nämlich, bezogen auf die ‚Arbeitsbummelanten', keine große Zäsur dar. Ein spezielles ‚Asozialen'-Gesetz gab es zwar noch nicht, allerdings überdauerten sowohl im Sozial- als auch im Strafrecht Regelungen, die aus der Zeit vor 1933 stammten. Dabei handelte es sich zum einen um das Strafgesetzbuch von 1871, das in der DDR bis 1968 größtenteils Gültigkeit behielt (in der Bundesrepublik übrigens in Teilen bis in die 1970er Jahre). Sein Paragraph 361 ermöglichte es den Behörden, ‚Arbeitsscheue' bis zu sechs Wochen zu inhaftieren. Außerdem konnte dieser Personenkreis dank § 42d StGB (der auf dem Gewohnheitsverbrechergesetz

[816] Zehnjahresbericht des Landespastors Theodor Rohrdantz zur Mecklenburgischen Inneren Mission 1945-1955, 20.9.1955, AZ (03.01.01.01.)-1404; Bericht über die soziale Arbeit innerhalb des Landesverbands Innere Mission und Hilfswerk, 26.10.1964, [unverzeichnete Akte: Stadtmission Schwerin, 1959-74]; beide LKA Schwerin; vgl. Lepsius, in: Kaelble et al. 1994: 28; vgl. Sywottek, in: Schildt et al. 2000: 62.

vom November 1933 beruhte) für maximal zwei Jahre ins Arbeitshaus eingewiesen werden, bei wiederholter Auffälligkeit sogar für einen unbegrenzten Zeitraum.[817]

Zum anderen blieben fürsorgerechtliche Traditionen aus Weimarer Zeit zunächst bestehen, die den Umgang mit arbeitsfähigen Hilfsbedürftigen betrafen. § 19ff. RFV und § 13 RGr ließen es zu, solche Personen zur Arbeit zu verpflichten und sie bei ‚Arbeitsscheu' ins Arbeitshaus einzuweisen. Diese Vorgaben hatten jedoch nicht so lange Bestand wie die des StGB: Die 1956 erlassene Fürsorgeverordnung lehnte zwar den Anspruch arbeitsfähiger Bedürftiger auf Fürsorgeleistungen ab, verzichtete aber auf die Sanktion der Arbeitshaus-Unterbringung. Womöglich hing dies laut Windmüller damit zusammen, dass die DDR vor allem in den frühen 1950er Jahren sehr strikte Vorkehrungen getroffen hatte, um Arbeitsfähige aus dem Fürsorgesystem zu entfernen. Die DDR-Führung ging daher vermutlich davon aus, dass in dieser Hinsicht kein Bedarf mehr für spezielle fürsorgerechtliche Bestimmungen bestand. Das zeigt sich auch an der Anfang 1958 in Kraft getretenen ‚Anweisung zur Durchführung der Gefährdetenfürsorge' des Ministeriums für Arbeit und Berufsausbildung: Sie fand so wenig Anwendung, dass das Innenministerium 1967 intern urteilte, die Anweisung sei „‚in Vergessenheit geraten'".[818]

Überhaupt verlief die rechtliche Entwicklung im Fall der ‚Arbeitsbummelanten' eher in ordnungs- und straf- denn in sozialrechtlichen Bahnen, und sie entfernte sich immer mehr vom Bereich liberaler Rechtsstaatlichkeit. Diskussionen der 1940er und 1950er Jahre in den beteiligten Ministerien gipfelten im August 1961 im ersten konkreten Erlass zur Frage der Behandlung der ‚Arbeitsbummelanten', in der ‚Verordnung über Aufenthaltsbeschränkung'. Unmittelbarer Auslöser für diese Verordnung war der Mauerbau. Die Verordnung sollte dem Staat Mittel in die Hand geben, bisherige Grenzgänger in Berlin dazu zu zwingen, eine Arbeit im Ostteil der Stadt anzunehmen (ein Vorgehen, das rechtsstaatlichen Ansichten über die freie Entfaltung der Persönlichkeit widersprach). Allerdings war sie, inspiriert von sowjetischen ‚Parasitengesetzen', von vornherein auch auf ‚Arbeitsbummelanten' außerhalb Berlins anwendbar. So besagte § 3 Abs. 2 der Verordnung, dass „‚gegen arbeitsscheue Personen […] auf Verlangen der örtlichen Organe der Staatsmacht durch Urteil des

[817] Vgl. Rudolph 1995: 23f., 30f., 39f., 81f.; vgl. Zeng 2000: 25; vgl. Korzilius 2005: 1; vgl. Raschka, in: Eimermacher/ Volpert 2006: 763f.; vgl. Windmüller 2006: 25f.; vgl. Weißgerber 2010: 61f.
[818] Präambel sowie § 1 VAS vom 23.2.1956; Windmüller 2006: 27-9, 58, 60, 62; vgl. Boldorf, in: Hoffmann/ Schwartz 2004: 478; vgl. Boldorf, in: Kleßmann 2006: 483.

Kreisgerichts Arbeitserziehung angeordnet werden [könne]'". Eine Durchführungsverordnung legte die Verteilung der Zuständigkeiten auf lokaler Ebene fest.[819]

Alles Weitere, etwa das Gerichtsverfahren oder Inhalt und Dauer der Arbeitserziehung, blieb 1961 allerdings offen, was in den Folgejahren zu Problemen bei der Anwendung der Verordnung führte. Daher befassten sich in den 1960er Jahren mehrfach Expertenrunden mit der Frage, wie sich diese Verordnung überarbeiten ließe. Ergebnis waren weitere Verordnungen, die das Feld der Beteiligten ausdehnten, etwa indem sie die innerbetrieblichen Konfliktkommissionen sowie neue Schiedskommissionen in den Wohngebieten bei der Erziehung der ‚Arbeitsbummelanten' hinzuzogen. Eine Novelle der Verordnung selbst kam dabei aber schlussendlich nicht heraus. Stattdessen führten die internen Diskussionen zur endgültigen Definition des Problems der ‚Arbeitsbummelanten' aus strafrechtlicher Sicht, ähnlich dem nationalsozialistischen und sowjetischen Vorgehen, und zu einer zweigleisigen Strategie, die den Gedanken der Rechtsstaatlichkeit *ad absurdum* führte.[820]

So enthielt das im Juli 1968 in Kraft getretene Strafgesetzbuch hierzu den Paragraphen 249. Zusammen mit § 42 StGB (1968) ermöglichte dieser Paragraph, Arbeitserziehung für die Dauer von bis zu fünf Jahren zu verhängen (wohlgemerkt nahezu zeitgleich mit der Aufhebung des Reichsstrafgesetzbuches in der BRD, die dazu führte, dass Arbeitshäuser ab 1969 in Westdeutschland nicht mehr zulässig waren). Zur Zielgruppe des ‚Asozialen-Paragraphen' zählten unter anderem Personen, die durch ihre ‚Arbeitsscheu' „das gesellschaftliche Zusammenleben der Bürger oder die öffentliche Ordnung […] gefährdet[en]" – eine vage Formulierung, die willkürlichem Vorgehen Tür und Tor öffnete. Verschärfend kam hinzu, dass den Betroffenen kein Rechtsschutz zugestanden wurde, etwa in Form eines Verteidigers oder Zeugenaussagen zu ihren Gunsten.[821]

Die Anwendung des Strafgesetzbuches sollte aber nur ein zweiter Schritt im Umgang mit ‚Asozialen' sein und erst zum Einsatz kommen, wenn die Maßnahmen scheiterten, die auf der im August 1968 erlassenen ‚Gefährdeten-Verordnung' (GVO) beruhten. Diese GVO stand im Zusammenhang mit Artikel 90 der neuen DDR-Verfassung von

---

819 Zit. in Windmüller 2006: 68f.; vgl. ebd.: 71f.; vgl. Korzilius 2005: 265, 703f.; vgl. Raschka, in: Eimermacher/ Volpert 2006: 747, 749, 762; vgl. Sonntag 2011: 113f.

820 Vgl. Korzilius 2005: 133, 276, 284f., 305-7; vgl. Windmüller 2006: 123, 130, 133f., 142, 150, 186, 188; vgl. Raschka, in: Eimermacher/ Volpert 2006: 767; vgl. Willing 2011: 65, 68; vgl. Kapitel 4.5.5.

821 Zit. in Windmüller 2006: 190; vgl. ebd.: 314f.; vgl. Faulenbach, in: *zeitgeschichte* 9-10/1998: 285; vgl. Korzilius 2005: 239, 386f., 708-10; vgl. Sonntag 2011: 114f., 365; vgl. Willing 2011: 65, 68.

1968, wonach der Kampf gegen ‚Rechtsverletzungen' gemeinsames Anliegen von Staat, Gesellschaft und einzelnen Bürgern sei. Die Beteiligung quasi-staatlicher Stellen hatte damit Verfassungsrang erhalten. Passend dazu hielt die GVO (quasi-)staatliche Organisationen auf Orts- und Kreisebene dazu an, ‚Arbeitsbummelanten' und sonstige ‚kriminell gefährdete Bürger' mittels ‚freiwilliger' Vereinbarungen auf den staatlich gewünschten ‚richtigen Weg' zu bringen. Die ‚Freiwilligkeit' dieser Vereinbarungen sollte Bürgerrechte nach Art. 30 der Verfassung wahren, hatte aber nicht lange Bestand: Ohnehin durch massiven Druck auf die Betroffenen fortwährend karikiert, wich sie 1974 neuen Bestimmungen in der Novelle der GVO. Seither waren die Vereinbarungen einseitig festgelegt, was eine weitere Entfernung vom Rechtsstaat mit seinem Schutz der Rechte des Einzelnen darstellte.[822]

Diese rechtliche, wenn auch nicht rechtsstaatliche Grundlage bildete für die Schweriner bis 1975 und darüber hinaus den Handlungsrahmen, wobei an die Stelle der Arbeitserziehung ab 1977 der normale Strafvollzug trat, dem sie jedoch schon vorher stark ähnelte. Da sowohl das StGB als auch die GVO in wichtigen Details zu ungenau blieben, vor allem bei der Festlegung der Zielgruppen, ließen diese Gesetze viel Raum für Interpretationen – Interpretationen, die von jeweils gängigen Vorstellungen über ‚Arbeitsbummelanten' bzw. ‚Asoziale' generell geprägt waren.[823]

4.4.4. ‚Arbeitsbummelanten' im Spiegel ihrer Zeit

In Westdeutschland vollzog sich zwischen den 1950er und 1970er Jahren allmählich ein Wandel bei der Bewertung von ‚Randgruppen': Zwar hielten Teile der Öffentlichkeit weiterhin daran fest, manche Gruppen als ihrer Hilfe ‚unwürdig' und als ‚asozial' zu betrachten. Allerdings brachten gesellschaftliche Reformdiskurse insbesondere ab den späten 1960er Jahren zumindest bei einigen Personenkreisen neue Betrachtungsweisen mit sich. Diese führten in Castrop-Rauxel und Freiburg dazu, dass die beiden gewählten Gruppen – hier Obdachlose, dort ‚Zigeuner' – unter Berücksichtigung ihrer eigenen Identitäten in die Gesellschaft eingegliedert werden sollten. In der

---

822 Programmentwurf zur weiteren Vorbeugung und Bekämpfung der Kriminalität und zur Gewährleistung der öffentlichen Ordnung und Sicherheit in Schwerin, undatiert [1969?]; Informationen des Ministeriums des Innern der DDR, Hauptabt. Innere Angelegenheiten, Nr. 2/1969; beide R04/32, StadA Schwerin; vgl. Zeng 2000: 41f.; vgl. Korzilius 2005: 632f.; vgl. Windmüller 2006: 203, 205f., 220, 271f., 315.

823 Vgl. Korzilius 2005: 449f.; vgl. Windmüller 2006: 314f.; vgl. Weißgerber 2010: 59; vgl. Sonntag 2011: 116.

DDR generell und (soweit feststellbar) in Schwerin im Speziellen kam es dagegen zu keiner solchen Entwicklung hin zu positiveren Ansichten über die ‚Arbeitsbummelanten'. Vielmehr fielen mögliche Sympathien in der Bevölkerung im Laufe der Zeit weg, während staatliche Stellen den ‚Arbeitsbummelanten' durchgehend feindlich gegenüber standen, aus Beweggründen, die sich im Laufe der Zeit zunehmend auffächerten.

So legen die Untersuchungen von Korzilius und Windmüller den Schluss nahe, dass die Staatsführung, Presse und staatliche Vertreter auf unteren Ebenen die als ‚Arbeitsbummelanten' diffamierten Personen aus verschiedenen Gründen verachteten. Dazu zählten moralische Vorbehalte ebenso wie wirtschaftliche Erwägungen, die im Prinzip zu allen Zeiten des Bestehens der DDR zu beobachten waren. Außerdem trat vor allem in den frühen 1960er Jahren eine ideologische Komponente zutage, die zunehmend mit der Tendenz einherging, ‚Arbeitsbummelei' als kriminelles Phänomen zu verfolgen.

Wirklich neu waren diese Beweggründe und Vorurteile zumeist nicht. Dies traf insbesondere auf die **moralische Ebene** zu. Fehlende Arbeitstätigkeit bei (unterstellter) Arbeitsfähigkeit, das Hauptmerkmal der ‚Arbeitsbummelei', war spätestens seit der Frühen Neuzeit ein entscheidendes Kriterium dafür gewesen, ob Bedürftige Hilfe erhielten oder nicht. Diese Unterscheidung blieb nach 1945 in beiden deutschen Staaten bestehen, ebenso wie die Bezeichnungen ‚Arbeitsscheue' und ‚Arbeitsbummelanten', die sprachlich mit Bettlern, Landstreichern, Prostituierten und anderen ‚verdächtigen' Personen unter dem Oberbegriff ‚asozial' zusammengefasst wurden. Darüber hinaus warfen auch in Schwerin die Behörden und die Medien als Sprachrohre der Politik den ‚Arbeitsbummelanten' vor, „faul und verlogen" zu sein (*SVZ* 1955), sich in Gaststätten und (im Fall weiblicher ‚Arbeitsbummelanten') mit fremden Männern ‚herumzutreiben', zu viel Alkohol zu konsumieren und ihre Wohnungen und Kinder verwahrlosen zu lassen, wie die Presseberichterstattung der *SVZ* deutlich macht. Insofern ließen sich hier, wie Korzilius betont, dieselben (klein)bürgerlichen Werte wie Ordnung, Leistung, Disziplin usw. erkennen, die sich schon lange vor 1945 herausgebildet hatten und gegen die angeblich auch ‚Zigeuner' und Obdachlose in Westdeutschland verstießen. Die DDR-Führung erkannte den Rückgriff darauf jedoch nicht an, sondern sprach spätestens seit dem V. Parteitag der SED 1958 von einer ‚sozialistischen Moral', gegen welche die ‚Arbeitsbummelanten' verstießen. Diese Denkrichtung ließ sich von der SBZ bis zum Ende der DDR beobachten.[824]

---

[824] S. bspw. *SVZ*, 9./10.7.1955, 25.6.1957, 25.2.1959, 15.1.1965 und 7.9.1967; Korzilius 2005: 322, 697f.; vgl. Zimmermann, in: Mertens/ Gries 1996: 35; vgl. Irmak 2002: 300f.; vgl. Huster, in: ders. et al. 2008: 246; vgl. Castel [2]2008: 28; vgl. Weißgerber 2010: 57, 61, 66; vgl. Willing 2011: 21.

Des Weiteren galten ‚Arbeitsbummelanten' in der SBZ und DDR als **wirtschaftliches Problem**. Zunächst war dies auf den Wiederaufbau zurückzuführen, den die sowjetischen Besatzer auch wegen ausstehender Reparaturleistungen vorantrieben und der infolge der demografischen Kriegsverluste auf jede verfügbare Arbeitskraft angewiesen war. ‚Arbeitsbummelei' und ‚Arbeitsscheu' standen dieser Zielsetzung entgegen. Außerdem fürchteten die ostdeutschen Behörden, dass die ‚Arbeitsbummelanten' unrechtmäßig Sozialleistungen bezogen und damit die öffentlichen Haushalte belasteten – eine Sorge, die in Schwerin beispielsweise 1957 in einem Zeitungsbericht über Ermittlungen gegen eine ‚Arbeitsbummelantin' zum Ausdruck kam. (Die *SVZ* stellte übrigens den vollen Namen mit Adresse und Porträtbild bereit). Dank des rigorosen Herausdrängens von Arbeitsfähigen aus der Sozialfürsorge schwächte sich diese Sorge zwar seit Mitte der 1950er Jahre ab. Angesichts anhaltender Probleme, den Arbeitskräftebedarf zu decken und die Arbeitsproduktivität auf das gewünschte Maß zu steigern, blieb die wirtschaftliche Komponente der Vorurteile gegen ‚Arbeitsbummelanten' aber auch in den Folgejahren bestehen.[825]

An die Seite der wirtschaftlichen Argumente traten seit den frühen 1960er Jahren **ideologische Einflüsse** auf die staatlichen Stellen, die über die Vorstellungen von der angeblich ‚sozialistischen', aber eigentlich kleinbürgerlichen Moral hinausgingen. Hintergrund dafür waren neben den neuen sowjetischen ‚Parasitengesetzen' unter anderem die internationalen Spannungen zwischen Ost und West, die in Mauerbau und Kubakrise zutage traten. Hatte die Staatsführung in den 1950er Jahren noch vornehmlich Prostituierte als ‚Asoziale' verfolgt, spitzte sie nun ihre Definition von ‚Asozialität' auf die ‚Arbeitsbummelanten' zu. Diese richteten nach Ansicht der SED nicht mehr lediglich wirtschaftlichen Schaden an, sondern gefährdeten mit ihrer Arbeitsverweigerung die Gesellschaft an sich. Denn da der weitere Aufbau des Sozialismus von der Arbeitstätigkeit aller dazu Fähigen abhänge, seien die ‚Arbeitsbummelanten' ein „Hindernis, das der Fortschritt der Menschheit nicht dulden konnte" (Windmüller). Im Sinne der ‚Rudimentthese', die lange Zeit in der DDR verbreitet war und im Schweriner Maßnahmenplan von 1963 ihren Niederschlag fand, erschienen die ‚Arbeitsbummelanten' dadurch als rückständig. Als Vertreter einer überkommenen Lebensweise aus ‚kapitalistischer' Zeit, so lautete der Vorwurf weiter, hatten sie noch nicht verstanden, dass die Arbeitstätigkeit nach Marx das entscheidende Wesensmerkmal des sozialistischen Menschen bildete. Mehr noch: Die SED unterstellte den Betroffenen, vom Westen nachteilig beeinflusst worden zu sein. Dieser Vorwurf wiederum fand seinen Ausdruck in der ‚Infiltrationsthese', die in Schwerin schon in

[825] *SVZ*, 25.6.1957; vgl. Korzilius 2005: 356, 403, 696; vgl. Windmüller 2006: 23f., 63, 65, 70; vgl. Raschka, in: Eimermacher/ Volpert 2006: 775.

den 1950er Jahren in Zeitungsartikeln zu erkennen war, etwa in der 1955 von der *SVZ* geäußerten Vermutung, ein junger ‚Arbeitsbummelant' habe sich von westdeutscher ‚Schundliteratur' zu Straftaten verleiten lassen.[826]

Allerdings flankierte in der ersten Hälfte der 1960er Jahre noch ein optimistisches, wenn auch autoritäres Menschenbild diese ideologische Sicht der Staatsvertreter auf ‚Arbeitsbummelanten'. Demnach sei der Mensch in jedem Alter erziehbar und so formbar, dass er das sozialistische Ideal des ‚neuen Menschen' zu erfüllen vermochte, selbst wenn er durch frühere Sozialisation (Rudimentthese) oder aktuelle Einflüsse (Infiltrationsthese) die Ansichten des ‚Klassenfeindes' vertrat. Windmüller bewertet dies zwar zu Recht als ein Denkmodell, das „nicht nur das Selbstbestimmungsrecht, sondern durch die Reduktion auf ein Rädchen im Getriebe letztlich auch den Eigenwert des Menschen negier[t]". Mit Blick auf die BRD relativiert sich dieser Vorwurf aber. Denn auch die westdeutschen Nachbarn orientierten sich Mitte der 1960er Jahre nicht notwendigerweise an liberalen Bürgerrechten, wie das Freiburger Vorgehen gegen die ‚Zigeuner' in diesen Jahren belegt (Ansiedlung auf dem Rieselfeld, Eingliederung in die Gesellschaft durch einseitige Assimilation).[827]

Stärkere mentale Unterschiede zwischen Ost und West zeigten sich erst ab den späten 1960er Jahren. Reformklima und Gesellschaftskritik führten in der Bundesrepublik zu positiveren Ansichten über so genannte ‚Randgruppen' wie Obdachlose, Sinti und Roma, zumindest bei großen Teilen der Verantwortlichen. Zudem prägte die Reformbegeisterung mit ihrem Glauben an die allumfassende sozialpolitische Gestaltbarkeit die späten 1960er und frühen 1970er Jahre in der Bundesrepublik. Folge waren Versuche, die ‚Randgruppen' in die Gesellschaft einzubinden, diesmal aber nicht mehr durch autoritär-assimilative Maßnahmen, die als gescheitert galten, sondern unter pluralistischen Vorzeichen durch Anerkennung der verschiedenartigen Lebensweisen dieser ‚Randgruppen'.

Bei Staatsvertretern in der DDR wich demgegenüber der Optimismus, den Menschen nach sozialistischem Vorbild formen zu können, allmählich der Ernüchterung angesichts vieler fehlgeschlagener Erziehungsversuche. Im Gegensatz zur Bundesrepublik veranlasste dies bei der Staatsführung aber keine selbstkritische Beurteilung bisheriger Maßnahmen, die zu mehr Entgegenkommen gegenüber den Betroffenen hätte führen können. Stattdessen setzte sich nun die **Kriminalisierung** von ‚Arbeitsbum-

---

[826] Beschluss Nr. 140-26/63 des Rats des Bezirks Schwerin, 26.11.1963, R04/265, StadA Schwerin; *SVZ*, 9./10.7.1955, 25.2.1959 und 21.9.1959; Windmüller 2006: 70; vgl. ebd.: 71-3, 95, 185; vgl. Gries, in: Mertens/ dies. 1996: 149; vgl. Faulenbach, in: *zeitgeschichte* 9-10/1998: 283; vgl. Korzilius 2005: 704; vgl. Weißgerber 2010: 63, 66.
[827] Windmüller 2006: 71; vgl. ebd.: 97; vgl. Kapitel 4.4.5.

melanten' durch. Diese Tendenz war bereits in der Verordnung von 1961 und dem Schweriner Maßnahmenplan von 1963 angelegt gewesen. Schon damals hatten Behördenvertreter (auch auf lokaler Ebene) einen Zusammenhang zwischen ‚Arbeitsbummelei' und Kriminalität konstruiert. Wer sich der Arbeit verweigere, müsse sich seinen Lebensunterhalt auf andere Weise sichern, was nach Ansicht der staatlichen Stellen früher oder später zur Nutzung unlauterer Mittel führe.[828]

Im Laufe der 1960er Jahre erlebte die Kriminalitätsthese jedoch einige Änderungen zum Nachteil der ‚Arbeitsbummelanten'. So nahm die DDR-Kriminologie im Rahmen ihrer ‚Ursachenforschung' allmählich Abstand von der ‚Rudimentthese'. Bis etwa Mitte der 1960er Jahre hegten der Großteil der Kriminologen wie auch die Staatsführung noch die Hoffnung, dass die Kriminalität sich bald überlebt haben werde. Schließlich sei sie dem Sozialismus wesensfremd und werde daher im Zuge der Weiterentwicklung des Sozialismus verschwinden – ein Irrglaube, wie die DDR-Behörden zwei Jahrzehnte nach Beginn des ‚Aufbaus des Sozialismus' angesichts weiterhin verbreiteter Rechtsverstöße feststellten. An die Stelle der ‚Rudimentthese' rückten stattdessen Erklärungsansätze, die das direkte soziale Umfeld (etwa eine mangelhafte Erziehung durch die Eltern) oder Eigenschaften der Betroffenen selbst für das Phänomen der ‚Arbeitsbummelei' verantwortlich machten. Laut Korzilius handelte es sich bei dieser Entwicklung wie schon bei der vermeintlich ‚sozialistischen Moral' um ein „Einschwenken in traditionelle Fahrwasser", denn der Vorwurf des individuellen Verschuldens begleitete Justiz-, Polizei- und Fürsorgepraxis seit ihren Anfängen. Demgegenüber standen Fehler im System der DDR, etwa die stark eingeschränkte Freiheit der Berufswahl, als mögliche Ursachen von ‚Arbeitsbummelei' nicht zur Debatte. Ohne eine solche Selbstkritik war den Behörden der DDR aber auch der Weg zu einem verständnisvolleren Umgang mit den ‚Arbeitsbummelanten' versperrt.[829]

In den späten 1960er Jahren erkannte die SED-Staatsführung daher, dass die fortschreitende Entwicklung des Sozialismus der Kriminalität bislang keinen Einhalt hatte bieten können und dass die bisherigen Schritte zur Kriminalitätsbekämpfung (insbesondere die Erziehungsversuche) nicht ausreichten. Einige Kriminologen der DDR kamen deshalb sogar zu dem Schluss, dass ‚Asoziale' von Natur aus unverbesserlich seien. Damit griffen sie die Idee der anlagebedingten ‚Asozialität' aus Weimarer und NS-Zeit auf und wandten sich direkt gegen die Ideologie der Fortschrittlichkeit und

---

[828] Beschluss Nr. 140-26/63 des Rats des Bezirks Schwerin, 26.11.1963, R04/265; Bericht über Rückkehrer, Zuziehende und Haftentlassene mit Schwierigkeiten bei der arbeitsmäßigen Eingliederung bzw. Arbeitsbummelanten, 14.3.1963, R04/287; beide StadA Schwerin.

[829] Korzilius 2005: 320f., 704f.; vgl. Zimmermann, in: Mertens/ Gries 1996: 42; vgl. Gries, in: Mertens/ dies. 1996: 154f.; vgl. Windmüller 2006: 95-7.

der Erziehungsfähigkeit des Menschen. In der Staatsführung blieb der Glaube an die Erziehbarkeit aber noch eine Weile bestehen, wie der postulierte Vorrang der GVO gegenüber dem Strafrecht andeutet (zumindest bis 1977, als das Instrument der ‚Arbeitserziehung' abgeschafft wurde). Trotzdem setzte sich mit dem Erlass des neuen Strafgesetzbuches 1968 die strafrechtliche Strömung durch, die zuvor das Nachsehen gehabt hatte gegenüber der Hoffnung auf den sozialistischen Fortschritt.[830]

Insgesamt konstruierte die Staatsführung somit ein Bild der ‚Arbeitsbummelanten', das sie als grundsätzliche Gegenspieler des sozialistischen Systems erscheinen ließ. ‚Arbeitsbummelanten', so lauteten die Vorwürfe, verstießen gegen die ‚sozialistische Moral', die eigentlich eine kleinbürgerliche war und im Umgang mit ‚Randgruppen' auch in Westdeutschland zum Vorschein kam. Sie standen zudem unter dem Verdacht, die Erfüllung wirtschaftlicher Ziele zu vereiteln. Darüber hinaus trat bei Staatsvertretern seit den frühen 1960er Jahren eine ideologische Sicht zutage, nach der die ‚Arbeitsbummelanten' ‚klassenfeindliche' Ansichten vertraten und die Gesellschaft an sich gefährdeten. Zunächst glaubte die Staatsführung, all diese Probleme durch die Erziehung der ‚Arbeitsbummelanten' und den generellen Fortschritt des Sozialismus hinter sich lassen zu können. Dieser Optimismus stieß jedoch spätestens Mitte der 1960er Jahre an seine Grenzen. In der Folge drifteten west- und ostdeutsche Entwicklung auseinander. In der Bundesrepublik bereitete die aufkommende Gesellschaftskritik gemeinsam mit dem Reformklima den Weg für positivere Ansichten über ‚Randgruppen'. Dagegen setzten sich in der DDR schärfere Sichtweisen auf die ‚Arbeitsbummelanten' durch, so dass die Betroffenen zu Kriminellen erklärt und strafrechtlich verfolgt wurden. ‚Arbeitsbummelei' war und blieb von Staats wegen eine geächtete Verhaltensweise, wie die gegen sie eingeleiteten Maßnahmen zeigen.

Bevor diese Maßnahmen, wie sie in Schwerin Anwendung fanden, nun in den Fokus rücken, sollte die bisherige Betrachtung aber noch den Einstellungen in der Bevölkerung zu den ‚Arbeitsbummelanten' in ihrer Mitte gegenübergestellt werden. Auch hierzu bieten die Schweriner Quellen kaum Anhaltspunkte, doch zusammen mit den Befunden anderer Wissenschaftler ergibt sich im Zeitverlauf eher ein gespaltenes Bild, das jenem über Obdachlose in Westdeutschland ähnelt.

So war laut Korzilius in der unmittelbaren Nachkriegszeit noch eine Unterscheidung in ‚hartnäckige' und unverschuldete ‚Arbeitsbummelanten' zu beobachten. Als unverschuldet galten demnach solche ‚Arbeitsbummelanten', die aus wirtschaftlicher Not heraus handelten, weil sie nur so die allgemeinen Versorgungsengpässe der Nachkriegszeit bewältigen konnten. Dazu kam der „psychologische Effekt […], der von dem

---

[830] Vgl. Zeng 2000: 26f.; vgl. Korzilius 2005: 334, 338, 404, 482f.; vgl. Windmüller 2006: 73, 187f.

Eindruck ausging, mehr für das russische Reparationskonto als für den eigenen Wiederaufbau zu arbeiten", betont Korzilius. Vor diesem Hintergrund war in der Bevölkerung offenbar durchaus Verständnis für jene verbreitet, die sich gegen die regelmäßige Arbeitstätigkeit wehrten – ähnlich jenem Verständnis in der westdeutschen Bevölkerung für die Obdachlosen, deren Wohnungsnot zunächst als Kriegsfolge galt.[831]

Auch in den Folgejahren waren bestimmte Formen der ‚Arbeitsbummelei' gesellschaftlich akzeptiert. Dazu zählte unter anderem die ‚verdeckte Arbeitslosigkeit', die sich aus einem Überangebot an Arbeitskräften in den Betrieben ergab. Wo zu viele ‚Werktätige' mit zu wenig Arbeit beschäftigt waren, waren Phasen der Untätigkeit keine Ausnahme. Zudem war es Korzilius zufolge unter den Beschäftigten gang und gäbe, den Arbeitsplatz im Laufe des Tages zu verlassen, um etwa Waren einzukaufen, die nur kurzzeitig erhältlich waren.[832]

Dennoch ließen sich in der übrigen Bevölkerung seit Mitte der 1960er Jahre stärker ablehnende Haltungen gegenüber ‚Arbeitsbummelanten' feststellen, auch in Schwerin. Zu dieser Zeit verzeichnete die dortige Verwaltung eine zunehmende Zahl von Fällen, in denen Bürger von sich aus auf ‚Arbeitsbummelanten' aufmerksam machten. Zufrieden waren die staatlichen Stellen damit noch nicht. Der Kreisstaatsanwalt monierte beispielsweise im Frühjahr 1966, dass zu viele Fälle von ‚Arbeitsbummelei' und ‚Arbeitsscheu' noch unentdeckt blieben. Er forderte daher, die Bevölkerung noch stärker als bisher für diese Thematik zu sensibilisieren.[833]

Inwiefern der Appell des Kreisstaatsanwaltes auf fruchtbaren Boden fiel und nachfolgend entsprechende Verschärfungen im Umgang der Schweriner Bevölkerung mit den ‚Arbeitsbummelanten' bewirkte, lässt sich mangels Quellen nicht ermitteln. Für die DDR allgemein betont Korzilius demgegenüber, dass die übrige Bevölkerung vor allem ab den späten 1960er Jahren und während der Regierungszeit Erich Honeckers die ‚Arbeitsbummelanten' diskriminierte und die Verschärfung des Strafrechts guthieß. Ostdeutsche ‚Arbeitsbummelanten' teilten somit in dieser Zeit in gewisser Weise das Schicksal der westdeutschen Obdachlosen, zumindest mit Blick auf die Einstellung von größeren Teilen der Gesellschaft. Beiden Gruppen schlug der Vorwurf entgegen,

---

831 Korzilius 2005: 41f., 140, 700f.; vgl. Zeng 2000: 148; vgl. Echternkamp 2013: 26-9.

832 Korzilius 2005: 357f.; vgl. Wolle [2]1999: 176f.; vgl. Hockerts, in: *ZSR* 1/2009: 44f.

833 Eingabenanalyse der Abt. Org./Instr. des Rats der Stadt Schwerin für das zweite Quartal 1964, 15.7.1964, R03/389; Einschätzung des Amts für Arbeit und Berufsausbildung zur Durchführung des Beschlusses Nr. 140-26/63 des Rats des Bezirks Schwerin, 11.10.1965, R13/190; Niederschrift über die Sitzung der ‚Arbeitsgruppe zur Bekämpfung des Arbeitsbummelantentums', 1.3.1966, R04/481; alle StadA Schwerin.

ihre Situation (unter anderem durch Verstoß gegen moralische Werte) selbst verschuldet zu haben.[834]

War es also der Staatsführung gelungen, ihre Sicht auf die ‚Arbeitsbummelanten' erfolgreich in der Gesellschaft zu verankern, d.h. die Gesellschaft in dieser Hinsicht ideell zu ‚durchherrschen'? Folgt man der Argumentation von Korzilius, so war der staatliche Einfluss auf diese Entwicklung höchstens indirekt durch das Einwirken auf den Arbeitsmarkt und den Mauerbau. Dass die ‚Arbeitsbummelanten' einer zunehmenden Ablehnung ausgesetzt waren, bringt Korzilius nämlich in Verbindung mit zwei Entwicklungen. Erstens war es nach 1961 nicht mehr möglich, sich durch Flucht in den Westen eine Option auf freie Selbstentfaltung zu verschaffen. Der Unmut darüber entlud sich, so Korzilius, im Ausgrenzen von ‚Außenseitern', die man als ‚asozial' oder ‚Arbeitsbummelant' diffamierte. Andererseits setzte in der DDR in den 1970er Jahren ein gesellschaftlicher „Schließungsprozess" ein. Möglichkeiten zum sozialen Aufstieg verringerten sich, was wiederum eine „Verschärfung innergesellschaftlicher Konkurrenz" und eine „Entsolidarisierung" mit sich brachte. In einem solchen gesellschaftlichen Klima, so Korzilius, hatten ‚Arbeitsbummelanten' einen noch schwereren Stand als ohnehin schon. Denn die Maßnahmen, die der Staat gegen sie anwendete, genossen dadurch spätestens seit Ende der 1960er Jahre breiten Rückhalt in der Bevölkerung.[835]

4.4.5. Maßnahmen

Den Startschuss für eine intensivere Hinwendung zu den ‚Arbeitsbummelanten' gab die ‚Verordnung über Aufenthaltsbeschränkung' von 1961. Sie enthielt zwar keine Angaben, in welcher Weise sie anzuwenden sein sollte. Dennoch war es ihr zu verdanken, dass sich staatliche und quasi-staatliche Stellen in den Folgejahren auf Geheiß der Staatsführung darum bemühten, das ‚Arbeitsbummelantentum' einzugrenzen. Die dazu ergriffenen Maßnahmen erschöpften sich jedoch in Kontrolle und Erziehung, also Ansätzen, die seit der Frühen Neuzeit bekannt waren und ‚Arbeitsbummelanten' zu Objekten staatlicher Eingriffe werden ließen. Dagegen gab es kaum Hinweise auf ein stärker entgegenkommendes Handeln der Beteiligten, das den Betroffenen den Status eines selbstständig handelnden Subjektes zuerkannte, wie es

---

[834] Korzilius 2005: 315, 578; vgl. ebd.: 402, 581-5; vgl. Zeng 2000: 144, 148; vgl. Raschka, in: Eimermacher/ Volpert 2006: 776f.
[835] Korzilius 2005: 597f., 707-9.

im Fall westdeutscher ‚Randgruppen' ab den späten 1960er Jahren zu beobachten war. Allerdings erreichte die Staatsführung aufgrund verschiedener Widerstände nie ihr Ziel, die ‚Arbeitsbummelei' durch staatliches Eingreifen aus der Welt zu schaffen.

4.4.5.1. Situationsbericht

Wann galt man in der DDR als ‚Arbeitsbummelant'? Die Antwort auf diese Frage fällt nicht leicht, was einem umfassenden Situationsbericht über die Schweriner ‚Arbeitsbummelanten' im Wege steht. Ein Hauptproblem bestand, so der Tenor der Forschungsliteratur, in der fehlenden Definition des Phänomens der ‚Arbeitsbummelei'. Im Prinzip konnte deshalb jede Person, die in irgendeiner Form gegen das SED-Regime aufbegehrte, als ‚Arbeitsbummelant', ‚kriminell gefährdet' und/ oder ‚asozial' abgestempelt werden. (Die Begriffe wurden laut Windmüller oft synonym verwendet.) Darüber hinaus sind, abseits der geschilderten Vorurteile, nur wenige Statistiken oder konkrete Angaben zur Lebenssituation der ‚Arbeitsbummelanten' überliefert. Trotzdem lässt sich erkennen, dass dieser Personenkreis oft ähnliche Benachteiligungen durchlebte wie die Castrop-Rauxeler Obdachlosen oder die Freiburger ‚Zigeuner' und somit auch eine ‚Armutsgruppe' darstellte.[836]

Auffällig war dabei zunächst, dass es sich im Vergleich zu den beiden genannten westdeutschen Gruppen um eine sehr kleine Gruppe handelte, zumindest den verfügbaren Statistiken zufolge. Demnach schwankten die Zahlen der registrierten ‚Arbeitsbummelanten' bzw. ‚kriminell gefährdeten Bürger' von 1964 bis 1971 zwischen 36 und 107 Personen – wohlgemerkt bei einer Gesamteinwohnerzahl von 91.000 bis 100.000 Bürgern.[837] Noch geringer war die Zahl derer aus dem Kreis dieser Registrierten, die zu Arbeitserziehung nach der Verordnung von 1961 oder später nach § 249 StGB (1968) verurteilt wurden, wenn auch die Statistiken eine steigende Tendenz belegen. 1962 verzeichnete die Bezirksverwaltung 15 Verfahren auf der gesamten Bezirksebene. Vier Jahre später waren es ebenso viele Verfahren, diesmal aber allein in der Stadt, und nach einigen Schwankungen verurteilte das Schweriner

---

[836] Windmüller 2006: 7; vgl. Voigt et al. 1987: 167; vgl. Gries, in: Mertens/ dies. 1996: 155; vgl. Zeng 2000: 107, 125; vgl. Korzilius 2005: 357f., 708; vgl. Schmidt, in: *ZSR* 2/2006: 154; vgl. Weißgerber 2010: 15, 254.

[837] Bericht des Stellvertreters des Oberbürgermeisters für Inneres Dobratz, 14.10.1965, R13/189; Niederschrift über die Sitzung der ‚Arbeitsgruppe zur Bekämpfung des Arbeitsbummelantentums', 1.3.1966, R04/481; beide StadA Schwerin; Berichtsbogen über die Betreuung kriminell gefährdeter Bürger, Stadt Schwerin, 1. Hj. 1971, AZ (7.11-1-Z 122/91)-20748; LHA Schwerin.

Kreisgericht im ersten Halbjahr 1971 sogar 36 Personen zu verschiedenen Freiheitsstrafen auf Basis von § 249 StGB (1968). Die Situation in Schwerin ähnelte damit jener auf nationaler Ebene, wo 1962 insgesamt 835 Personen zur Arbeitserziehung verurteilt wurden, 1966 dann 1141 und 1971 (auf Basis des StGB) 4675 Personen. Selbst beim Höchststand von über 13.500 Urteilen 1973 handelte es sich somit nur um einen winzigen Bruchteil der DDR-Bevölkerung.[838]

Es bedarf also einer Erklärung, weshalb eine so geringe Anzahl an Personen derartig viele Institutionen und Gruppen beschäftigte. Vermutlich kam hier ein ähnlicher Mechanismus zum Tragen wie anfangs bei den Freiburger ‚Zigeunern': Die bloße Existenz dieses Personenkreises wurde als Gefahr betrachtet. Im Fall der DDR kam hinzu, dass es sich um eine Gruppe von Personen handelte, die es aus ideologischer Sicht eigentlich gar nicht geben durfte. Zum einen betrachtete die Staatsführung, in Anlehnung an Marx, Arbeit als Wesensmerkmal des Menschen, Arbeit stellte demnach ein inneres Grundbedürfnis des Menschen dar. Zum anderen fanden sich in der Gruppe der ‚Arbeitsbummelanten' mehrere Merkmale versammelt, die den Idealen der Staatsführung widersprachen.[839]

Dies galt etwa für Geschlecht und Alter der ‚Arbeitsbummelanten'. In Schwerin wie auch allgemein in der DDR war stets ein relativ großer Anteil der ‚Arbeitsbummelanten' weiblich, nämlich etwa ein Viertel bis ein Drittel aller Erfassten. Diese Frauen standen somit dem Ideal der hohen Frauenarbeitsquote entgegen, für die sich die DDR immer wieder rühmte. Außerdem handelte es sich überwiegend um junge Menschen (abgesehen von einigen ‚Ausreißern' jenseits der 30), also „ausgerechnet [um] Vertreter[] jener Nachkriegsgeneration, auf die sich der Erziehungsoptimismus richtete" (Korzilius). Immerhin waren dies Generationen, die ihr ganzes Leben im Sozialismus der DDR gelebt hatten und ihn somit nach Ansicht der Staatsführung von klein auf hätten verinnerlichen sollen.[840]

---

[838] Bericht der Strafverfolgungsorgane über die Bewegung und Bekämpfung der Kriminalität 1961, Bezirksstaatsanwalt Schwerin, 25.1.1962, DO 1/27690, BAB; Niederschrift über die Sitzung der ‚Arbeitsgruppe zur Bekämpfung des Arbeitsbummelantentums', 1.3.1966, R04/481, StadA Schwerin; Berichtsbogen über die Betreuung kriminell gefährdeter Bürger, Stadt Schwerin, 1. Hj. 1971, AZ (7.11-1-Z 122/91)-20748; LHA Schwerin; vgl. Zeng 2000: 62; vgl. Windmüller 2006: 82, 191.

[839] Vgl. Zeng 2000: 107, 122.

[840] Einschätzung des Amts für Arbeit und Berufsausbildung zur Durchführung des Beschlusses Nr. 140-26/63 des Rats des Bezirks Schwerin, 11.10.1965, R13/190; Bericht des Stellvertreters des Oberbürgermeisters für Inneres Dobratz, 14.10.1965, R13/189; beide StadA Schwerin; Korzilius 2005: 342; vgl. Wolle ²1999: 173-6; vgl. Raschka, in: Eimermacher/ Volpert 2006: 766; vgl. Windmüller 2006: 116.

Daneben unterschieden sich die ‚Arbeitsbummelanten' von der übrigen Bevölkerung in sozialer Hinsicht. So war der Anteil Vorbestrafter vergleichsweise hoch. In den ersten Jahren nach Erlass der ‚Verordnung über Aufenthaltsbeschränkung' lag er DDR-weit zwischen einem und zwei Dritteln aller als ‚Arbeitsbummelanten' Erfassten. Ähnliches war nach der Strafrechtsreform von 1968 zu beobachten, als sich die Tendenz, diesen Personenkreis zu kriminalisieren, dahingehend bemerkbar machte, dass die ‚Arbeitsbummelanten' nun als ‚kriminell Gefährdete' galten. In Schwerin verzeichnete die Verwaltung nach Ablauf des ersten Halbjahres 1971 in rund 60 Prozent aller Fälle von ‚krimineller Gefährdung' eine erneute Straffälligkeit, von denen wiederum ein Drittel zwei bis fünf Vorstrafen vorwiesen. Zwei Jahre später standen lediglich 28 Ersttätern sogar 108 ‚Wiederholungstäter' gegenüber. Die genaue Art der Straffälligkeit ging dabei aus den Statistiken nicht hervor; die Einzelfallakten und andere Berichte erwecken jedoch den Eindruck, dass es sich vor allem um Diebstahl handelte.[841]

Die staatlichen Stellen begründeten diese hohe Kriminalitätsrate mit individuellem Versagen der ‚Arbeitsbummelanten' selbst bzw. ihres unmittelbaren sozialen Umfelds. Schließlich galt die Überzeugung, dass Kriminalität dem Sozialismus wesensfremd sei und daher kein Systemfehler sein könne. So erklärte der Rat des Bezirkes Schwerin Anfang 1972 gegenüber dem Innenministerium, dass es sich bei den ‚kriminell Gefährdeten' im Bezirk „im wesentlichen um Personen mit niedrigem Bildungsniveau, mit verhärteten Verhaltensweisen zum Alkoholmißbrauch, zur Arbeitsbummelei und asozialen Lebensgewohnheiten" handele: „Das Rechtsbewußtsein ist schwach entwickelt. Sie entziehen sich der gesellschaftlichen Erziehung und Kontrolle. Zum Teil finden sie sich nicht in dem gesellschaftlichen Leben zurecht. Sie suchen ihresgleichen, was vielfach zur Rückfälligkeit führt." Um diese Ansichten zu begründen, zogen die Behörden vor allem seit den frühen 1970er Jahren verschiedene Statistiken heran. Unter anderem hatte im ersten Halbjahr 1971 nur ein Fünftel der Registrierten die Schule bis zur 9. oder 10. Klasse besucht oder gar das Abitur abgelegt, während die überwiegende Mehrheit die Schule vorzeitig verlassen hatte. In der Folge fanden sich die ‚Arbeitsbummelanten' zumeist in Berufsfeldern wieder, die nur geringe Qualifikationen erforderten (auch wenn es zumindest einige ‚Arbeitsbummelanten' mit einem höheren Bildungsstand und aus höheren beruflichen Positionen gab). Überdies ergab im Herbst 1971 die Auswertung der Berichtsbögen aus dem ganzen Bezirk Schwerin,

---

[841] Berichtsbogen über die Betreuung kriminell gefährdeter Bürger, Stadt Schwerin, 1. Hj. 1971, AZ (7.11-1-Z 122/91)-20748; Berichtsbogen über die Betreuung kriminell gefährdeter Bürger, Stadt Schwerin, 1. Hj. 1973, AZ (7.11-1-Z 68/91)-18253; beide LHA Schwerin; vgl. Windmüller 2006: 116f.

dass bei rund einem Drittel aller erfassten ‚kriminell Gefährdeten' Alkoholmissbrauch vorlag, was ebenfalls als dem Sozialismus fremd beurteilt wurde.[842]

Aus heutiger Sicht erscheinen diese Betrachtungen der staatlichen Stellen jedoch fragwürdig, da sie mögliche weitere Ursachen für die beobachteten Verhaltensweisen und Eigenschaften der ‚Arbeitsbummelanten' bzw. ‚kriminell Gefährdeten' missachteten. Zum einen betraf dies die ‚Kriminalität' der Betroffenen. Die Statistiken erfassten nicht die konkrete Art des Rechtsbruchs. Daher ist es wahrscheinlich, dass es sich bei den Vorbestraften auch um solche handelte, die gegen das politische Strafrecht der DDR verstoßen hatten, nicht nur durch ‚Arbeitsbummelei', sondern zum Beispiel auch durch die versuchte Ausreise. In diesen Fällen handelte es sich also aus rechtsstaatlicher Sicht nicht um Kriminalität. Überdies vermutet Korzilius einen „gefährlichen Automatismus": Das härtere Vorgehen des Staates gegen vermeintlich kriminelle ‚Arbeitsbummelanten' vor allem nach 1968 habe dazu geführt, dass mehr Fälle aufgedeckt wurden, was der Staat wiederum zur Rechtfertigung einer noch schärferen Verfolgung nutzte. Des Weiteren ließ sich der starke zahlenmäßige Anstieg im Fall der ‚Wiederholungstäter' 1973 auch dadurch erklären, dass im Oktober 1972 zahlreiche Strafgefangene mittels Amnestie auf freien Fuß kamen. Die Behörden nahmen diese Haftentlassenen dann aber sogleich in ihre Karteien auf, da Haftentlassene generell als ‚kriminell gefährdet' galten. Auf diese Weise konstruierte der Staat selbst das Problem der kriminellen ‚Arbeitsbummelei'.[843]

Weiterhin lassen die Beobachtungen der Behörden den Schluss zu, dass ‚Arbeitsbummelei', zumindest in seiner offiziell verfolgten Form, hauptsächlich ein Problem der Unterschichten war. Schließlich verfügten die ‚Arbeitsbummelanten' oft über eine mangelhafte (Aus-)Bildung, weshalb sie Berufe ohne hohe Qualifikationsanforderungen ausübten oder arbeitslos waren. Überdies hatten sie mit finanziellen und gesundheitlichen Schwierigkeiten, vor allem in Form von Schulden und Alkoholismus, zu kämpfen, ebenso mit unzureichenden Wohnverhältnissen. (Beispielsweise brachten die Behörden Strafentlassene mangels Alternativen zumeist in sanierungsbedürftigen Altbaugebieten unter.) Dadurch gehörten die Betroffenen einem ähnlichen sozioökonomischen Milieu an wie die Castrop-Rauxeler Obdachlosen und die Freiburger

---

[842] Berichtsbogen über die Betreuung kriminell gefährdeter Bürger, Stadt Schwerin, 1. Hj. 1971; Auswertung der Berichtsbögen über die Betreuung kriminell gefährdeter Bürger, 7.9.1971; beide AZ (7.11-1-Z 122/91)-20748; Bericht der Abt. Innere Angelegenheiten, Rat des Bezirks Schwerin, 27.1.1972, AZ (7.11-1-Z 68/91)-18253; alle LHA Schwerin; vgl. Gries, in: Mertens/ dies. 1996: 154f.; vgl. Zeng 2000: 63f., 74f.; vgl. Korzilius 2005: 323-8, 339, 345, 407f., 422f., 484f.; vgl. Raschka, in: Eimermacher/ Volpert 2006: 766.

[843] Korzilius 2005: 406; vgl. ebd.: 444, 616f., 709; vgl. Gries, in: Mertens/ dies. 1996: 155; vgl. Weißgerber 2010: 59, 61, 64, 67.

‚Zigeuner'. Allen drei Gruppen gemeinsam war weiterhin, dass sie nicht nur materiell, sondern auch sozial benachteiligt waren, weil sie kaum ins gesellschaftliche Leben ihrer Wohnorte integriert waren, sei es aus eigenem Antrieb, sei es aufgrund von Ausgrenzung durch die übrige Bevölkerung. So betont Korzilius, dass ‚Arbeitsbummelanten' bzw. ‚Asoziale' sich selten in Massenorganisationen einbrachten, an Veranstaltungen teilnahmen oder sportlich aktiv waren, womit sie sich vom Idealbild des ‚sozialistischen Bürgers' stark unterschieden.[844]

Auf diese Weise bildeten ‚Arbeitsbummelanten', Obdachlose und ‚Zigeuner' als ‚Armutsgruppen' einen Kontrapunkt zum gesellschaftlichen Idealbild ihrer Zeitgenossen. Allerdings erfuhren die beiden westdeutschen Gruppen ab Ende der 1960er Jahre im selben Maße eine positivere Aufmerksamkeit, wie die von Schelsky proklamierte These der ‚nivellierten Mittelstandsgesellschaft' wegen der wirtschaftlichen Entwicklung an Erklärungskraft verlor. Zeitgleich erkannte die SED allmählich an, dass ihr Ideal einer egalitären und klassenlosen Gesellschaft nicht der Realität entsprach, es also Gruppen gab, die materiell und sozial benachteiligt waren. Diese Erkenntnis, gestützt durch einige Forschungen über soziale Ungleichheit in der DDR, drang aber nicht an die Öffentlichkeit. Schließlich konnte die SED kein Interesse daran haben, dass Zweifel an der Überlegenheit des Sozialismus aufkamen. Im Unterschied zum Umgang westdeutscher Träger mit ‚Randgruppen' blieben daher die Maßnahmen, die der ostdeutsche Staat zur Bewältigung der ‚Arbeitsbummelei' anwendete, durchweg repressiver Natur.[845]

4.4.5.2. Kontrolle durch Erfassung

In einem Staat, der zuletzt die relativ größte Zahl an Geheimdienstmitarbeitern weltweit beschäftigte (1989 betrug das Verhältnis von Einwohnern zu MfS-Mitarbeitern 62 zu 1), verwundert es nicht, dass politisch unerwünschte Personengruppen wie die ‚Arbeitsbummelanten' zahlreichen Versuchen der Kontrolle und Erfassung ausgesetzt waren.[846] Allerdings geschah dies verstärkt erst nach Erlass der ‚Verordnung über Aufenthaltsbeschränkung' im August 1961. Zudem belegen interne Stellungnahmen zu den eingeleiteten Schritten, dass die Realität in Schwerin den Wünschen der Staatsführung beständig hinterherhinkte.

---

[844] Korzilius 2005: 548, 552; vgl. ebd.: 23, 527, 547, 627.
[845] Vgl. Korzilius 2005: 532f., 538f.
[846] Vgl. Schroeder 1998: 442; vgl. Schmidt, in: *ZSR* 2/2006: 154.

Dabei gab es aus Sicht der Schweriner Behörden durchaus Anlass zur Hoffnung. Einerseits war ihnen das Überwachen bestimmter Personenkreise mittels Erfassung nicht fremd, als der Rat des Bezirkes Schwerin 1963 das Amt für Arbeit zum Anlegen einer Kartei über jugendliche ‚Arbeitsbummelanten' anhielt. Schließlich galt seit dem Kontrollratsbefehl Nr. 3 vom 17.1.1946 die Registrierpflicht für alle ‚Werktätigen'. Zudem hatte das Amt bereits 1952 Erfahrungen damit sammeln können, wie man ‚Arbeitsbummelanten' systematisch registrieren konnte, damals im Zusammenhang mit landesweiten Restriktionen in der Fürsorgepraxis: Arbeitsfähige Fürsorgeempfänger sollten identifiziert werden, um zu prüfen, ob sie unrechtmäßig Sozialleistungen bezogen.[847]

Andererseits häuften sich nach 1961 die Meldungen von ‚Arbeitsbummelanten' durch Sicherheits- und Rechtsorgane, Mitarbeiter aus anderen Ämtern, Nachbarn, Kollegen und Familienmitglieder. Zuvor hatten die zuständigen Behörden, also das Amt für Arbeit und die Abteilung Innere Angelegenheiten, nach Aktenlage nur sporadische Hinweise verzeichnet, etwa als 1959 ein Kaderleiter von mangelhafter „Arbeitsfreude" unter Rückkehrern und Zuziehenden aus dem Westen berichtete. Womöglich lag dieser Wandel daran, dass Sympathien, die ‚Arbeitsbummelanten' bis in die 1950er Jahre hinein in der Bevölkerung genossen, nach dem Mauerbau und später durch den gesellschaftlichen Schließungsprozess einer Tendenz steigender Abgrenzung wichen. Die Zunahme von Meldungen könnte aber auch auf das Vorgehen der staatlichen Stellen zurückzuführen sein. Denn die Ordnungs- und Sicherheitsbehörden trafen immer mehr Vorkehrungen, um ihre Erfassungsmethoden zu verfeinern.[848]

Unter anderem regte die Bezirksstaatsanwaltschaft mit Blick auf die Problematik der ‚Arbeitsbummelei' kaum ein halbes Jahr nach Mauerbau und Verordnungserlass an, künftig die Kriminalitätsentwicklung eingehend zu analysieren, um die Bekämpfung von Verbrechen auf eine wissenschaftliche Grundlage zu stellen. Diese Hoffnung auf den Nutzen der Wissenschaft passt in eine Zeit, in der das Wirtschaftssystem anhand wissenschaftlicher Maßstäbe reformiert werden sollte. Es dauerte auch nicht lange, bis die zuständigen Abteilungen der Verwaltung die Anregung der Bezirksstaatsanwaltschaft in die Tat umsetzten. Feststellbar spätestens ab 1964 hinterließ der Glaube an die Vorteile detaillierter Untersuchungen seine Spuren auf lokaler Ebene,

---

[847] Schreiben des Sachgebiets Arbeitskräftelenkung, Stadtbezirk III, 7.8.1952, R13/373; Beschluss Nr. 140-26/63 des Rats des Bezirks Schwerin, 26.11.1963, R04/265; beide StadA Schwerin; vgl. Korzilius 2005: 138; vgl. Boldorf, in: Jarausch 2008: 150.

[848] Niederschrift über die Sitzung der Ständigen Kommission für die arbeits- und wohnraummäßige Unterbringung von Rückkehrern, Zuziehenden und Haftentlassenen, 3.9.1959, R04/490, StadA Schwerin; vgl. Kapitel 4.5.4.

wie die erhaltenen Statistiken der Abteilung Innere Angelegenheiten über ‚Arbeitsbummelanten' bzw. ‚kriminell Gefährdete' belegen.[849]

Außerdem mehrten sich im Rahmen dieser Verwissenschaftlichung die Versuche der Behörden, die Arbeit untereinander und mit quasi-staatlichen Organisationen stärker zu koordinieren. Anfang 1964 schlug der Kreisstaatsanwalt vor, eine Übersichtskartei aller ‚Arbeitsbummelanten' zu erstellen, wie sie auch der wenige Monate zuvor erstellte Maßnahmeplan des Rates des Bezirkes angeregt hatte. Diese Aufgabe sollte aber nicht allein in der Verantwortung des Amtes für Arbeit liegen. Vielmehr forderte der Staatsanwalt, „alle Institutionen müssen hier Unterstützung gewähren". Beispielsweise sollten die Abschnittsbevollmächtigten (ABV) der Volkspolizei „alle Erscheinungen mit einem kleinen Schriftstück, für die Anlegung der Kartei, dem Amt für Arbeit zuleiten". Auch sollte die Abteilung Innere Angelegenheiten alle Kaderleiter der Betriebe beraten, damit sie künftig verwertbare Einschätzungen der Arbeitsmoral ihrer jugendlichen Mitarbeiter einreichten, welche wiederum die Grundlage der ‚Arbeitsbummelanten'-Kartei bilden sollten.[850]

Diese ersten Ideen entwickelten Arbeitsamt, Ordnungsbehörden und Rechtsorgane stetig weiter mit dem Ziel, eine systematische Erfassung der ‚Arbeitsbummelanten' zu ermöglichen. Ab 1966 sollte die Verwaltung auf Wunsch des Kreisstaatsanwaltes die Bevölkerung über die Wohnbezirksausschüsse der ‚Nationalen Front' und über die erst wenige Jahre zuvor eingerichteten Schiedskommissionen stärker in die Erfassung von ‚Arbeitsbummelanten' einbinden, um Fälle von ‚Arbeitsbummelei' aufzudecken. Ergänzend dazu empfahl der Arbeitsamtsdirektor, dass die ABV nicht mehr nur auf Fälle möglicher ‚Arbeitsbummelei' hinweisen, sondern darüber hinaus eine „straffe Kontrolle" über jene ausüben sollten, die bereits erfasst waren. Dazu zählte nach Ansicht des Kreisstaatsanwaltes auch, dass die Kriminalpolizei sicherstellen sollte, dass die vorliegende Kartei stets aktuell war.[851]

Den einmal eingeschlagenen Weg behielten die Behörden nach der Strafrechtsreform von 1968 bei. Seit 1969 kam dabei den Abteilungen ‚Innere Angelegenheiten' der Räte der Kreise und Städte auf Anregung des Innenministeriums die Rolle von Dreh- und Angelpunkten zu, die den Informationsfluss zum Thema ‚Arbeitsbummelei' bzw.

---

[849] Bericht der Strafverfolgungsorgane über die Bewegung und Bekämpfung der Kriminalität 1961, Bezirksstaatsanwalt Schwerin, 25.1.1962, DO 1/27690, BAB; vgl. Schroeder 1998: 180, 219, 489; vgl. Bauerkämper 2005: 4.

[850] Niederschrift über die Besprechung der Abt. Innere Angelegenheiten, Sachgeb. Bevölkerungspolitik, Rat der Stadt Schwerin, 12.2.1964, R13/188, StadA Schwerin.

[851] Niederschriften über die Sitzungen der ‚Arbeitsgruppe zur Bekämpfung des Arbeitsbummelantentums', 10.1.1966 und 1.3.1966; beide R04/481, StadA Schwerin; vgl. Korzilius 2005: 307.

‚Kriminelle Gefährdung' steuern sollten. Weiterhin empfahl das Innenministerium, das Verfahren der Erfassung zu überarbeiten. Hierzu fügte das Ministerium seinen Vorschlägen einen Kriterienkatalog bei, der den Versuch einer Definition von ‚Arbeitsbummelei' bzw. ‚Arbeitsscheu' darstellte, anhand dessen künftig alle gemeldeten Fälle von ‚krimineller Gefährdung' geprüft werden sollten. Außerdem forderte das Ministerium die Behörden auf, im Rahmen dieser Prüfung die Ursachen des Verhaltens der Betroffenen zu durchleuchten, bei Bedarf durch Hinzuziehen von Fachleuten aus Medizin und Psychologie.[852]

Die stetigen Anstrengungen, die Erfassung der ‚Arbeitsbummelanten' zu verbessern, verraten indessen, dass es immer wieder Probleme gab, die Vorschläge der Staatsführung zu verwirklichen. Sämtlichen Vorschlägen ging nämlich die Kritik an der bisherigen Umsetzung der Verordnung von 1961, des § 249 des StGB oder der GVO von 1968 voraus. Insbesondere die Betriebe erwiesen sich dabei als Sand im Getriebe des staatlichen Erfassungsapparates. Eigentlich sollten sie der Verwaltung seit dem Maßnahmenplan von 1963 regelmäßig über Fälle von ‚Arbeitsbummelei' berichten. Allerdings zeigen wiederholte Ermahnungen von Seiten des Arbeitsamtes und der Ordnungsbehörden, dass die Betriebe der Mitteilungspflicht nicht (im gewünschten Umfang) nachkamen. Überdies stand nach Ansicht der Verwaltung auch die Mitarbeit der Massenorganisationen und der Bevölkerung hinter den Erwartungen zurück. Das Ergebnis waren fehlerhafte, da lückenhafte oder veraltete Listen sowie Rückstände bei der Erfassung – ein Problem, das bis 1975 nicht überwunden werden konnte. Erschwerend kam hinzu, dass die Schwierigkeiten bei der Mitarbeit quasi-staatlicher Gruppierungen über die bloße Erfassung hinaus auch bei den weiteren Maßnahmen gegen ‚Arbeitsbummelei' zu beobachten waren.[853]

---

[852] Informationen des Ministeriums des Innern der DDR, Hauptabt. Innere Angelegenheiten, Nr. 2/1969, S. 12f., 20-2; Programmentwurf zur weiteren Vorbeugung und Bekämpfung der Kriminalität und zur Gewährleistung der öffentlichen Ordnung und Sicherheit in Schwerin, undatiert [1969?]; beide R04/32, StadA Schwerin; vgl. Zeng 2000: 40.

[853] S. bspw. Niederschrift über die Besprechung der Abt. Innere Angelegenheiten, Sachgeb. Bevölkerungspolitik, Rat der Stadt Schwerin, 12.2.1964, R13/188; Niederschrift über die Sitzung der ‚Arbeitsgruppe zur Bekämpfung des Arbeitsbummelantentums', 1.3.1966, R04/481; Einschätzung zur Lenkung von Bürgern besonderer Personengruppen, 13.7.1967, R13/189; Einschätzung zur Erfüllung des Arbeitsplans der Abt. Innere Angelegenheiten, Rat der Stadt Schwerin, im 1. Halbjahr 1975, 11.7.1975, R04/107; alle StadA Schwerin; vgl. Zeng 2000: 70.

4.4.5.3. Kontrolle durch Erziehung

Die Erfassung war lediglich ein erster Schritt hin zu einer umfassenden Betreuung der ‚Arbeitsbummelanten', deren Ziel es war, diesen Personenkreis zu sozialistischen Bürgern zu erziehen. Die Kontrolle individueller Lebensweisen setzte sich also nach der Registrierung in Form einer erzwungenen Anpassung an ideologische Vorgaben fort, einer Maxime, welche die DDR (im Gegensatz zu den Verantwortlichen in den beiden westdeutschen Städten) nicht zugunsten einer größeren Rücksichtnahme auf individuelle Interessen aufgab. Dabei verfolgten die Behörden eine Strategie, in deren Zentrum die Arbeitstätigkeit stand, getreu der Überzeugung, dass die Erziehung *zur* Arbeit am besten *durch* Arbeit gelinge. Sie knüpften damit an weit zurückreichende und immer noch verbreitete Traditionen an. Der erfolgreichen Verwirklichung dieser Strategie im Sinne der DDR-Staatsführung standen in Schwerin jedoch, wie schon im Fall der Erfassung, Hindernisse entgegen.[854]

Doch zunächst zu den staatlichen Idealvorstellungen der allumfassenden Betreuung, wie sie die Verordnung von 1961 und später das StGB und die GVO von 1968 skizzierten. Die Erziehung fing dabei mit der Vorbeugung an, also der Hoffnung, durch entsprechende (nicht näher erläuterte) Vorkehrungen im Bereich der Kinder- und Jugendarbeit ‚Arbeitsbummelei' gar nicht erst entstehen zu lassen. Traten dann doch derartige Probleme auf, sollten nach Rechtslage örtliche Stellen tätig werden, um die ‚Arbeitsbummelanten' im Betrieb und im Wohnbezirk auf die ‚rechte Bahn' sozialistischer Bürgerlichkeit zurückzuführen. Erst wenn diese Bemühungen scheiterten, konnten die örtlichen Räte beim Kreisgericht einen Antrag auf ‚Arbeitserziehung' stellen. Die dazu Verurteilten wurden dann in ein spezielles ‚Arbeitserziehungskommando' (AEK) eingewiesen, damit sie ihr ‚inneres Bedürfnis' nach Arbeitstätigkeit wiederentdeckten. Nach erfolgreichem Abschluss der ‚Arbeitserziehung' sollten die Entlassenen wieder in den normalen Alltag eingegliedert werden. Im Fall Schwerins fielen den staatlichen Stellen dabei sämtliche Aufgaben der Erziehung vor Ort zu, da sie selbst keine AEK einrichteten.[855]

Nimmt man allein die Statistiken zur Hand, schienen die Schweriner Behörden mit diesen Maßnahmen durchaus ihre Ziele durchsetzen zu können. In Stellungnahmen zur ‚Bekämpfung des Arbeitsbummelantentums' berichtete die Abteilung Innere Angelegenheiten wiederholt von positiven Einzelbeispielen, etwa 1964 von einem

---

[854] Vgl. Mulot, in: Ebbinghaus/ Roth 1999: 320f., 352; vgl. Zeng 2000: 31; vgl. Korzilius 2005: 710; vgl. Windmüller 2006: 8; vgl. Raschka, in: Eimermacher/ Volpert 2006: 763, 776; vgl. Sonntag 2011: 7, 10, 31, 354, 365; vgl. Kapitel 4.1.

[855] Vgl. Korzilius 2005: 171, 341, 447, 623f., 633-6.

Mann, der früher von Schwarzarbeit gelebt hatte und nach der Erziehung vor Ort „mit Unterstützung des Kollektivs ein zuverlässiger Lagerarbeiter geworden [war], der seine Pflichten voll erfüllt". Diese Beispiele stützte die Abteilung mit Zahlen über geglückte Arbeitsvermittlungen und Erziehungsverfahren, die den Eindruck weckten, dass die Maßnahmen nur bei einer Minderheit scheiterten. Dazu kam, dass der Anzahl der erfassten ‚Arbeitsbummelanten' in der Regel nur wenige Anträge auf ‚Arbeitserziehung' gegenüber standen. Die Schweriner Behörden schienen also das Problem der ‚Arbeitsbummelei' oft selbst in den Griff zu bekommen, so dass sie die Einweisung von Betroffenen in AEK als unnötig erachteten. Auch Windmüller und Haerendel gehen davon aus, dass Erziehungsversuche vor Ort, ob generell oder im Speziellen durch Konflikt- und Schiedskommissionen, durchaus erfolgreich waren. So berichtet Haerendel von 267 Verfahren vor Konfliktkommissionen, bei denen nur 15 Prozent der Beklagten später eine Straftat begingen oder die Arbeitsmoral verletzten.[856]

Allerdings gab es auch zahlreiche Hinweise auf das Scheitern von Erziehungsversuchen. Immer wieder behandelten die zuständigen Behörden und Gremien Fälle, in denen ‚Arbeitsbummelanten' trotz vorangegangener Erziehung vor Ort oder auswärtiger Arbeitserziehung zu ihrem alten Verhalten zurückkehrten. 1965 klagte der Kreisstaatsanwalt sogar, dass nicht nur das Ziel verfehlt sei, das ‚Arbeitsbummelantentum' abzuschaffen, sondern dass die Kartei nun sogar noch mehr Fälle als früher enthielt. (Ob dies mit verschärften Erfassungsmaßnahmen zusammenhing, ist unklar.) Mindestens bis Mitte der 1960er Jahre gingen die Schweriner Behörden daher so weit, zugezogene ‚Arbeitsscheue' oder Personen, die aufgrund psychischer Störungen oder geistiger Behinderungen als nicht erziehungsfähig galten, nach Westdeutschland abzuschieben.[857]

Noch eindeutiger zeigten sich die Misserfolge nach dem Amtsantritt Erich Honeckers 1971. Die nun ausführlicher geführten Statistiken offenbarten, dass der Großteil der ‚Arbeitsbummelanten' bzw. ‚kriminell Gefährdeten' rückfällig wurde. Im Gefolge der

---

856 Abschrift der Einschätzung über die Realisierung des Beschlusses Nr. 140/26-63, 10.6.1964, R13/188; Einschätzung des Amts für Arbeit und Berufsberatung, Kreisplankommission, zur Lenkung von Arbeitsbummelanten, 30.6.1966, R13/189; beide StadA Schwerin; Haerendel 1997: 136f.; Windmüller 2006: 271f.

857 Bericht über Rückkehrer, Zuziehende und Haftentlassene, 30.4.1963, Schreiben der Abt. Innere Angelegenheiten, Rat der Stadt Schwerin, 24.9.1963; beide R04/387; Niederschrift über die Sitzung der ‚Arbeitsgruppe zur Bekämpfung des Arbeitsbummelantentums', 13.1.1965, R13/190; Statistische Übersichten über Strafentlassene und Arbeitsbummelanten bis 26 Jahre, Stadt Schwerin, 1.7. bis 1.12.1966, 8.12.1966, R04/292; alle StadA Schwerin; Prüfungsergebnis zum Antrag auf legale Übersiedlung von Brigitte H. nach Westdeutschland, 4.6.1965, DO 1/13898, BAB; vgl. Korzilius 2005: 644.

Amnestie im Herbst 1972 konnte die Stadt sogar nur 39 Erziehungserfolge bei 188 Fällen verzeichnen, während 136 Personen (zumeist erneut) zu Freiheitsstrafen verurteilt wurden. Dies stimmt mit Korzilius' Beobachtung überein, wonach „Biographien Betroffener […] in der Regel durch häufigere Phasen einer verwaltungs- oder strafrechtlich bedingten Anstaltsunterbringung gekennzeichnet" waren. Zudem betont Windmüller, dass vor allem nach 1968 eine hohe Rückfallquote zu beobachten war und dass jene Betroffenen, die nicht rückfällig wurden, innerlich ihre Abneigung gegen die DDR beibehielten oder noch steigerten.[858]

Dass es zu derartigen Fehlschlägen kam, lag an den vielen Schwachstellen innerhalb des Idealablaufs der Betreuung, die praktischer und methodischer Natur waren. So erfüllten die Organisationen und Einrichtungen wie schon bei der Erfassung nicht die an sie herangetragenen Erwartungen der Staatsführung in der Erziehung vor Ort, die in der Stadt Schwerin mangels AEK die einzige Erziehungsform mit einheimischer Beteiligung darstellte.

Erneut waren es vor allem die Betriebe, die ihre Rolle nicht wie gewünscht wahrnahmen, obwohl die Verwaltung die Betriebe immer wieder durch Beratungen und Schulungen für ihre Ziele zu gewinnen versuchte. Der Misserfolg dieser Anstrengungen der Verwaltung hatte unter anderem wirtschaftliche Gründe. Schließlich war mit der Erziehung ein hoher Personal- und Zeitaufwand verbunden, der die Erfüllung der Planziele gefährdete. Dieser Umstand lief den Eigeninteressen der übrigen Arbeitskräfte im Betrieb zuwider, da die Arbeitskollektive bei Verfehlen der Planziele keine Prämien erhielten. In der Folge bemühten sich viele (wenn auch nicht alle) Betriebe, ihre Aufgaben in der Betreuung der ‚Arbeitsbummelanten' zu umgehen. So ließen sie die Betroffenen undankbare Arbeiten verrichten, etwa Putzdienste, und kündigten ihnen bei Problemen, statt innerbetriebliche Erziehungsmaßnahmen einzuleiten. Manche Betriebe gingen sogar so weit, ‚Arbeitsbummelanten' bzw. ‚kriminell Gefährdete' von vornherein nicht einzustellen, etwa weil sie Sicherheitsbedenken geltend machten oder die geringe Qualifikation und Zuverlässigkeit der Betroffenen beklagten. Angesichts dieser Vorgehensweise führte die Staatsführung 1967 eine Einstellungspflicht ein, doch selbst in den 1970er Jahren blieben Betriebe unkooperativ, obwohl ihnen nun Zwangsauflagen drohten.[859]

---

858 Berichtsbogen über die Betreuung kriminell gefährdeter Bürger, Stadt Schwerin, 1. Hj. 1973, AZ (7.11-1-Z 68/91)-18253, LHA Schwerin; Korzilius 2005: 8; vgl. ebd.: 444; Windmüller 2006: 117f., 315f.; vgl. Zeng 2000: 68f.

859 Niederschrift über die Besprechung der Abt. Innere Angelegenheiten, Sachgeb. Bevölkerungspolitik, Rat der Stadt Schwerin, 12.2.1964, R13/188; Niederschrift über die Sitzung der ‚Arbeitsgruppe zur Bekämpfung des Arbeitsbummelantentums', 8.2.1965, R13/190;

Weiterhin bereitete das Engagement der Massenorganisationen und der übrigen Bevölkerung in den Wohnbezirken den staatlichen Behörden Sorgen. Die Abteilung Innere Angelegenheiten beurteilte 1965 die Beteiligung dieser Gruppen an den Erziehungsmaßnahmen als „ungenügend", ein Problem, wie es Korzilius für die DDR generell auch für die Folgejahre feststellt. Anfangs hielt die Abteilung dies noch für ein Problem der fehlenden Information. Daher glaubte sie, durch öffentliche Aushänge, Aussprachen und Gerichtsverfahren sowie die Berichterstattung in der Presse die Bürger stärker in die örtliche Erziehung der ‚Arbeitsbummelanten' in ihrer Mitte einbeziehen zu können. Zudem führte sie Prämien für ehrenamtliche Kräfte ein. Diese Helfer sollten unter anderem die ‚Arbeitsbummelanten' zu deren Arbeitsstelle begleiten oder sich in den Schiedskommissionen der Wohnbezirke an Aussprachen beteiligen. Die Anreize in Form von Öffentlichkeit und Prämien reichten aber nicht aus. Wer sich überhaupt als ehrenamtliche Kraft anwerben ließ, fühlte sich laut Korzilius oft von ‚hartnäckigen' Fällen überfordert. Trotz der zunehmenden ‚Wachsamkeit' der Hausgemeinschaften und Nachbarn, die sich in den späten 1960er Jahren abzeichnete, musste die Bezirksverwaltung daher 1971 feststellen, dass die Wohnbezirke „das schwächste Glied in unserer Arbeit" darstellten, unter anderem weil die Schiedskommissionen zu selten tätig wurden.[860]

Nicht zuletzt waren es Mitarbeiter der Verwaltung sowie der Rechts- und Sicherheitsbehörden selbst, die nach Ansicht ihrer Vorgesetzten dem Erfolg der Erziehung von ‚Arbeitsbummelanten' vor Ort im Weg standen. Die Anwendung der Verordnung von 1961 lief nämlich zunächst nur langsam an. Bis Ende 1963, als der Rat des Bezirkes einen ersten umfangreichen Maßnahmenplan verabschiedete, hatten die örtlichen Verwaltungen in Schwerin offenbar allein auf Aussprachen gesetzt, statt andere

---

Niederschrift über die Beratung der ‚Arbeitsgruppe Sicherheit und Ordnung', SED-Kreisleitung, 30.8.1967, R04/387; Einschätzung über die Wiedereingliederung von Haftentlassenen in den Arbeitsprozeß 1971/2 per 31.5.1972; Bericht des Direktors des Amts für Arbeit, Rat der Stadt Schwerin, über die arbeitsmäßige Unterbringung von Haftentlassenen 1973; Einschätzung des Amts für Arbeit, Rat der Stadt Schwerin, zur Eingliederung Haftentlassener und Arbeit mit kriminell Gefährdeten, 20.1.1976; alle drei R13/191; alle StadA Schwerin; vgl. Schroeder 1998: 499f.; vgl. Korzilius 2005: 311f., 645-9; vgl. Windmüller 2006: 95f.

[860] Niederschrift über die Besprechung der Abt. Innere Angelegenheiten, Sachgeb. Bevölkerungspolitik, Rat der Stadt Schwerin, 12.2.1964, R13/188; Bericht des Stellvertreters des Oberbürgermeisters für Inneres Dobratz, 14.10.1965, R13/189; Niederschrift über die Sitzung der ‚Arbeitsgruppe zur Bekämpfung des Arbeitsbummelantentums', 1.3.1966, R04/481; alle StadA Schwerin; Bericht über die Verwirklichung der GVO vom 15.8.1968, 15.6.1971, AZ (7.11-1-Z 122/91)-20748; Präsidiumsvorlage zur Anwendung von § 249 StGB, 8.11.1971, AZ (7.11-1-Z 68/91)-18253; beide LHA Schwerin; Korzilius 2005: 645; vgl. ebd.: 286, 313, 640-2.

Erziehungsmaßnahmen einzuleiten – ein Vorgehen, das „keinerlei Erfolge“ herbeiführte, wie die Abteilung Innere Angelegenheiten bedauerte.[861]

Auch danach bestanden Schwierigkeiten, etwa aufgrund der Arbeitsüberlastung der Abteilung Innere Angelegenheiten. Der Abteilungsleiter rief aus diesem Grund Anfang 1964 die ‚Arbeitsgruppe zur Bekämpfung des Arbeitsbummelantentums' ins Leben, ein Gremium aus Mitarbeitern staatlicher Behörden, das gemeinsam mit den Betrieben Aussprachen mit ‚hartnäckig Arbeitsscheuen' führte. Grundsätzlich ließen sich die verwaltungsinternen Probleme damit aber nicht lösen, wie Berichte der Folgejahre zeigen. Mitglieder dieser Gremien blieben nämlich bisweilen unentschuldigt den Sitzungen fern, die Gremien selbst tagten zu selten und führten nach Ansicht der Abteilung Innere Angelegenheiten mal zu viele, mal zu wenige Aussprachen mit den ‚Arbeitsbummelanten'. Zudem steigerte sich die Überlastung der Abteilung Innere Angelegenheiten bis 1967 sogar noch einmal, weil sie im Laufe der Zeit weitere Aufgaben zugeteilt bekam.[862]

Erschwerend kam hinzu, dass die Zusammenarbeit innerhalb der Behörden nicht so reibungslos verlief, wie sie gemäß Maßnahme- und Arbeitsplänen der Verwaltung und auf Basis verschiedener Schulungen sein sollte. Mal beklagte die Abteilung Innere Angelegenheiten, dass die Volkspolizei ihrer Ansicht nach zu selten Fälle von ‚Arbeitsbummelei' meldete, dann wieder hielt sie die Aufteilung der Zuständigkeiten zwischen der Abteilung und dem Arbeitsamt für kontraproduktiv. Gelöst wurde letzteres Problem erst nach 1968, als die Abteilung Innere Angelegenheiten endgültig die Federführung erhielt. Schwierigkeiten blieben aber auch später nicht aus. So hieß es 1972, dass zu wenige Vereinbarungen über Erziehungsmaßnahmen mit ‚kriminell Gefährdeten' abgeschlossen würden. Zudem bedauerte das Amt für Arbeit 1975, dass zwischen Aussprache und Arbeitsaufnahme oft mindestens sechs Tage vergingen, obwohl laut Vorschrift höchstens drei Tage zulässig waren.[863]

---

[861] Einschätzung der Arbeit der Abt. Innere Angelegenheiten, Rat der Stadt Schwerin, Nov. 1963, R04/265, StadA Schwerin.

[862] Abschrift der Einschätzung über die Realisierung des Beschlusses Nr. 140/26-63, 10.6.1964, R13/188; Niederschrift über die Sitzung der ‚Arbeitsgruppe Sicherheit und Ordnung', SED-Kreisleitung, 30.8.1967, R04/387; Niederschrift über die Sitzung der ‚Arbeitsgruppe zur Bekämpfung des Arbeitsbummelantentums', 13.9.1967, R13/189; alle StadA Schwerin; Präsidiumsvorlage zur Anwendung von § 249 StGB, 8.11.1971, AZ (7.11-1-Z 68/91)-18253, LHA Schwerin; vgl. Korzilius 2005: 638f.

[863] Niederschrift über die Besprechung der Abt. Innere Angelegenheiten, Rat der Stadt Schwerin, 20.2.1964, R13/188; Niederschrift über die Sitzung der ‚Arbeitsgruppe zur Bekämpfung des Arbeitsbummelantentums', 8.2.1965, R13/190; Niederschrift über die Sitzung der ‚Arbeitsgruppe Sicherheit und Ordnung', SED-Kreisleitung, 30.8.1967, R04/387; Niederschrift über die

All diese Abstimmungsprobleme (ob intern oder zwischen Verwaltung und quasistaatlichen Organisationen) waren nach Ansicht der Abteilungsleiter und Bezirksvertreter fatal für die Erziehungsarbeit. Interne Berichte monierten immer wieder, dass sich Maßnahmen zu lange hinzogen und Verfahren verschleppt wurden, eine Klage, die auch anderswo in der DDR zutage trat. Außerdem würden nicht alle Möglichkeiten der Erziehung ausgeschöpft, wie der Rat des Bezirkes 1971 kritisierte. Dabei bangte die Abteilung Innere Angelegenheiten bereits 1963, dass durch Verzögerungen und Auslassungen dieser Art „die Arbeitsbummelanten […] zu der Auffassung [gelangten], dass man ihnen nichts anhaben kann und [dass] die Autorität der staatlichen Organe […] unter diesen Voraussetzungen [litt]". Denn einige ‚Arbeitsbummelanten' nutzten die Verzögerungen, um kurzzeitig Arbeit aufzunehmen. Auf diese Weise zwangen sie bereits eingeleitete Gerichtsverfahren zum Abbruch, welche die Einweisung in auswärtige AEK zum Ziel hatten, wie die Abteilung Innere Angelegenheiten 1966 feststellte. Ähnlich sorgte sich die SED-Kreisleitung 1967, dass „durch die schlechte Arbeit [der zuständigen Gremien] bei vielen Bürgern der Grundstein zu neuen Straftaten gelegt wird".[864]

Die SED-Kreisleitung schob also die Verantwortung für das Scheitern der örtlichen Erziehungsmaßnahmen auf das individuelle Versagen von beteiligten Personen, wie es auch andere Staatsvertreter taten. Die SED verdeckte damit aber, dass hinter den Schwierigkeiten in der Anwendung ihrer Vorgaben auch grundsätzliche Fehler im System der Erziehungsarbeit standen. Unter anderem durchzogen formelhafte Wendungen die Gesetze, Anweisungen und Berichte. Dabei gab es zwar Ähnlichkeiten mit den Programmen der westdeutschen Behörden, in letzteren fanden sich aber Erklärungen zum Inhalt dieser Vorgaben und zu den sich daraus ergebenden Handlungsanweisungen. In Schwerin dagegen fehlten solche erläuternden Ausführungen über lange Zeit, was auch die wissenschaftliche Aufarbeitung der örtlichen Erziehungsmaßnahmen erschwert.

Sitzung der ‚Kommission Amnestie', 3.11.1972, R04/70; Einschätzung des Amts für Arbeit, Rat der Stadt Schwerin, zur arbeitsmäßigen Wiedereingliederung 1974 und im 1. Halbjahr 1975, 1.9.1975, R13/191; alle StadA Schwerin; vgl. Korzilius 2005: 637f.

[864] Bericht der Strafverfolgungsorgane über die Bewegung und Bekämpfung der Kriminalität 1961, Bezirksstaatsanwalt Schwerin, 25.1.1962, DO 1/27690, BAB; Einschätzung der Arbeit der Abt. Innere Angelegenheiten, Rat der Stadt Schwerin, Nov. 1963, R04/265; Statistische Übersichten über Strafentlassene und Arbeitsbummelanten bis 26 Jahre, Stadt Schwerin, 1.7. bis 1.12.1966, 8.12.1966, R04/292; Niederschrift über die Sitzung der ‚Arbeitsgruppe Sicherheit und Ordnung', SED-Kreisleitung, 30.8.1967, R04/387; alle drei StadA Schwerin; vgl. Windmüller 2006: 202f.

Beispielsweise ermahnte der Maßnahmenplan des Rates des Bezirks Schwerin aus dem Spätjahr 1963 dazu, Jugendliche von vornherein an regelmäßige Arbeit zu gewöhnen, damit sie erkannten, dass „die Arbeit eine Sache der Ehre und des Ruhmes ist". Wie eine solche „Gewöhnung" aussehen konnte, blieb offen. Weiterhin sprach der Rat des Bezirkes von „besondere[r] Fürsorge" bzw. „Hilfe in sozialen Fragen", von „Kontrollen", „Einschätzungen" und „Aussprachen", von „ständige[r] Arbeit", „Beratung" und „Erziehung" – allesamt Begriffe, die eigentlich eine genauere Auslegung erforderten. Ähnliches galt für die Beschlüsse und Informationen zum StGB und zur GVO unmittelbar nach 1968: Es blieb unklar, wie die „Einflussnahme", die „(psychologische) Einwirkung" oder gar die „zielgerichtete Stimulierung positiver, sozialistischer Verhaltensweisen", die sich das DDR-Innenministerium wünschte, praktisch umgesetzt werden sollten. Auch die Übersichten der Verwaltung über vollzogene Maßnahmen brachten hier kein Licht ins Dunkel, enthielten sie doch dieselben Allgemeinplätze.[865]

Damit passten die Texte, auf deren Grundlage die ‚Arbeitsbummelei' aus der Welt geschafft werden sollte, zu generellen Beobachtungen über die Verwaltungssprache der DDR: „Leerformeln und Begriffshülsen", so Jessen, prägten die staatlichen Unterlagen, so dass es auch im Schweriner Fall schwerfällt, den konkreten Vollzug der örtlichen Erziehung zu erkennen. Für die Handlungsträger vor Ort wiederum war die fehlende begriffliche Genauigkeit ein zweischneidiges Schwert: Einerseits herrschte Unsicherheit darüber, was die Ostberliner Regierung von ihnen erwartete, andererseits erhielten sie Auslegungsspielräume, die sie nach eigenem Ermessen füllen konnten. Neben den Schwierigkeiten, die quasi-staatlichen und staatlichen Stellen zur Mitarbeit in diesem Bereich zu bewegen, war dies vermutlich ein weiterer Grund dafür, dass die gewünschte Systematik der Erziehungsarbeit in Schwerin ausblieb. Darüber hinaus weisen Windmüller und Korzilius mit Blick auf die auswärtigen AEK nach, dass diese Einrichtungen – ähnlich wie frühere Arbeitshäuser – in der Regel stark verwahrlost waren und dass die dortige ‚Erziehung' allein in harter körperlicher Arbeit und Disziplinierung bestand.[866]

---

[865] Beschluss Nr. 140-26/63 des Rats des Bezirks Schwerin, 26.11.1963, R04/265; Informationen des Ministeriums des Innern der DDR, Hauptabt. Innere Angelegenheiten, Nr. 2/1969; Beschluss des Rats der Stadt Schwerin, 16.4.1969; beide R04/32; alle StadA Schwerin; vgl. Korzilius 2005: 410-2, 418; vgl. Windmüller 2006: 60.

[866] Jessen, Ralph, „Diktatorische Herrschaft als kommunikative Praxis: Überlegungen zum Zusammenhang von ‚Bürokratie' und Sprachnormierung in der DDR-Geschichte", in: Lüdtke, Alf und Becker, Peter (Hrsg.), Akten, Eingaben, Schaufenster: Die DDR und ihre Texte – Erkundungen zu Herrschaft und Alltag, Berlin 1997, S. 61; Korzilius 2005: 291-300; vgl. ebd.: 637f., 650f.;

Erst in den frühen 1970er Jahren finden sich in den Schweriner Akten präzisere Vorgaben für die Erziehung vor Ort, wobei die Verwendung von vagen Begriffen wie ‚Aussprachen' oder ‚Erziehung' zu beobachten war. So versuchte das Oberste Gericht, den Straftatbestand der ‚Arbeitsscheu' näher auszuführen. Dieser Schritt sollte willkürliches Handeln der örtlichen Organisationen und Behörden unterbinden, wodurch das Gericht offenbar ein gewisses Maß an Rechtsstaatlichkeit anstrebte. Außerdem legte der Rat des Bezirkes spezifischere Inhalte örtlicher Erziehungsprogramme fest. Demnach sollten die ‚kriminell Gefährdeten' unter anderem an den Veranstaltungen von Massenorganisationen und Betrieben teilnehmen und lernen, sich ihr Gehalt „sinnvoll" einzuteilen und finanzielle Verpflichtungen gegenüber der Allgemeinheit und ihren Familien einzuhalten. Wenige Monate später ergänzte das Innenministerium dieses Programm durch weitere Anregungen. ‚Kriminell Gefährdete' sollten den Umgang mit verdächtigen Personenkreisen sowie bestimmte Orte meiden und sich bei Alkoholismus „medizinisch-therapeutischen Maßnahmen" unterziehen. Seit September 1973 gab es zudem ein Berufsberatungszentrum für Jugendliche, das aber nach Ansicht der Verwaltung zumindest in seinen Anfängen in seiner Wirkung begrenzt war, weil die nötigen Räumlichkeiten für dieses Zentrum fehlten.[867]

Diese Konkretisierungen reichten jedoch nicht an die umfangreichen und detaillierten Planungen in den beiden westdeutschen Städten heran, und abseits dieser Absichtserklärung fehlen Quellen zur Umsetzung der Vorgaben. Zudem zeigt sich darin, dass die staatlichen Behörden nicht den Glauben daran in Frage stellten, dass (erwachsene) Menschen im Sinne der Staatsführung erzogen werden könnten. Im Gegensatz zu ihren westdeutschen Kollegen bemühten sich die Staatsvertreter in der DDR weiterhin, egal ob auf nationaler oder lokaler Ebene, ‚Randgruppen' durch einseitige Assimilation in die Gesellschaft einzugliedern. Weder in der DDR generell noch in Schwerin kam es zu einem Umschwung weg von der autoritären Erziehung hin zur verständnisvolleren Hilfestellung. Letztere Zielsetzung lässt sich zwar in Ansätzen aus kirchlichen Dokumenten herauslesen (und das schon in den 1950er Jahren, also ähnlich wie im Fall der Freiburger ‚Zigeuner'), allerdings war den Kirchen die offizielle Betreuung von ‚Arbeitsbummelanten' bzw. ‚asozialen Familien' verwehrt. Wenn es

---

Windmüller 2006: 102-12; vgl. ebd.: 185f.; vgl. Rudolph 1995: 35f.; vgl. Zeng 2000: 38f.; vgl. Raschka, in: Eimermacher/ Volpert 2006: 767.

[867] Bericht über die Verwirklichung der GVO vom 15.8.1968, 15.6.1971, AZ (7.11-1-Z 122/91)-20748; Präsidiumsvorlage zur Anwendung von § 249 StGB, 8.11.1971; Schreiben des Staatssekretärs des Ministerium des Innern der DDR, 27.11.1971; beide AZ (7.11-1-Z 68/91)-18253; alle LHA Schwerin; Einschätzung der Abt. Berufsbildung und Berufsberatung, Rat der Stadt Schwerin, zur Durchsetzung des Kriminalitätsvorbeugungsprogramms von 1970, 4.6.1973, R04/70, StadA Schwerin; vgl. Raschka, in: Eimermacher/ Volpert 2006: 770f.

überhaupt zu einem Wandel kam, so zielte dieser eher auf eine stetig verschärfte Handhabe gegen ‚Arbeitsbummelanten' ab, bis schließlich in den späten 1970er Jahren der Gedanke der Erziehung hinter jenem der Bestrafung zurücktrat.[868]

Insgesamt erschienen die Erziehungsversuche der Schweriner Behörden somit als ein groß angelegtes, aber vielfach beeinträchtigtes Unterfangen. Zwar gab es offenbar durchaus einige Erfolge zu verzeichnen, allerdings beobachteten staatliche Stellen besonders in den frühen 1970er Jahren hohe Rückfallquoten unter ‚kriminell Gefährdeten', die bereits Erziehungsmaßnahmen durchlaufen hatten. Aus Sicht der staatlichen Stellen lag dies vor allem am Versagen der örtlichen Beteiligten. So scheiterte der Anspruch, Betriebe, Massenorganisationen und die übrige Bevölkerung in die Erziehung der ‚Arbeitsbummelanten' einzubinden, in der Realität immer wieder am Unwillen und teils auch Überforderung dieser Personenkreise. Die Mitarbeiter der staatlichen Behörden selbst waren aber ebensowenig frei von Fehlern, etwa weil sie durch andere Aufgaben überlastet waren.

In der Folge verzögerten sich Maßnahmen, ein Umstand, den die Leiter der zuständigen Abteilungen (Arbeit und Inneres) in Stadt und Bezirk für das Verfehlen ihrer Ziele verantwortlich machten. Andere Faktoren erkannten die Verwaltungsvertreter nicht an, etwa dass die Vorgaben für die Erziehungsarbeit bis in die späten 1960er Jahre hinein kaum konkrete Handlungsanweisungen enthielten. Dieser Umstand ließ Eigendynamiken zu, was einem systematischen Vorgehen im Wege stand. Nicht zuletzt krankten die Erziehungsversuche in Schwerin aber auch an ihrem Grundprinzip der Integration durch (erzwungene) Assimilation, ein Prinzip, das keineswegs als ostdeutsche Besonderheit gewertet werden darf. Die Verantwortlichen in Ost und West reagierten aber unterschiedlich auf die Erkenntnis, die sich in beiden Staaten in den späten 1960er Jahren verbreitete, nämlich dass die erzwungene Eingliederung misslang. Während die DDR-Staatsführung die Erziehung zunehmend durch die reine Bestrafung ersetzte, wandten sich die westdeutschen Behörden und Verbände neuen Ansätzen der Arbeit mit ‚Randgruppen' zu, die von einem größeren Verständnis für andersartige Lebensentwürfe geprägt waren. Mit Blick auf den Umgang mit ‚Randgruppen' trennten sich die Wege zwischen Ost und West also erst ein Vierteljahrhundert nach Kriegsende.

---

[868] Zehnjahresbericht des Landespastors Theodor Rohrdantz zur Mecklenburgischen Inneren Mission 1945-1955, 20.9.1955, AZ (03.01.01.01.)-1404; Bericht über die soziale Arbeit innerhalb des Landesverbands Innere Mission und Hilfswerk, 26.10.1964, [unverzeichnete Akte: Stadtmission Schwerin, 1959-74]; beide LKA Schwerin; vgl. Zeng 2000: 37; vgl. Raschka, in: Eimermacher/ Volpert 2006: 770; vgl. Windmüller 2006: 97.

In Freiburg versuchten die ‚Zigeuner', ihre Interessen auf rechtlichem Wege durchzusetzen. Eine solche Möglichkeit war den Schweriner ‚Arbeitsbummelanten' verwehrt. Schließlich galten sie spätestens ab 1968 als Kriminelle oder zumindest ‚kriminell Gefährdete' und genossen auch vorher schon keinen rechtsstaatlichen Schutz. Trotzdem belegen 68 Einzelfallakten sowie die Protokolle von Gremiensitzungen mit weiteren Betroffenen, dass sich diese Menschen nicht einfach mit dem Vorwurf der ‚Arbeitsbummelei' abfanden. Stattdessen versuchten sie auf unterschiedliche Weise dagegen vorzugehen, soweit feststellbar eher als Einzelperson denn als Gruppe.

Eine Strategie der Betroffenen stimmte dabei mit jener überein, die aus den Schreiben von Hilfsbedürftigen spricht, die sich um Fürsorgeunterstützung bemühten: Die Verfasser rechtfertigten ihre unterbliebene Arbeitstätigkeit dadurch, dass sie Opfer ungünstiger Zeitumstände geworden waren, mit denselben Argumenten wie die Hilfsbedürftigen, die nicht konkret unter dem Verdacht der ‚Arbeitsbummelei' standen. Dazu zählten in erster Linie Verweise auf gesundheitliche Probleme oder schwierige familiäre Verhältnisse (etwa infolge von Scheidungen). Daneben bekundeten einige ‚Arbeitsbummelanten' ihren Arbeitswillen, indem sie beteuerten, sich mehrfach, aber vergebens beworben zu haben. Außerdem fanden sich in den Äußerungen der ‚Arbeitsbummelanten' verdeckte Anschuldigungen gegen das System, wie sie in den Schreiben von Hilfsbedürftigen ebenso vorkamen, etwa wenn die Betroffenen das Fehlen von Kinderbetreuungsangeboten oder geeigneten Wohnungen beklagten. Daraus konnte der Vorwurf abgelesen werden, dass die Staatsführung ihre Versprechen nicht erfüllt hatte.[869]

Viele gingen (in Übereinstimmung mit den Befunden Windmüllers) aber noch einen Schritt weiter: Sie kritisierten offen Missstände, die sie als Ursache ihrer ‚Arbeitsbummelei' bezeichneten, und leiteten daraus Forderungen nach Verbesserungen ab. Dies galt insbesondere für die Verhältnisse an den ihnen zugewiesenen Arbeitsplätzen, die zahlreiche Betroffene thematisierten. Sie bemängelten dabei die zu schwere körperliche Arbeit, den geringen Lohn, zu wenige Urlaubstage oder zu viele Überstunden, daneben auch das soziale Umfeld im Beruf, etwa die Hierarchien im Betrieb oder das Gerede der Kollegen. Zudem beschwerten sich einige darüber, dass sie Arbeiten verrichten sollten, für die sie sich als zu hoch qualifiziert empfanden. In

[869] S. bspw. Aktenvermerk der Abt. Innere Angelegenheiten, Rat der Stadt Schwerin, zu Helga L., 28.12.1961, R04/272; Niederschriften über die Sitzungen der ‚Arbeitsgruppe zur Bekämpfung des Bummelantentums', 8.2.1965 (R13/190), 2.11.1965, 30.11.1965, 10.3.1967 und 15.1.1968 (alle vier R04/481); alle StadA Schwerin; vgl. Kapitel 2.5.5.

der Folge verlangten sie entweder die Zuweisung neuer Arbeitsplätze, die ihren Ansprüchen genügten, oder gar die freie Berufswahl – letzteres ein Recht, das in der Planwirtschaft des ostdeutschen Staates keinen Platz hatte.[870]

Über diese Forderung nach eigenständigen Entscheidungen zur Berufstätigkeit hinaus gab es nicht zuletzt auch ‚Arbeitsbummelanten', die grundsätzlich gegen das Leben im ‚real existierenden Sozialismus' protestierten oder zumindest Ansichten zu erkennen gaben, die dem Idealbild des ‚sozialistischen Bürgers' widersprachen. So gestanden einige offen ein, dass sie sich durch andere Personen finanziell unterstützen ließen, anstatt selbst zu arbeiten. Bei Frauen trat hier bis in die späten 1960er Jahre der Wunsch nach dem traditionellen Familienmodell des alleinverdienenden Familienernährers zutage. Diese Frauen widersprachen damit der offiziellen Propaganda der DDR-Staatsführung zur weiblichen Gleichberechtigung. Mehr noch, sie schienen sogar den Befürchtungen der staatlichen Stellen Recht zu geben, dass sie (in welcher Form auch immer) vom Westen beeinflusst waren. Schließlich galt besagtes Modell in der Bundesrepublik der 1950er und 1960er Jahre noch als erstrebenswert. Andere ‚Arbeitsbummelanten' erklärten, sie bräuchten keine feste Arbeitsstelle, da sie sich durch Gelegenheits- oder Schwarzarbeit versorgten – auch das ein Verhalten, das den Wünschen der Staatsführung und den Erfordernissen der Planwirtschaft entgegenstand. Direkte Sympathiebekundungen zum Westen oder eine klare Ablehnung der DDR waren aber nur in seltenen Fällen zu finden und dann überwiegend bei Personen, die entweder aus der Bundesrepublik stammten oder dort gelebt hatten.[871]

Proteste gegen ungünstige Arbeitsbedingungen oder die DDR an sich fanden nicht nur in mündlichen oder schriftlichen Stellungnahmen ihren Niederschlag. Stattdessen ließen mehrere ‚Arbeitsbummelanten' Taten statt Worte sprechen. Sie nutzten

---

[870] S. bspw. Schreiben des Amts für Arbeit, Rat der Stadt Schwerin, wg. Ella S., 22.9.1958 und 25.2.1960; beide R13/388; Aktenvermerk der Abt. Innere Angelegenheiten, Rat der Stadt Schwerin, zu Monika S., 5.5.1962, R04/272; Niederschriften über die Sitzungen der ‚Kommission für die arbeits- und wohnraummäßige Unterbringung von Rückkehrern, Zuziehenden und Haftentlassenen', 24.10.1962 (R04/271) und 19.11.1964 (R04/362); Aktenvermerk des Amts für Arbeit zu Heinz S., 19.5.1964, R13/188; Ratsvorlage mit Antrag auf Arbeitserziehung für Gerd S., 20.12.1966, R04/212; Niederschriften über die Sitzungen der ‚Arbeitsgruppe zur Bekämpfung des Arbeitsbummelantentums', und 10.1.1966 und 18.10.1967; beide R04/481; alle StadA Schwerin; Windmüller 2006: 96; vgl. Schroeder 1998: 488f.

[871] S. bspw. Schreiben der Abt. Innere Angelegenheiten, Rat der Stadt Schwerin, wg. Konrad H., 6.2.1961, R04/504; Aktenvermerk des Amts für Arbeit zu Heinz S., 19.5.1964, R13/188; Schreiben des Amts für Arbeit wg. Hannelore N., 31.3.1965; Ratsvorlage mit Antrag auf Arbeitserziehung für Hans-Jürgen R., 9.9.1965; beide R13/190; Niederschriften über die Sitzungen der ‚Arbeitsgruppe zur Bekämpfung des Arbeitsbummelantentums', 27.9.1967 und 15.1.1968; beide R04/481; alle StadA Schwerin; vgl. Wehler 2010: 183; vgl. Echternkamp 2013: 186f.

beispielsweise die ‚Arbeitsbummelei' bewusst dazu, die Entlassung von Arbeitsstellen zu erzwingen, die ihnen nicht zusagten. Drohten als Folge dieses Verhaltens Erziehungsmaßnahmen, störten die ‚Bummelanten' das Vorgehen der staatlichen und quasi-staatlichen Stellen, indem sie Vorladungen zu Aussprachen nicht Folge leisteten oder Gerichtsverfahren dadurch zum Abbruch zwangen, dass sie vorübergehend wieder eine Arbeitsstelle annahmen. Nach Erlass der GVO 1968 verstießen zudem einige gegen die Erziehungsprogramme, die auf dieser Verordnung beruhten. Korzilius vermutet hier jedoch, dass dies nicht unbedingt mit Absicht geschah, da die Betroffenen keine Kopie des Programms erhielten und daher Punkte vergaßen. Ähnlich argumentiert Windmüller, dass die Betroffenen oft psychisch labil waren und sie womöglich aus diesem Grund die Vereinbarungen nicht einhalten konnten.[872]

Die Strategien, mit denen ‚Arbeitsbummelanten' den gegen sie erhobenen Vorwürfen begegneten, umfassten also vor allem Rechtfertigungen, Beschwerden über widrige Umstände (teils verbunden mit Systemkritik) und zumeist passiven Widerstand gegen eingeleitete Maßnahmen. Bei den staatlichen Stellen stießen sie damit auf wenig Verständnis. Stattdessen schlug den Betroffenen in der Regel Misstrauen entgegen, wie interne Stellungnahmen der Behörden nahe legen. Darin bezichtigten Verwaltungsvertreter die ‚Arbeitsbummelanten' der Lüge und des Vortäuschens falscher Tatsachen, etwa wenn es um angeblich aussichtslose Bewerbungen oder Schilderungen gesundheitlicher und familiärer Schwierigkeiten ging.

Bisweilen verhöhnten die Behördenmitarbeiter die ‚Arbeitsbummelanten' sogar. So hieß es 1964 über einen ehemaligen Heizer, der sich über die ihm zugewiesene Stelle in der Gartenarbeit beschwerte, dass es sich bei letzterer um eine Tätigkeit handele, „die sowohl von einer Frau als auch von einem Rentner ausgeführt werden kann". Dass der Mann stattdessen Akademiker werden wollte, hielten die Behörden für Selbstüberschätzung. In ähnlicher Weise vermutete die ‚Arbeitsgruppe zur Bekämpfung des Arbeitsbummelantentums' 1968, dass ein ‚Arbeitsbummelant' nur deshalb die DDR kritisiere und auswandern wolle, weil er an der Universität versagt habe. Angesichts dieser abwertenden und ablehnenden Haltung reagierten die Behörden grundsätzlich mit Druck und Zwangsmaßnahmen auf ‚Arbeitsbummelei'. Ein einziges Mal ließ sich demgegenüber den Akten entnehmen, dass die Arbeitsgruppe den Wünschen eines ‚Arbeitsbummelanten' folgte, nämlich als sie 1965 einem

---

[872] Niederschrift über die arbeits- und wohnraummäßige Unterbringung von Rückkehrern, Zuziehenden und Haftentlassenen, 20.3.1965, R04/339; Eingabenanalyse zum Bereich Arbeitskräftelenkung im II. Quartal 1965, R13/49; Statistische Übersichten über Strafentlassene und Arbeitsbummelanten bis 26 Jahre, Stadt Schwerin, 1.7. bis 1.12.1966, 8.12.1966, R04/292; alle StadA Schwerin; Korzilius 2005: 645; Windmüller 2006: 261.

jungen Mann zugestand, in einem Betrieb seiner Wahl zu arbeiten. Offenbar war damit dessen ‚Arbeitsbummelei' erfolgreich bekämpft, da sein Fall danach nicht mehr in den Akten erschien. Trotzdem machte dieses Beispiel nicht Schule, weil das ostdeutsche System ein generelles Entgegenkommen gegenüber diesem Personenkreis nicht zuließ.[873]

Ebenso wenig eröffnete die DDR den ‚Arbeitsbummelanten' Möglichkeiten der Selbstorganisation in Interessengruppen, vergleichbar jenen, die den Freiburger ‚Zigeunern' und Castrop-Rauxeler Obdachlosen im Rahmen der im Grundgesetz garantierten Versammlungsfreiheit ab den späten 1960er bzw. frühen 1970er Jahren bereitstanden. Im Gegenteil: Wenn mehrere ‚Arbeitsbummelanten' gemeinsam ihre Zeit verbrachten, sorgten sich die Verwaltungsmitarbeiter, dass diese Personen gegenseitig schlechten Einfluss aufeinander ausübten und dadurch unerwünschte Verhaltensweisen verfestigten. Deshalb enthielten die Vereinbarungen, welche die Behörden auf Basis der GVO von 1968 mit den Betroffenen abschlossen, auch Vorgaben, wonach die Betroffenen den Umgang mit anderen ‚kriminell Gefährdeten' meiden sollten.[874]

Im Prinzip gab es für ‚Arbeitsbummelanten' daher nur einen Weg, sich vom Verdacht des moralischen Vergehens und später auch des Rechtsbruchs zu befreien: indem sie von sich aus auf die Behörden zugingen und Hilfestellungen erbaten. Zumindest in einigen wenigen Fällen in den 1960er Jahren lässt sich beobachten, dass Betroffene bei der Stadtverwaltung vorstellig wurden, entweder um nach längerer ‚Bummelei' eine neue Arbeitsstelle zugewiesen zu bekommen oder sogar um sich in ein Arbeitslager einweisen zu lassen, wie es ein 21-jähriger Zuziehender im November 1962 tat. Inwiefern sich die Betroffenen aus freien Stücken für dieses Vorgehen entschieden, ist jedoch unklar. Im Fall der 28-jährigen Helga V. berichtete die Verwaltung beispielsweise, dass diese im März 1965 unaufgefordert um Hilfe bei der Arbeitsvermittlung gebeten habe, „da sie angeblich selbst keinen Ausweg mehr aus ihrer Situation wußte". Danach sei sie aber weiterhin ‚Arbeitsbummelantin' gewesen, was den Verdacht nahe legt, dass sie von Dritten zur Kontaktaufnahme mit der Verwaltung überredet oder gar gezwungen worden war. Zudem erstaunt der Wunsch des Zuziehenden, sich in ein Arbeitslager einweisen zu lassen. Laut Windmüller neigten nämlich

---

[873] Schreiben einer Jugendhelferin, 27.4.1964; Schreiben des Amts für Arbeit zu Heinz S., 19.5.1964; beide R13/188; Ratsvorlage mit Antrag auf Arbeitserziehung für Gisela O., 14.6.1966, R04/212; Niederschriften über die Sitzungen der ‚Arbeitsgruppe zur Bekämpfung des Arbeitsbummelantentums', 20.3.1965, 8.11.1967 und 15.1.1968; alle drei R04/481; alle StadA Schwerin; vgl. Windmüller 2006: 261.

[874] S. bspw. Bericht zu Rückkehrern, Zuziehenden und Haftentlassenen, 30.4.1963; Schreiben der Abt. Innere Angelegenheiten, Rat der Stadt Schwerin, 24.9.1963; beide R04/387, StadA Schwerin; vgl. Hockerts, in: *ZSR* 1/2009: 46.

‚Arbeitsbummelanten' vor der Strafrechtsreform von 1968 dazu, Straftaten zu begehen, um eine Verurteilung zur Arbeitserziehung zu vermeiden. Denn beim Zusammenfallen von ‚Arbeitsbummelei' und Straffälligkeit war kein Verfahren auf der Grundlage der Verordnung von 1961 möglich.[875]

Trotz letzterer Option erschienen die Handlungsspielräume von Personen, die unter dem Verdacht der ‚Arbeitsbummelei' standen, generell beschränkt. Die staatlichen Stellen ließen Rechtfertigungsversuche nicht gelten, sondern bezichtigten die ‚Arbeitsbummelanten' der Täuschung. Ebenso wenig Erfolg hatten jene, welche die Zustände auf dem Arbeitsmarkt beklagten, die DDR an sich in Frage stellten oder Maßnahmen durch ihren Widerstand behinderten. In der Regel reagierten die Adressaten dieser Kritik darauf nämlich mit Ablehnung und Verachtung. Den ‚Arbeitsbummelanten' war zudem untersagt, sich in Interessengruppen zusammenzuschließen. Wohlwollen konnten sie dagegen eigentlich nur erwarten, wenn sie sich von sich aus den Vorgaben des Staates unterwarfen, etwa indem sie um Arbeitsvermittlung baten. Ob diese Unterwerfung freiwillig geschah, ist aber fragwürdig. Die ‚Arbeitsbummelanten' bemühten sich somit zwar, als eigenständig Handelnde aufzutreten, allerdings ließen die staatlichen Stellen eine solche Selbstständigkeit nicht zu.

4.4.7. Zwischenfazit

Trotz einer eher schwierigen Quellenlage zeigt der Fall der Schweriner ‚Arbeitsbummelanten' auf, wie die DDR-Staatsführung mit Menschen umging, die ihren sozialistischen Idealen nicht entsprachen, nämlich indem sie versuchte, diese Menschen unter Zwang in die Gesellschaft einzugliedern. Motiviert war dieses Vorgehen dadurch, dass die ‚Arbeitsbummelanten' durch Geschlecht, Alter und Verhalten die Grundfesten des ostdeutschen Staates in Frage stellten. Entsprechend war die Haltung der staatlichen Stellen (auch in Schwerin) durchgehend von Misstrauen und Ablehnung gegenüber den ‚Arbeitsbummelanten' geprägt, zunächst aus moralischen und wirtschaftlichen, dann ideologischen und schließlich auch kriminologischen Gründen. Ebenso waren in der Bevölkerung abwertende Vorurteile über ‚Arbeitsbummelanten' verbreitet, dies aber verstärkt erst nach dem Mauerbau 1961, als die Enttäuschung über verwehrte Aufstiegsaussichten zunehmend ein Ventil in der Ausgrenzung von Außenseitern

[875] S. bspw. Schreiben der Abt. Innere Angelegenheiten, Rat der Stadt Schwerin, 24.9.1963, R04/387; Ergänzung zum Bericht über Arbeitsbummelanten, 14.10.1964; Ratsvorlage mit Antrag auf Arbeitserziehung für Helga V., 15.4.1965; beide R13/190; alle StadA Schwerin; Windmüller 2006: 192; vgl. Korzilius 2005: 286.

fand. Zunehmend gestützt durch dieses gesellschaftliche Klima, erließ die Regierung seit 1961 mehrfach Gesetze und Verordnungen, die ein immer schärferes Vorgehen gegen ‚Arbeitsbummelanten' ermöglichten.

In erster Linie handelte es sich dabei um eine möglichst engmaschige Kontrolle durch Erfassung und Erziehung. Die Idee war, sämtliche ‚Arbeitsbummelanten' ausfindig zu machen, um sie dann unter Mithilfe zahlreicher (quasi-)staatlicher Organisationen und Einrichtungen so zu beeinflussen, dass sie sich zu guten ‚sozialistischen Bürgern' wandelten. Dies geschah in Schwerin durch Maßnahmen vor Ort und erst nach deren Scheitern durch Einweisung in AEK, die sich in anderen Gegenden der DDR befanden. Statistiken und Berichte wecken den Anschein, dass diese Idee durchaus Erfolge aus Sicht der Behörden brachte.

Es gab aber ebenso zahlreiche Hinweise, wonach die Maßnahmen in Schwerin und anderswo fehlschlugen, weil die praktische Umsetzung dieses Konzeptes in vielerlei Hinsicht erschwert war. Nach Meinung der Schweriner Behörden ließ vor allem das Zusammenspiel der Beteiligten zu wünschen übrig. Betriebe, Massenorganisationen und Bürger engagierten sich aus staatlicher Sicht nur unzureichend, zudem sahen Bezirksvertreter und Abteilungsleiter auch bei ihren Mitarbeitern Mängel bei der Verwirklichung der in sie gesetzten Hoffnungen.

Für andere Faktoren waren die Schweriner Staatsvertreter dagegen blind. Weder erkannten sie an, dass vage Begriffe und fehlende Handlungsanweisungen ihr Vorgehen beeinträchtigten, noch äußerten sie Zweifel an dem Grundprinzip, Menschen durch Zwang zu Gesellschaftsmitgliedern machen zu wollen. Nicht zuletzt räumten sie den Betroffenen keine Mitspracherechte ein. Indem die Staatsvertreter also verschiedene Ursachen des Scheiterns ihrer Maßnahmen ausblendeten, nahmen sie sich selbst die Möglichkeit, ihr Vorgehen neu auszurichten. Das Problem der ‚Arbeitsbummelei', das die Staatsführung durch Ideologie und Gesetzgebung konstruierte, begleitete die DDR daher bis zu ihrem Ende.

4.5. Fazit

In der Öffentlichkeit hoben Bundesrepublik und DDR stets ihre Unterschiede hervor. Die Untersuchung des Umgangs der drei Vergleichsstädte mit dort ansässigen ‚unwürdigen' Armutsgruppen zeigt aber, dass sich hinter diesen nach außen hin demonstrierten Differenzen ähnliche Denkansätze und Vorgehensweisen verbargen, ebenso wie die Lebenslagen dieser Gruppen wenig voneinander abwichen.

So ist zu beobachten, dass sowohl die Obdachlosen und ‚Zigeuner' als auch die ‚Arbeitsbummelanten' in mehrfacher Hinsicht am Rande der jeweiligen Gesellschaften standen, auf örtlicher Ebene und generell in Bundesrepublik und DDR. Wer zu diesen Gruppen gezählt wurde, hatte oftmals nur eine unzureichende Bildung erhalten. Den Freiburger ‚Zigeunern' blieb der Zugang zum öffentlichen Schulsystem sogar bis Mitte der 1960er Jahre verwehrt. Aus diesen Bildungsmängeln folgten zum Teil erhebliche Schwierigkeiten, auf dem (regulären) Arbeitsmarkt Fuß zu fassen, was wiederum materielle Beeinträchtigungen nach sich zog. Verschärft wurden diese Benachteiligungen durch gesundheitliche Probleme, die unter anderem auf widrige Wohnverhältnisse oder Suchtprobleme (insbesondere Alkoholismus) zurückzuführen waren.

Nicht zuletzt erschwerte ein weiterer wichtiger Faktor die Lebensumstände der drei Gruppen: die bewusste Ausgrenzung durch ihre Mitmenschen, die sich aus jahrhundertealten Vorurteilen speiste. Obdachlose und ‚Arbeitsbummelanten', die zunächst aufgrund der Kriegsfolgen gewisse Sympathien in der Bevölkerung genossen, standen zunehmend unter dem Verdacht, ihr Elend selbst herbeigeführt zu haben. ‚Zigeunern' schlug Misstrauen entgegen, weil sie als ethnisch und kulturell ‚Fremde' galten, was sich unter anderem darin zeigte, dass die Stadt Freiburg bis Mitte der 1960er Jahre nicht einmal ihren Bürgerstatus anerkannte. Ferner teilten die drei Gruppen ein weiteres gemeinsames Charakteristikum: Alle wichen von gängigen Normvorstellungen ihrer Zeitgenossen ab, waren also ‚asozial' im Wortsinn, da sie sich (so unterstellte es ihnen die übrige Bevölkerung) durch ihre Eigenschaften und Verhaltensweisen gegen die Gesellschaft stellten. Sie wurden deshalb mindestens als Ärgernis, wenn nicht sogar als Gefahr betrachtet.

Wie sehr diese Denkmuster gerade in den 1950er und 1960er Jahren in beiden deutschen Staaten verbreitet waren, zeigen die Schritte, mit denen die Städte ihre Probleme mit diesen Gruppen zu überwinden versuchten. Generell galten diese Gruppen nämlich (in der Bundesrepublik zunächst) nicht als Gegenstand der Sozialpolitik, sondern des Ordnungsrechts. Hauptverantwortlich für Maßnahmen im Hinblick auf diese Gruppen waren daher in erster Linie Ordnungs- und Sicherheitsbehörden, was sich auch auf die Maßnahmen selbst auswirkte: Sie standen beiderseits der innerdeutschen Grenze, wenn auch in der BRD nur bis in die späten 1960er Jahre, unter dem Zeichen von Kontrolle, Überwachung und Ordnung.

Im westdeutschen Fall ließen sich beispielsweise Razzien durch Polizeikräfte in den 1950er Jahren sowohl bei den Castrop-Rauxeler Obdachlosen (in Einzelfällen) als auch bei den Freiburger ‚Zigeunern' feststellen. Den ‚Zigeunern' drohte zudem bis in die 1960er Jahre hinein die dauerhafte Vertreibung aus Freiburg, da Verwaltung und

Politik bis dahin immer wieder auf den Erlass eines entsprechenden Landesgesetzes hinwirkten. Dieses Unterfangen scheiterte, was die Verantwortlichen aber nicht davon abhielt, den ‚Zigeunern' auf anderem Wege den Aufenthalt in Freiburg möglichst zu verleiden. Eine Lagerordnung unterwarf sie dem Anstaltsrecht, entzog ihnen also den Rechtsschutz, der Normalmietern zustand und der den Obdachlosen in Castrop-Rauxel ebenfalls verwehrt blieb.

Diese für ‚Zigeuner' und Obdachlose rechtlich unbefriedigende Situation fand weiter Anwendung, als die beiden Städte in der ersten Hälfte der 1960er Jahre neue Unterkünfte für Obdachlose bzw. ‚Zigeuner' schufen. Die Städte hielten die Unterkünfte nämlich durch Größe, Lage und Gestaltung bewusst unwirtlich. In Freiburg diente dies unter anderem dem Ziel, auswärtige ‚Zigeuner' vom Zuziehen abzuhalten und die bereits dort lebenden ‚Zigeuner' doch noch zum Wegzug zu bewegen. Allerdings stand dahinter ebenso die auch in Castrop-Rauxel verbreitete Hoffnung, die Bewohner dazu zu bringen, sich durch Wohlverhalten im Sinne der Verwaltungen ein Anrecht auf normale Wohnungen zu verdienen. Die Castrop-Rauxeler Notunterkünfte und die Freiburger Baracken sollten also einem erzieherischen Zweck dienen und auf die einseitige Assimilation in die ‚Normalgesellschaft' hinwirken. Damit entsprachen sie dem zu dieser Zeit in der Bundesrepublik verbreiteten ‚Drei-Stufen-Modell'.

Überdies bildete der Erziehungs- und Assimilationsanspruch in Castrop-Rauxel und Freiburg ein verbindendes Element mit der Situation der ‚Arbeitsbummelanten' in Schwerin. Doch unterschied sich die ostdeutsche Stadt von den westdeutschen Vergleichsstädten in der Wahl der Mittel. Die Schweriner Verwaltung setzte nämlich nicht darauf, dass sich über die ‚äußere Ordnung' in Form eigens dazu erstellter Unterkünfte die ‚innere', also psychische Ordnung der Betroffenen herbeiführen ließe. Stattdessen versuchte sie, mit Unterstützung zahlreicher Ämter und Organisationen ein spezielles Betreuungsprogramm auf der Basis rechtlicher Vorgaben anzuwenden. (Die Kirchen als Träger einer alternativen Weltsicht blieben dabei außen vor.) Dieses Programm sollte die ‚Arbeitsbummelanten' zu nützlichen ‚sozialistischen Bürgern' machen – eine Zielsetzung, die sie im gesamten Untersuchungszeitraum und darüber hinaus beibehielt. Die ‚Arbeitsbummelanten' blieben also aus Sicht der Behörden ein ordnungsrechtliches Problem. Mehr noch: Dank neuer Gesetzeswerke ab 1968 galt ‚Arbeitsscheu' sogar als Straftatbestand.

Demgegenüber hatten die verfügbaren Betreuungsangebote für ‚Zigeuner' und Obdachlose in den beiden westdeutschen Städten von vornherein eher die soziale Hilfestellung zum Inhalt, die sich schließlich durchsetzte. Außerdem ging die Initiative dazu nicht wie in der DDR von Verwaltung und Politik aus, wohinter wiederum

zentrale Vorgaben der Staatsführung standen, sondern von Verbänden und Organisationen der freien Wohlfahrtspflege. Angesichts der weit verbreiteten Vorbehalte gegenüber diesen Bevölkerungsgruppen war die Zahl dieser Organisationen jedoch sehr begrenzt. Im industriell-sozialdemokratisch geprägten Castrop-Rauxel nahm sich im Prinzip nur die ‚Arbeiterwohlfahrt' der Obdachlosen an, im katholisch-akademischen Freiburg widmeten sich vor allem die zuständige katholische Kirchengemeinde sowie Studentengruppen den dort ansässigen ‚Zigeunern'.

Freiburger Kirchenvertreter traten dabei bereits in den 1950er Jahren als Fürsprecher der ‚Zigeuner' gegenüber der Stadt auf und nahmen sich der religiösen Seelsorge dieser Gruppe an. Seit den frühen 1960er Jahren ergänzten katholische Studentengruppen dieses Angebot durch Maßnahmen in der Kinder- und Jugendbetreuung, die seit Mitte der 1960er Jahre einer systematischeren Planung unterlagen. Diese Planung unterstand jedoch der Federführung des ‚Jugendhilfswerkes', eines überkonfessionellen und überparteilichen Vereins, dessen Mitglieder aus der Bürgerschaft stammten und den die Stadt finanziell stützte. In Castrop-Rauxel dagegen dauerte es bis in die späten 1960er bzw. frühen 1970er Jahre, bis die dortige ‚Arbeiterwohlfahrt' ein Modellprojekt zur systematischen Betreuung von Obdachlosen in die Wege leitete.

Trotz des zeitlichen Unterschiedes muss festgehalten werden, dass es in beiden Fällen diese Impulse waren, die dazu beitrugen, dass schließlich die Stadtverwaltungen die Schwierigkeiten der ‚Zigeuner' und Obdachlosen zu sozialen Problemlagen umdeuteten. In Freiburg gehörte das Lager der ‚Zigeuner' seit 1963 in den Zuständigkeitsbereich des Sozialamtes, und in Castrop-Rauxel stellte die Verwaltung Anfang der 1970er Jahre einen Sozialarbeiter ein, der die ‚Resozialisierung' der Obdachlosen koordinieren sollte (auch wenn die Hauptverantwortung beim Ordnungsamt blieb). Des Weiteren machten sich in beiden Städten bundesweite Tendenzen der Professionalisierung in der Sozialarbeit und der Pluralisierung der Gesellschaft bemerkbar, ebenso das Aufkommen von Planungseuphorie, Reformklima und kritischer Öffentlichkeit und nicht zuletzt das noch junge Konzept eines aktivierenden Sozialstaates, das sich spätestens in den 1980er Jahren durchsetzte.

Dadurch inspiriert verabschiedeten beide Städte (erneut mit zeitlichem Abstand) umfangreiche Programme, um die ‚Zigeuner' und Obdachlosen in die Gesellschaft einzugliedern, namentlich das bundesweit bekannt gewordene ‚Freiburger Modell' 1969 und ein Konzept der Stadtverwaltung Castrop-Rauxel zur Obdachlosenarbeit von 1974. Im Unterschied zur DDR sollte diese Eingliederung nicht mehr durch eine erzwungene Anpassung an vorherrschende Normen vonstattengehen, sondern unter Berücksichtigung der Eigeninteressen der Zielgruppen, womit die Städte das

ursprünglich angloamerikanische Modell der ‚Gemeinwesenarbeit' aufgriffen. Nicht zuletzt unterstützte in dieser späten Phase des Untersuchungszeitraums der bundesdeutsche Gesetzgeber die Arbeit mit den nun als ‚Randgruppen' bekannten ‚Zigeunern' und Obdachlosen, indem er die ‚Hilfen in sozialen Schwierigkeiten' im BSHG ausbaute.

In den 1960er Jahren liefen also die Entwicklungen in DDR und Bundesrepublik auseinander. Auf der einen Seite der innerdeutschen Grenze unterstanden die ‚Arbeitsbummelanten' weiter der intensiven sozialen und administrativen Kontrolle und blieben umfangreichen Erziehungsversuchen ausgesetzt, die der Staat mittels Strafrechtsreform sogar noch verschärfte. Auf der anderen Seite trugen die Initiative freier Wohlfahrtsorganisationen und bundesdeutsche Liberalisierungstendenzen dazu bei, dass die bisher als ‚unwürdig' verachteten ‚Randgruppen' der ‚Zigeuner' und Obdachlosen zunehmend Hilfeleistungen und Entgegenkommen erhielten, wenn auch nicht (angesichts fortbestehender Vorurteile in der Bevölkerung) von allen Seiten.

Allerdings muss der Erfolg der Maßnahmen in allen drei Städten durchgehend eher ambivalent bewertet werden. Einerseits gibt es Zahlen, die dafür sprechen, dass die Vorgehensweisen (und zwar auch die Erziehungsversuche unter Zwang) ihr Ziel zumindest teilweise erreichten. Zwischen 1965 und 1975 sanken die Zahlen der Castrop-Rauxeler Obdachlosen um fast zwei Drittel. Ähnlich verließen allein in der zweiten Hälfte rund 100 Freiburger ‚Zigeuner' das Barackenlager am äußersten Stadtrand, und auch die Schweriner Behörden zogen in dieser Zeit Statistiken heran, die den Eindruck erweckten, dass nur eine Minderheit rückfällig wurde.

Doch gibt es etliche Hinweise dafür, dass die Behörden und Organisationen in den Städten ihren Wunsch, die Probleme mit den drei Gruppen endgültig zu überwinden, bis 1975 und auch in den Folgejahren nicht umfassend erfüllen konnten. Das Modellprojekt der ‚Arbeiterwohlfahrt' in Castrop-Rauxel beispielsweise verschwand nach dem Weggang seiner Initiatoren und dem Verlust von Fördermitteln aus den Medien. Ebenso lag der Anteil der Obdachlosen an der Gesamtbevölkerung dort auch 1975 noch über dem Landesdurchschnitt. In Freiburg verzögerten ebenfalls finanzielle Schwierigkeiten die vollständige Verwirklichung des ‚Freiburger Modells' bis in die 1980er Jahre, und mehrere Studien betonen, dass die Freiburger Sinti bis heute noch sozial benachteiligt sind, womöglich als unbeabsichtigte Folge der früheren Hilfsmaßnahmen. In Schwerin schließlich sank die Zahl der ‚Arbeitsbummelanten' nicht, sondern stieg im Gegenteil sogar an. Daher beklagten sich die Verantwortlichen immer wieder über die fehlende oder qualitativ unzureichende Mitarbeit der übrigen

Beteiligten. Sie übersahen dabei aber methodische und grundsätzliche Mängel, die das umfassende Gelingen ihres Erziehungskonzeptes verhinderten.

Ohnehin lassen die Akten den Schluss zu, dass die Betroffenen, denen diese Maßnahmen galten, andere Vorstellungen darüber hatten, wie sie ihren Lebensweg am besten gestalten konnten. Manche bemühten sich um allgemeine soziale Hilfeleistungen der Fürsorge oder Arbeitsämter, und zwar mit denselben Argumenten, die sich auch in den Äußerungen anderer Hilfsbedürftiger fanden und auf die Entlastung der Betroffenen von jeglichem Verdacht des Selbstverschuldens abzielten. Sie versuchten also, sich als ‚würdige' Arme darzustellen.

Andere Betroffene strebten eigenständige Lösungen ihrer Probleme an, abseits der bestehenden Hilfsangebote von Stadt, Staat und freien Trägern. In einigen Fällen führte dies dazu, dass sie sich über geltende Normen oder Gesetze hinwegsetzten. So ließen sich in Schwerin mehrere ‚Arbeitsbummelanten' durch Bekannte oder Familienmitglieder finanziell unterstützen, statt selbst zu arbeiten, oder sie verdienten durch Gelegenheits- oder Schwarzarbeiten ihren Unterhalt. In Castrop-Rauxel wiederum verstießen Bewohner der Obdachlosenunterkünfte gegen das Anstaltsrecht, indem sie die Unterkünfte nach eigenen Vorstellungen veränderten. Im Sinne des Strafrechts (in der DDR zumindest vor 1968) fielen aber die wenigsten durch kriminelle Handlungen auf, etwa Diebstahl oder Kapitaldelikte. Im Gegenteil: Insbesondere die Freiburger ‚Zigeuner' machten aktiv Gebrauch von den Mitteln, die ihnen das deutsche Rechtswesen zur Durchsetzung ihrer Interessen zugestand. Dazu zählten Petitionen, Demonstrationen, das Einschalten von Rechtsanwälten und Presse und sogar eine Verfassungsbeschwerde, die aber an Verfahrensfehlern scheiterte.

Die Freiburger ‚Zigeuner' waren es auch, die im Vergleich zu den beiden anderen Gruppen am stärksten als Gemeinschaft gegenüber Stadt und Staat auftraten. ‚Arbeitsbummelanten' und Obdachlose erschienen dagegen eher als ‚Einzelkämpfer', von denen sich einige sogar bewusst von anderen Betroffenen abgrenzten. Womöglich auch deshalb handelte es sich bei den ‚Zigeunern' um die erste Gruppe, die von Seiten der Stadt in die Konzeption von Hilfsangeboten eingebunden wurde. Bei den Obdachlosen in Castrop-Rauxel dauerte dies rund ein halbes Jahrzehnt länger, während die ‚Arbeitsbummelanten' in Schwerin zu Straftätern stilisiert wurden und ihnen daher Mitspracherechte verwehrt blieben. Grundsätzliche Verbesserungen ihrer Lage, etwa durch allgemeine Anerkennung als unterstützungswürdige Bevölkerungskreise (d.h. Überwindung abwertender Vorurteile) oder durch die Beseitigung struktureller Benachteiligungen, konnten aber weder die ‚Zigeuner' noch die ‚Arbeitsbummelanten' oder Obdachlosen mit ihren Handlungen erreichen.

Keine der drei Vergleichsstädte konnte von sich behaupten, frei von sozialen Problemen zu sein. Allerdings wichen Behörden und Organisationen in Castrop-Rauxel, Freiburg und Schwerin – mal zeitlich, mal inhaltlich – dahingehend voneinander ab, welche armutspolitischen Maßnahmen sie ergriffen, um diese Probleme zu bewältigen. Grund dafür waren nicht nur sozioökonomische und institutionelle Faktoren, sondern zum Teil auch erhebliche Unterschiede, wie die beteiligten Stellen und Gremien soziale Schwierigkeiten in ihren Städten definierten und ob sie diese überhaupt anerkannten.

Betrachtet man die eigentlichen **Maßnahmen**, so konnten diese Hilfsleistungen finanzieller Art sein, in Form von fürsorgerechtlich vorgesehenen laufenden Unterstützungen oder einmaligen Beihilfen an Einzelpersonen. Sie reichten aber auch über die rein monetäre Versorgung hinaus. Die Verwaltungen, oft aber eher freie Wohlfahrtsverbände, Massenorganisationen oder Kirchen, entwickelten für einige Bedürftige unterschiedliche Angebote der Unterbringung und Betreuung, die sich im Laufe der Zeit auffächerten. Andere Bedürftige erlebten dagegen verschärfte Kontrollen und Ausgrenzung.

Am Ende des Untersuchungszeitraums standen etwa für ältere Menschen, die nicht mehr in ihren bisherigen Wohnungen leben wollten oder konnten, in Castrop-Rauxel, Freiburg und Schwerin Plätze in Altenheimen, Pflegeheimen bzw. Pflegestationen in Altenheimen und Altenwohnungen zur Verfügung. Das Angebot dieser Wohnformen hatte sich bis dahin zunehmend erweitert, sein Umfang variierte aber je nach Stadt und reichte zumeist nicht an überregionale oder nationale Vorgaben heran. Dabei wurde Freiburg diesen Vorgaben am ehesten gerecht, auch weil Verwaltung, Wohlfahrtsverbände und Wohnbaugesellschaften dort schon sehr früh im Bereich der Unterbringung älterer Menschen aktiv geworden waren.

Ebenso hatten ältere Menschen die Wahl, persönliche Hilfen im gesundheitlichen, seelsorgerischen oder sozialen Bereich zu nutzen. Diese Hilfen waren daran angepasst, ob die Empfänger in oder außerhalb von Heimen lebten. Ältere Bewohner von Alten- oder Normalwohnungen beispielsweise profitierten davon, dass Wohlfahrtsverbände bzw. in Schwerin Kirchen und Volkssolidarität insbesondere ab den frühen 1960er Jahren Hauspflegeangebote, Mahlzeitendienste, Einrichtungen wie Altentagesstätten oder Geselligkeitsveranstaltungen arrangierten. Auch hier gab es aber

insofern Unterschiede zwischen den Städten, wann, wie und in welchem Ausmaß die Organisatoren ihre Projekte verwirklichen konnten.

Derartige Hilfen standen Obdachlosen in Castrop-Rauxel, ‚Zigeunern' in Freiburg und ‚Arbeitsbummelanten' in Schwerin lange Zeit kaum oder gar nicht zur Verfügung. Stattdessen waren sie zunächst in allen drei Städten Zielobjekte für Maßnahmen, die sie in ihrem persönlichen Handeln stark einschränkten. Dies galt vor allem in Schwerin, wo die ‚Arbeitsbummelanten' seit Anfang der 1960er Jahre strikten Kontrollen und Erziehungsversuchen ausgesetzt waren und schließlich ab den späten 1960er Jahren als Kriminelle verfolgt wurden. Die Castrop-Rauxeler und Freiburger Behörden schufen demgegenüber zwar in den frühen 1960er Jahren Unterbringungsmöglichkeiten für die jeweiligen Gruppen, doch ähnelten die Absichten dieser Maßnahmen jenen in Schwerin: Die neugebauten Unterkünfte sollten ihre Bewohner im Rahmen eines ‚Drei-Stufen-Modells' vor allem an gängige Normen anpassen. Jeweils weit außerhalb der Innenstädte gelegen und unwirtlich gestaltet, dienten die Unterkünfte zudem der Ausgrenzung und Abschreckung. Allerdings nahm die Entwicklung in den beiden westdeutschen Städten gegen Ende der 1960er Jahre einen anderen Weg als in Schwerin. Im Unterschied zu früher bemühten sich nun auch in Castrop-Rauxel und Freiburg Stadtverwaltungen und Wohlfahrtsverbände darum, den Obdachlosen bzw. ‚Zigeunern' durch Betreuung und andere Unterkünfte zu besseren Lebensumständen zu verhelfen.

Diese Armutspolitiken beruhten auf mehreren Einflussfaktoren, die sich in den drei Städten unterschiedlich entwickelten und Möglichkeiten eröffneten, aber auch Grenzen zogen. Dazu zählten rechtliche Vorgaben, institutionelle Eigenheiten, die wirtschaftliche Lage der Städte, ihre demografischen Profile, die jeweiligen Akteursnetzwerke und schließlich auch kulturelle und mentale Merkmale, namentlich die Sichtweisen der Bevölkerung über ihre benachteiligten Mitbürger. In letzterer Hinsicht waren Verwaltungen, Verbände und Organisationen in Castrop-Rauxel, Freiburg und Schwerin zwar geeint darin, dass sie zumeist nicht von ‚Armut' sprachen, sondern von ‚Hilfsbedürftigkeit'. Dieser Begriff war jedoch inhaltlich sehr facettenreich, wie das Beispiel der drei Städte belegt.

Dabei beruhte das Konzept der **Hilfsbedürftigkeit** in beiden deutschen Staaten zunächst einmal auf gesetzlichen Vorgaben. In BRD und DDR nannte das Fürsorgerecht in erster Linie jene Personen hilfsbedürftig, deren Einkommen unter dem jeweiligen Richtsatz lag, die unfähig waren, ihren Lebensunterhalt selbstständig zu verdienen, und die sonst niemanden um Hilfe bitten konnten. Wer diese Bedingungen erfüllte, konnte in der Regel mit Leistungen aus Fürsorgemitteln rechnen, sei es mit laufender

Unterstützung oder einzelnen Beihilfen. Die Erwartung eines solchen Standardverfahrens fand auch ihren Niederschlag in den Hilfsgesuchen der Bedürftigen (vielleicht, weil sachkundige Dritte den Bedürftigen beim Verfassen dieser Anträge geholfen hatten). Insbesondere in solchen Fällen, in denen die Behörden bereits in der Vergangenheit einen Anspruch auf Unterstützung anerkannt hatten, waren die Anträge sehr knapp gehalten. Hierin zeigte sich, wie die Tendenzen einer Formalisierung der Fürsorge, die schon in der Weimarer Republik eingesetzt hatten, das Verhältnis zwischen Behörden und Bedürftigen versachlichten.

Allerdings gibt es zahlreiche Hinweise, dass die Beteiligten in den drei Städten den Begriff ‚Hilfsbedürftigkeit' mit weit vielfältigeren Inhalten füllten, die manchmal oder (in der Bundesrepublik) zumindest anfangs über das geltende Recht hinausgingen. Aufschlussreich sind etwa Schreiben von Bedürftigen, die einen erstmaligen Unterstützungsantrag, ein ungewöhnliches Anliegen oder eine Beschwerde zum Inhalt hatten. Derartige Schreiben entwarfen zumeist ein detailreiches Mosaik aus Benachteiligungen mit Blick auf Einkommen, Arbeit, Gesundheit, Familien- und Wohnverhältnisse. Damit ergänzten die Absender die geltenden rechtlichen Vorgaben. Bisweilen erläuterten sie dabei auch Lebensumstände, die in den amtlichen Formularen nicht oder nicht in ihren Einzelheiten abgefragt wurden, zum Beispiel konkrete körperliche Beschwerden.

Die Betroffenen waren nicht die einzigen, die ausführlichere Konzepte von Hilfsbedürftigkeit entwarfen als die Gesetzestexte des Fürsorgerechts. Beispielhaft deutlich wird dies im Fall der älteren Menschen. Seit den 1950er Jahren, vor allem nach der bundesdeutschen Rentenreform von 1957, verlor das Argument der finanziellen Bedürftigkeit an Gewicht. Stattdessen nannten westdeutsche Verwaltungsvertreter und Wohlfahrtsverbände bereits in dieser frühen Phase des Untersuchungszeitraums die Gefahr der Vereinsamung als Hauptproblem dieser Generation, verbunden mit Sinnverlust sowie körperlichem und geistigem Verfall. Hilfsbedürftigkeit äußerte sich demnach in sozialen, physischen und psychischen Schwierigkeiten. Erst 1961/2 verankerte das BSHG diese Ansichten in § 75 zur Altenhilfe und machte sie zur Grundlage für Hilfsmaßnahmen, die unabhängig vom Einkommen älterer Menschen zu gewähren waren.

Daneben gab es in den 1950er Jahren Ansätze in den beiden westdeutschen Städten, vor allem in Freiburg, ältere Menschen nicht nur als problembelastet zu sehen, sondern ihnen auch Potenziale zuzuschreiben. Diese Ansätze gewannen aber erst seit den späten 1960er Jahren in Castrop-Rauxel und Freiburg wie auch in der Bundesrepublik generell an Bedeutung, als sich der Übergang vom beschützenden zum

aktivierenden Sozialstaat der späteren Jahrzehnte anzudeuten begann. Überdies waren sie zumeist als Zukunftshoffnung formuliert: Die Verfechter dieser Ansätze waren der Ansicht, dass ältere Menschen ihre Potenziale nur dann verwirklichen könnten, wenn ihnen Dritte, etwa die Verwaltung oder die freien Wohlfahrtsverbände, dabei unter die Arme griffen (womöglich auch eine Strategie, um die eigene Arbeit im Sozialbereich zu rechtfertigen).

Ältere Menschen waren somit nach Meinung der Castrop-Rauxeler und Freiburger grundsätzlich hilfsbedürftig, sogar dann, wenn diese Hilfsbedürftigkeit keine finanzielle Komponente beinhaltete. Hierin lag ein Grund dafür, dass Verwaltungen und Verbände beider Städte sich bemühten, umfangreiche Hilfsmaßnahmen in die Wege zu leiten. Ebenso lässt sich mit diesen Ansichten erklären, weshalb frühe Angebote in der Regel die Bewältigung von altersbedingten Problemen zum Ziel hatten: Geselligkeitsveranstaltungen, Treffpunkte und Erholungsfreizeiten sollten in erster Linie Einsamkeit verhindern, Hauspflege oder Pflegeplätze bei körperlichen Beschwerden helfen.

Potenzialorientierte Fördermaßnahmen, die auf den Erhalt der Selbstständigkeit im Alter abzielten, entstanden dagegen entsprechend den Altersbildern zuerst in Freiburg, so zum Beispiel Altenwohnungen. In Castrop-Rauxel dauerte es bis in die späten 1960er Jahre, bis diese Wohnform dort Fuß fassen konnte. In beiden Städten blieben aber lange Zeit die an Defiziten ausgerichteten Sichtweisen vorherrschend, in Übereinstimmung mit der damaligen sozialstaatlichen Leitlinie des Schutzes. Daher dauerte es bis in die frühen 1970er Jahre, bis Betreuungsangebote ältere Menschen zur körperlichen und geistigen Aktivität und zum selbstbestimmten Leben animierten, etwa in Form von Gymnastikkursen oder Mitspracherechten bei der Programmgestaltung von Alteneinrichtungen. Letztere Angebote wiederum verweisen auf den Übergang zu einem neuen Sozialstaatsverständnis, das die ‚Befähigung' von Hilfsbedürftigen zur eigenständigen Lebensweise hervorhob und sich in den folgenden Jahrzehnte durchsetzte.

Demgegenüber galten ältere Menschen in der DDR zunächst zumindest offiziell als gut versorgt und gut eingebunden in die ostdeutsche Gesellschaft. In der Öffentlichkeit waren Schwierigkeiten des Alter(n)s daher nur Thema, wenn sie bewältigt waren oder wenn sie ältere Menschen im Westen betrafen. Letzterer Fall ließ sich propagandistisch im Sinne des ‚Klassenkampfes' ausnutzen, während SED und parteinahe Akteure (etwa die Medien) das eigene System in einem möglichst positiven Licht darstellten. Intern teilten Vertreter von Politik, Verwaltung, Massenorganisationen und Kirchen in Schwerin jedoch durchaus die Sorgen ihrer Kollegen in Castrop-Rauxel

und Freiburg, auch wenn sie die Probleme älterer Menschen nicht so detailliert schilderten.

Ob ein älterer Mensch als hilfsbedürftig angesehen wurde, war in Schwerin also eher davon abhängig, ob die Beteiligten darüber intern oder gegenüber der Bevölkerung urteilten. Dies blieb nicht ohne Folgen für die Maßnahmen der Schweriner Altenarbeit. Nach einer kurzen Aufbauphase in den 1950er Jahren, die eine dreistellige Anzahl neuer Heimplätze einbrachte, kam die Ausweitung dieses Angebots bis Anfang der 1970er Jahre zum Erliegen. Zudem war im Bereich der Betreuung die Zahl derjenigen, die sich hier intensiver engagierten, lange Zeit sehr überschaubar. Hauptsächlich schufen bis Ende der 1960er Jahre nur die Volkssolidarität und die Kirchen Möglichkeiten der Versorgung mit Mahlzeiten und der Hauspflege und luden zu geselligen Veranstaltungen ein. Interessanterweise unterließ es die Volkssolidarität dabei, Erholungsfreizeiten zu organisieren. Schließlich galten ältere Menschen offiziell als gut in die sozialistische Gesellschaft eingebunden. Daher bedurften sie offenbar nach Ansicht der Volkssolidarität nicht dieser Unterstützung, die im Westen vor allem die Einsamkeit älterer Menschen überwinden sollte. Die Kirchen, deren Ansichten über das Alter(n) stärker jenen der westdeutschen Verbände und Verwaltungen ähnelten, richteten dagegen ein solches Angebot ein und verbanden es mit religiösen Inhalten.

Die beteiligten Behörden und Organisationen ließen sich aber nicht nur von ihren Vorstellungen über Hilfsbedürftigkeit leiten, sondern auch vom Konzept der **Hilfswürdigkeit**. Dieses Konzept beruhte auf jahrhundertealten Traditionen: Wer aus verschiedenen Gründen nicht arbeiten konnte und in finanzielle Nöte geriet, galt spätestens seit der Frühen Neuzeit als unschuldig verarmt und somit hilfswürdig. Wer dagegen trotz (vermeintlicher) Erwerbsfähigkeit nicht arbeitete und gegen gängige Verhaltensnormen verstieß, dem wurde vorgeworfen, seine Notlage mutwillig herbeigeführt zu haben. Hilfe von Seiten der Stadt oder des Staates blieb solchen Menschen verwehrt.

Die Unterscheidung nach Hilfswürdigkeit lebte im Untersuchungszeitraum fort. Einzelne Betroffene etwa bemühten sich, nicht nur als hilfsbedürftig, sondern auch -würdig zu erscheinen. Dazu spielten sie auf den Wertekanon der so genannten ‚bürgerlichen Tugenden' an, etwa Leistungswillen, Bescheidenheit, Ordnung oder Sittlichkeit, und zwar in beiden deutschen Staaten, denn die vermeintlich ‚sozialistische Moral' der DDR hatte in ihrem Kern (klein-)bürgerliche Züge.

So war der Grundton von Hilfsgesuchen überwiegend höflich bis demütig, was selbst auf die kürzesten, unpersönlichen Schreiben zutraf. Inhaltlich betonten manche Absender dieser Gesuche, dass sie arbeitswillig seien, obwohl ihr Gesundheitszustand

eine Erwerbstätigkeit ihres Erachtens nicht zuließ. Andere (vor allem Frauen) hoben hervor, dass sie sich gut um ihre Familien kümmerten. Nicht zuletzt stellten die Absender dieser ‚Armenbriefe' ihre Loyalität gegenüber den staatlichen Autoritäten unter Beweis, wobei systembedingte Unterschiede auftraten. Freiburger Hilfesuchende bezeichneten sich als ‚alteingesessene' oder ‚alte' Bürger der Stadt, vielleicht in Anspielung auf die Tradition des ‚Heimatrechts', wonach Bedürftige bis ins späte 19. Jahrhundert stets in die fürsorgerechtliche Zuständigkeit ihrer Heimatgemeinden fielen. Dagegen präsentierten sich Schweriner Bedürftige eher als ‚gute Sozialisten', indem sie auf ihre Mitgliedschaft in (quasi-)staatlichen Organisationen hinwiesen. Dadurch hofften die Absender offensichtlich, dass die Behörden sie als ‚ideale, würdige Arme' anerkannten.

Strategien dieser Art waren aber nicht immer von Erfolg gekrönt. Schließlich überprüften Fürsorgekräfte bzw. in Schwerin Sozialhelfer die Antragstellenden, wodurch das von den Betroffenen konstruierte Idealbild Risse bekommen konnte. Denn obwohl das Fürsorgerecht das Verhältnis zwischen Betroffenen und Behörden versachlichen sollte, spielten dabei oft moralische Urteile eine Rolle, und dies bis in die 1970er Jahre hinein. Entdeckten die Prüfer bei ihren Hausbesuchen unsaubere Wohnungen oder waren sie der Ansicht, dass die Hilfesuchenden sich anmaßend verhielten, nicht leistungsbereit waren oder ihre Kinder vernachlässigten, führte dies dazu, dass die Prüfer eine Ablehnung der Unterstützungsanträge oder zumindest verringerte Leistungen empfahlen. Hier zeigte sich, dass der langjährige Erfahrungsschatz der Prüfer, die teils seit Jahrzehnten im Einsatz waren, traditionellen Vorbehalten starke Beharrungskräfte verlieh.

Was es bedeuten konnte, wenn Hilfsbedürftigkeit mit Unwürdigkeit zusammenfiel, erlebten nicht nur Einzelpersonen, sondern teils ganze Gruppen am eigenen Leib, etwa Obdachlose in Castrop-Rauxel, ‚Zigeuner' in Freiburg und ‚Arbeitsbummelanten' in Schwerin. Aus der historischen Rückschau betrachtet, waren diese Personenkreise in vielerlei Hinsicht benachteiligt. Sie waren überwiegend mangelhaft (aus-)gebildet, hatten deshalb keine oder eine nur gering entlohnte Arbeitsstelle, lebten in schwierigen Familienverhältnissen, litten unter gesundheitlichen Beeinträchtigungen und verfügten in der Folge über kein ausreichendes Einkommen.

Trotzdem erhielten viele Menschen, die diesen drei Gruppen angehörten, lange Zeit keine Hilfe, weder in Schwerin noch in Castrop-Rauxel und Freiburg. Es gab zwar bisweilen Bestrebungen in den Behörden, die Angehörigen dieser Gruppen differenzierter zu betrachten. Die Betroffenen standen aber zumeist unter dem Generalverdacht der ‚Unwürdigkeit', weil ihnen der Ruch der selbstverschuldeten Armut

anlastete. Bei den Freiburger ‚Zigeunern' kam hinzu, dass die übrige Freiburger Bevölkerung sie bis in die 1960er Jahre hinein als Fremde betrachtete. Daher galten die Betroffenen auch nicht als soziales, sondern als Ordnungsproblem. Die Folge waren die geschilderten Versuche, die Betroffenen zwangsweise der übrigen Gesellschaft anzupassen und sie ansonsten zu kontrollieren und auszugrenzen. Obwohl sich BRD und DDR öffentlich stets scharf voneinander abgrenzten, verbargen sich also hinter den nach außen hin demonstrierten Differenzen ähnliche Denkansätze und Vorgehensweisen.

Allerdings lässt sich feststellen, dass in der Bundesrepublik, dabei auch in Castrop-Rauxel und Freiburg, die Idee der ‚Unwürdigkeit' zunehmend an Bedeutung verlor und die betroffenen Gruppen deshalb allmählich Hilfe statt Ausgrenzung erfuhren. In Freiburg traten Vertreter der zuständigen katholischen Kirchengemeinde, aber auch der zuständigen Polizeiwache bereits in den frühen 1950er Jahren als Fürsprecher der dort ansässigen ‚Zigeuner' auf. Die katholische Gemeinde war daher die erste Institution, die sich durch Seelsorge und Freizeitbetreuung um die ‚Zigeuner' kümmerte. Seit Mitte der 1960er Jahre, nachdem die Stadt die ‚Zigeuner' als Bürger der Stadt und der Bundesrepublik anerkannt hatte, setzten sich weitere Personenkreise für diese Gruppe ein, etwa Journalisten, der Verein ‚Jugendhilfswerk' oder andere Bürger der Stadt. In den späten 1960er Jahren schließlich nahm sich auch das Sozialamt der ‚Zigeuner' an und entwarf ein Modellprojekt zu deren Integration in die Freiburger Gesellschaft. Nur wenige Jahre später ergriffen die Castrop-Rauxeler Arbeiterwohlfahrt und das dortige Sozialamt die Initiative zugunsten der dort lebenden Obdachlosen. Abwertende Vorurteile kennzeichneten zwar in den 1970er Jahren weiter die Äußerungen mancher Bürger, Politiker, Verwaltungs- oder Medienvertreter. Wichtige Entscheidungsträger ließen jedoch ein Entgegenkommen gegenüber den bisher ausgegrenzten Gruppen erkennen.

Dass in den Augen vieler, wenn auch nicht aller Mitmenschen im Laufe der Zeit aus ‚unwürdigen' ‚würdige' Bedürftige wurden, hing mit bundesweit zu beobachtenden gesellschaftlichen Wandlungen in den 1960er Jahren zusammen. Dieses Jahrzehnt brachte Tendenzen der Öffnung und Pluralisierung mit sich, die zu einer größeren Akzeptanz andersartiger Lebensstile führten. Unter dem Eindruck wissenschaftlicher Entwicklungen kamen dazu Reformgeist und Planungseuphorie, die mit dem Glauben einhergingen, dass sich soziale Zustände durch sozialpolitische Eingriffe gestalten ließen. Dadurch rückten bisher ausgegrenzte ‚Randgruppen' in den Fokus von Hilfsmaßnahmen, die eher partnerschaftlich statt autoritär konzipiert waren, etwa im Rahmen der aus dem angloamerikanischen Raum stammenden ‚Gemeinwesenarbeit'.

Anders war es in der DDR. In einem Staat, in dem die SED ihren ideologischen Führungsanspruch in allen Lebensbereichen durchsetzen wollte, blieb eine mit der Bundesrepublik vergleichbare Liberalisierung aus. Stattdessen kam es sogar zu einer Verschärfung der Ansichten über ‚Arbeitsbummelanten': Spätestens seit 1968 galten diese Menschen als Kriminelle. Gerade beim Konzept der ‚Hilfswürdigkeit' trennten sich also in den 1960er Jahren die Wege zwischen Bundesrepublik und DDR.

Dieser Prozess des mentalen Auseinanderdriftens kann ebenso wie die Konzepte von ‚Hilfsbedürftigkeit' aus kulturhistorischer Sicht erklären, warum Verwaltungen, Politiker und Wohlfahrtsorganisationen in den drei Städten im armutspolitischen Bereich spezifische Maßnahmen in die Wege leiteten. Ob und wie die Städte die Probleme ihrer Bürger angingen, hing nämlich damit zusammen, welche Personen zu welcher Zeit in welcher Form als ‚hilfsbedürftig' oder ‚hilfswürdig' galten. Allerdings war die Umsetzung der Pläne auch von anderen Einflüssen abhängig, die bei Anwendung sozial- und politikgeschichtlicher Ansätze zutage treten. Bedeutsam waren in diesem Zusammenhang insbesondere sozioökonomische und institutionelle Faktoren, die mal förderlich, mal hemmend wirkten.

Sichtbar wird dies bei den Auswirkungen von **Haushalts- und Bevölkerungsentwicklung** in den drei Städten. So erzeugte die zunehmende Alterung einen steigenden Handlungsdruck in Castrop-Rauxel, Freiburg und Schwerin. Die ersten, die darauf reagierten, waren die Freiburger, schließlich lag dort die Altersrate bis in die 1960er Jahre hinein höher als auf Bundesebene. In Castrop-Rauxel dagegen wirkten sich der Geburtenrückgang und die Abwanderung jüngerer Arbeitskräfte erst seit Mitte der 1960er Jahre stärker auf die Altersstruktur der Bevölkerung aus. Zeitgleich mit dieser Erkenntnis fiel dort der Startschuss für ein größeres Engagement der Stadtverwaltung in der Altenarbeit. In Schwerin schließlich war die Altersquote noch höher als in den beiden westdeutschen Städten, was zumindest Volkssolidarität und Kirchen dazu veranlasste, sich mit verschiedenen Betreuungsangeboten um ältere Menschen zu kümmern. Die Quote ging aber in den frühen 1970er Jahren zurück, weil Schwerins Bevölkerung durch große Industrieprojekte und die damit verbundene Zuwanderung zumindest prozentual verjüngte. Dies war vermutlich ein Grund dafür, dass staatliche Pläne im Rahmen der Altenunterbringung unverwirklicht blieben.

In letzterem Punkt zeigt sich aber auch der Einfluss der finanziellen Lage der drei Städte. In Castrop-Rauxel und Freiburg klagten die Stadtkämmerer angesichts der einseitigen Wirtschaftsstruktur der beiden Städte immer wieder über Schwierigkeiten, die steigenden städtischen Ausgaben durch Einnahmen auszugleichen. (1975 schlossen beide Städte das Rechnungsjahr sogar mit einem rechtswidrigen

Haushaltsdefizit ab.) Die Stadtverwaltungen und politischen Gremien stützten zwar laufende Maßnahmen der freien Wohlfahrtsverbände und nutzten sogar in den frühen 1960er Jahren vorübergehende Haushaltsüberschüsse dafür, Unterkünfte für Obdachlose und ‚Zigeuner' zu erstellen. Ansonsten erteilten sie aber neuen Vorhaben in der Regel zunächst eine Absage. Davon betroffen waren beispielsweise Kirchengemeinden und Verbände, die Mahlzeitendienste einführen wollten oder Mittel für die Arbeit mit ‚Randgruppen' benötigten. In der Folge verzögerte sich die Umsetzung solcher Maßnahmen. Die Stadtverwaltungen selbst waren auch von Finanzengpässen betroffen, etwa als die Stadt Freiburg in den frühen 1970er Jahren die Verwirklichung ihres ambitionierten ‚Freiburger Modells' zugunsten der ‚Zigeuner' wegen der hohen Kosten mehrfach verschieben musste. Ähnliche Erfahrungen machten die Schweriner. Die Erweiterung des evangelischen ‚Augustenstifts' und der Bau des ersten staatlichen Pflegeheims in Schwerin scheiterten im ersten Anlauf am Geldmangel.

Dieser Geldmangel hing in Schwerin überdies mit der **rechtlichen Lage** zusammen. Die zentrale Steuerung des Haushaltes in der DDR verhinderte zwar, dass die Städte sich unter anderem wegen steigender Sozialausgaben verschuldeten, wie es in Westdeutschland der Fall war. Allerdings gestattete dieses System auch keine eigenständigen Investitionen der Städte. Außerdem mahnte die Staatsführung stets zu Sparsamkeit, vor allem weil die DDR wegen der unzureichenden wirtschaftlichen Produktivität zunehmend an den Rand des Staatsbankrotts geriet. Darüber hinaus schenkte die Staatsführung der Altenarbeit erst ab Ende der 1960er Jahre mehr Aufmerksamkeit in Form rechtlicher Weichenstellungen. Dies kann ebenfalls erklären, warum die Stadtverwaltung bis dahin zurückhaltend blieb und das Feld der Altenhilfe der Volkssolidarität und den Kirchen überließ, die aber inoffiziell von staatlichen Zuschüssen bzw. westdeutschen Transferleistungen abhängig waren.

In der Bundesrepublik konnten Verwaltungen und Wohlfahrtsverbände dagegen dank der kommunalen Selbstverwaltung und des Fürsorgerechts weitgehend selbstständig über ihre Haushalte und Investitionen bestimmen. In Verbindung mit den Vorstellungen von Hilfsbedürftigkeit und -würdigkeit führte dies unter anderem in Freiburg schon in den 1950er Jahren zu verschiedenen Maßnahmen. Einerseits engagierten sich viele Freiburger Behörden und Verbände frühzeitig in der Altenhilfe (auch aufgrund der demografischen Entwicklung), andererseits versuchte die Stadt, die ‚Zigeuner' zu vertreiben.

In beiden Fällen setzte jedoch die Rechtslage den Vorstößen der Beteiligten Grenzen. Im Fall der ‚Zigeuner' konnte die Stadt diese Gruppe nicht wie gewünscht aus Freiburg abschieben, da ihr ohne ein ‚Landfahrergesetz' die Hände gebunden waren. Sie wich

deshalb auf andere Gesetze aus, die es ihr zumindest ermöglichten, die ‚Zigeuner' streng zu kontrollieren. Zudem konnte sie diese Menschen rechtlich abgesichert in Unterkünfte einweisen, die Journalisten, Bürger und nicht zuletzt die Betroffenen selbst frühzeitig als ‚menschenunwürdig' kritisierten. Im Bereich der Altenhilfe wiederum fehlten anfangs mangels gesetzlicher Grundlagen Förderprogramme für bestimmte Maßnahmen, weshalb die Stadt Freiburg selbst finanziell gefordert war, etwa beim Bau von Altenwohnungen in den 1950er Jahren. Außerdem entsprachen diese Wohnungen nicht den später bundesweit eingeführten Standards, was eine kostenträchtige Modernisierung erforderlich machte. Überdies hielt sich die Freiburger Stadtverwaltung strikt an das im Fürsorgerecht verankerte Subsidiaritätsprinzip, vermutlich aufgrund der katholischen Prägung der Stadt, und verzichtete deshalb weitgehend auf eigene Altenhilfeeinrichtungen. Da die Stadt dennoch sicherstellen musste, dass solche Einrichtungen in ausreichender Zahl bereitstanden, war sie stark vom Entgegenkommen der freien Wohlfahrtsverbände abhängig.

In Castrop-Rauxel dagegen profitierte die Verwaltung davon, dass sie zumeist erst aktiv wurde, wenn entsprechende Bestimmungen und Förderprogramme von Land und Bund bereitstanden. Dies betraf unter anderem den Bau der Obdachlosenunterkünfte in den frühen 1960er Jahren und die Errichtung von Altenwohnungen um 1970 herum. Ebenso kam es der Arbeiterwohlfahrt in den frühen 1970er Jahren wenigstens zeitweise zugute, dass sie für ihr Obdachlosen-Betreuungsprogramm Mittel aus einem Modellprojektfonds der Landesregierung bezog. Darüber hinaus legte die Castrop-Rauxeler Stadtverwaltung das Subsidiaritätsprinzip weniger strikt aus, wahrscheinlich weil in der Ruhrgebietsstadt Sozialdemokraten die politischen Mehrheiten innehatten, denn die SPD hatte sich bereits in den 1920er Jahren für eine Kommunalisierung der Wohlfahrtspflege ausgesprochen. In der Folge brachte sich die dortige Verwaltung stärker mit eigenen Angeboten in die Maßnahmen zugunsten von Bedürftigen ein als ihr Freiburger Pendant, etwa als Eigentümerin eines Altenheims oder durch Einstellung von Fachkräften für die Altenhilfe und Obdachlosenarbeit. Sie war also nicht ganz so abhängig von Organisationen der freien Wohlfahrtspflege. Allerdings erregte die Castrop-Rauxeler Verwaltung durch ihr stärkeres Eingreifen bisweilen die Kritik der freien Wohlfahrtsverbände vor Ort, die die Konkurrenz durch günstige Stadtangebote fürchteten.

Nicht zuletzt wirkte sich die rechtliche Lage in konkreten Einzelfällen unterschiedlich aus. Hilfesuchende Bedürftige konnten davon profitieren, wenn die letztlich entscheidungsbefugten Ämter oder Gremien ihren Anträgen auf Basis des Fürsorgerechts entsprachen, obwohl die mit der Fallprüfung beauftragten Fürsorgekräfte davon abgeraten hatten, weil sie die Bedürftigen für ‚unwürdig' hielten. Das Fürsorgerecht

konnte den Betroffenen aber ebenso zum Nachteil gereichen, wenn ihre Vorstellungen von Hilfsbedürftigkeit und möglichen Problemlösungen nicht mit den gesetzlichen Vorgaben übereinstimmten. Dann half es den Betroffenen auch kaum, wenn die Fürsorgekräfte sie für ‚hilfswürdig' befanden. Immerhin gab es einige wenige Ausnahmen, etwa die Gewährung einer Reisebeihilfe für eine Schwerinerin trotz fehlender Rechtsgrundlage. Damit zeigten die Verwaltungsvertreter, dass sie die formalen Kriterien des Fürsorgerechts nicht immer anerkannten und sich um Handlungsspielräume abseits ihrer gesetzlich geregelten Kompetenzen bemühten – ein Vorgehen, mit dem sie durchaus den Widerstand der Betroffenen, aber auch anderer Beteiligter erregten.

Dieser Umstand verweist auf einen weiteren wichtigen Faktor für Möglichkeiten und Grenzen der örtlichen Armutspolitik: die **Akteure** selbst, d.h. ihre Bereitschaft und Fähigkeit zum Engagement sowie ihr Verhältnis untereinander. Schließlich setzten sich in allen drei Städten zahlreiche Personen, Einrichtungen und Organisationen in diesem Bereich ein, wenn auch in unterschiedlichem Ausmaß: in erster Linie Vertreter von politischen Gremien, Verwaltungen, freien Wohlfahrtsverbänden, Kirchen und Massenorganisationen, ferner andere Vereine, Wohnbaugesellschaften, Betriebe und Medien sowie die Betroffenen selbst. Für die Verwirklichung von Maßnahmen war daher nicht nur bedeutsam, wie viele Akteure wann aktiv wurden, sondern auch, ob die Akteursgruppen zusammenarbeiteten oder sich gegenseitig behinderten.

Interessant erscheint dabei, dass in allen drei Städten Einzelpersonen in unterschiedlichen Positionen die Initiative ergriffen, um auf Missstände hinzuweisen und Verbesserungsvorschläge einzubringen. In der Altenhilfe waren es in Freiburg der langjährige Wohlfahrtsamtsleiter Flamm und in Schwerin der prominente Politiker Carl Moltmann, die mit großem Nachdruck den Bau von Alteneinrichtungen forderten. Die Belange der Freiburger ‚Zigeuner' und Castrop-Rauxeler Obdachlosen wiederum vertraten in Freiburg erst Pfarrer der katholischen Kirchengemeinde, dann die ehemalige Fürsorgerin Elisabeth Seith und schließlich Flamms Nachfolger Hans Peter Mehl, in Castrop-Rauxel der Geschäftsführer der Arbeiterwohlfahrt Heinz Brokmeier und der Sozialarbeiter Klaus-Peter Beckmann. Darüber hinaus übernahmen auch ‚Außenseiter' Aufgaben zugunsten Hilfsbedürftiger, d.h. Organisationen, die sich gerade erst gegründet hatten, eigentlich andere Themenschwerpunkte setzten oder aus systemischen Gründen am Rand des örtlichen Akteursgeflechts standen. Der DPWV in Freiburg und das DRK in Castrop-Rauxel etwa brachten sich in die Altenbetreuung ein, ebenso die Kirchen in Schwerin, die zudem versuchten, sich um ‚asoziale' Familien zu kümmern.

Ihr beherzter und wiederholter Einsatz für die jeweiligen Zielgruppen trug durchaus Früchte. So war es offenbar unter anderem der Fürsprache Carl Moltmanns zu verdanken, dass 1960 entgegen ursprünglicher zentraler Pläne ein Pflegeheim in Schwerin eröffnet wurde. Freiburgs Wohlfahrtsamtsleiter Flamm wiederum sorgte dafür, dass Aspekte der Altenhilfe schon sehr früh in Freiburg in die politische Diskussion eingingen und zu Maßnahmen führten, lange bevor es dazu rechtliche Regelungen auf Landes- und Bundesebene gab. Zudem sind die umfassenden Modellprojekte zugunsten der Freiburger ‚Zigeuner' und Castrop-Rauxeler Obdachlosen in den frühen 1970er Jahren ohne ihre geistigen Väter Mehl und Brokmeier nicht denkbar. Nicht zuletzt hatten DPWV und DRK in den westdeutschen Städten ebenso wie die Schweriner Kirchen Anteil daran, dass sich das Angebot in der Altenhilfe auffächerte.

Jedoch waren den Vorstößen dieser Personen und ‚Außenseiter'-Organisationen immer wieder Grenzen gesetzt, nicht nur wegen rechtlicher Vorgaben oder finanzieller Probleme, sondern auch, weil andere Beteiligte ihre Hilfe bei der Umsetzung verweigerten. Die Appelle der Pfarrer und der ehemaligen Fürsorgerin, die Freiburger ‚Zigeuner' menschenwürdig zu behandeln, hatten über Jahre hinweg keinen Einfluss auf das Vorgehen der städtischen Behörden. Ebenso scheiterte der DPWV in Freiburg zunächst mit seinem Anliegen, städtische Zuschüsse für einen Mahlzeitendienst zu erhalten, weil die übrigen Wohlfahrtsverbände um ihre eigenen finanziellen Mittel fürchteten. Die Schweriner Kirchen schließlich durften nur Lücken im (quasi-) staatlichen Maßnahmennetz füllen, nicht aber in Konkurrenz dazu geraten. Der Staat verbot ihnen zum Beispiel, ‚Arbeitsbummelanten' zu betreuen, und auch die ‚Altenspeisungen' gehörten offenbar seit den frühen 1960er Jahren der Vergangenheit an, nachdem die Volkssolidarität hier tätig geworden war.

Die übrigen Organisationen und Institutionen vor Ort blieben ebenfalls nicht von Abstimmungsproblemen verschont, obwohl es eigentlich gute Voraussetzungen für Kooperationen gab. Denn insbesondere in den beiden westdeutschen Städten waren die Beteiligten durch rechtliche Vorgaben und persönliche Beziehungen oft eng miteinander verbunden, und sie gehörten zudem überregionalen Netzwerken an, die ihnen Zugang zum Erfahrungsschatz anderer Städte und nationaler Verbände gewährten. Des Weiteren durchliefen die öffentlichen und freien Träger sowohl in Freiburg als auch (etwas später) in Castrop-Rauxel einen Prozess der Professionalisierung. Dieser zeigte sich unter anderem in einer zunehmenden Wertschätzung von Aus-, Fort- und Weiterbildungen und kam der Planungseuphorie und der allmählichen Überwindung des Konzeptes der ‚Unwürdigkeit' in den 1960er Jahren zugute. Demgegenüber bestand in Schwerin zwar ein ideologiebedingter Graben zwischen Staat und Kirche, doch immerhin trieben die dortigen Kirchen ebenfalls eine

Professionalisierung ihrer Arbeit voran, etwa durch Altenpflegekurse in den 1970er Jahren. Daneben waren von staatlicher Seite intensive Bemühungen zu erkennen, etliche (quasi-)staatlichen Stellen für die Arbeit mit älteren Menschen oder ‚Arbeitsbummelanten' zu gewinnen.

Dennoch machten sich die Beteiligten diese Voraussetzungen nicht immer zunutze. Manche Organisationen verzichteten schlichtweg darauf, sich für bestimmte Bedürftige einzusetzen. Insbesondere die Ansichten über Hilfsbedürftigkeit und -würdigkeit und der Systemunterschied erschienen hier ausschlaggebend. Die als besonders würdig erachteten älteren Menschen erhielten nämlich in Castrop-Rauxel und Freiburg schon relativ früh große Aufmerksamkeit von vielen Institutionen, Verbänden und Gruppen, während die Obdachlosen und ‚Zigeuner' bis in die späten 1960er Jahre warten mussten, um in den Genuss von entgegenkommenden Hilfestellungen zu kommen. Umgekehrt bemühten sich die Schweriner Behörden seit 1961, immer mehr staatliche und quasi-staatliche Gruppen, Organisationen und Ämter dazu zu bringen, die rechtlich als ‚Staatsfeinde' identifizierten ‚Arbeitsbummelanten' zu erziehen. Ältere Menschen, die außerhalb des Produktionsprozesses und damit auch der sozialistischen Gesellschaft standen, rückten dagegen erst ab Ende der 1960er Jahre in den Fokus staatlicher Bemühungen, weil nun auch die ‚Aufbaugeneration' ins Rentenalter kam. Bis dahin hatten sich im Grunde nur Volkssolidarität und Kirchen intensiver um ihre älteren Mitbürger gekümmert.

Ferner kam es zwischen den Verantwortlichen wiederholt zu Spannungen. In Schwerin berichteten die zuständigen Behörden intern darüber, dass andere Behörden oder quasi-staatliche Organisationen nicht die an sie gestellten Erwartungen erfüllten. Bei der Erziehung von ‚Arbeitsbummelanten' hielten sich etwa einige Betriebe trotz städtischer Ermahnungen zurück, unter anderem weil sie den hohen Aufwand scheuten oder weil die Betriebsangestellten um ihre Prämien fürchteten. (Ohnehin litten die Erziehungsversuche an methodischen und praktischen Schwächen, die von der Überforderung der Beteiligten über vage Vorgaben hin zum grundsätzlichen Problem reichten, erwachsene Menschen einseitig an die sozialistische Gesellschaft anpassen zu wollen.) In ähnlicher Weise klagte die Volkssolidarität in den 1960er Jahren, dass die übrigen quasi-staatlichen Organisationen sie bei Hauspflege und Mahlzeitenversorgung im Stich ließen. Dieses fehlende Engagement schien bisweilen auch dann noch ein Problem zu sein, nachdem die Staatsvertreter sich ab 1969 verstärkt der Altenhilfe zugewandt hatten.

Derartige Schwierigkeiten gab es nicht allein in Schwerin. In den westdeutschen Städten herrschte zwar insbesondere ab Mitte der 1960er Jahre dieselbe

Planungseuphorie, welche die übrige Bundesrepublik erfasste und den Optimismus mit sich brachte, soziale Gegebenheiten systematisch gestalten zu können. Allerdings trafen auch die Ziele der Verantwortlichen in Castrop-Rauxel und Freiburg auf Widerstände durch andere Organisationen und Gremien. Besonders deutlich wird dies im Fall des geplanten Pflegeheims für ‚geistig Gebrechliche' in Freiburg: Schon in den 1950er Jahren im Gespräch, konnte es erst in den frühen 1980er Jahren eröffnet werden, weil etwa die Allgemeine Stiftungsverwaltung und Anwohner jahrelang die Grundstückssuche erschwert hatten. Ähnliches war bei der Suche nach einem Lagerplatz für Freiburgs ‚Zigeuner' zu beobachten. Zudem dauerte es lange, bis die Beteiligten ihre Maßnahmen systematisch aufeinander abstimmten – die Modellprojekte in der Arbeit mit ‚Randgruppen' entstanden in Freiburg und Castrop-Rauxel erst ab den späten 1960er Jahren. Bisweilen unterblieb eine derartige Koordination der Angebote bis 1975, vor allem in der Altenhilfe. So versuchte die Freiburger Stadtverwaltung um 1965, einen zentralen Altenhilfsdienst einzurichten, scheiterte damit aber am Widerstand der freien Wohlfahrtsverbände. Auch unterließen es die Verbände, ihre Ausbildung von Altenpflegern zusammenzulegen, wie es die Kirchen in Schwerin machten. Immerhin gelang es aber den Verwaltungen beider westdeutschen Städte nach 1969, die verschiedenen Altenhilfeangebote in ‚Altenplänen' (in Freiburg) oder zumindest in Informationsbroschüren gesammelt vorzustellen.

Positiv gewendet bedeutete die fehlende Abstimmung aber oft ein umfangreicheres Angebot und damit größere Wahlfreiheit für die Betroffenen. Wenn einzelne Bedürftige mit Beihilfegesuchen bei den städtischen Behörden scheiterten, konnten sie bei freien Wohlfahrtsverbänden, Kirchen oder anderen (etwa seit 1961 im Rahmen der Weihnachtsaktion der Freiburger *BZ*) um Unterstützung bitten. Ältere Menschen wiederum profitierten davon, dass insbesondere in Freiburg und später auch in Castrop-Rauxel dezentrale Angebote entstanden, so dass sie in ihren Stadtteilen in Alteneinrichtungen wohnen oder generell betreut werden konnten. In Schwerin gab es zumindest die Auswahl zwischen (quasi-)staatlichen und konfessionellen Altenhilfeangeboten.

Die Betroffenen reagierten jedoch unterschiedlich auf die Maßnahmen von Behörden, Verbänden und anderen Organisationen. Insbesondere bei älteren Menschen fanden sich Hinweise in Zeitungen und Akten, dass dieser Personenkreis die Angebote dankbar annahm. Häufiger lässt sich dagegen aus den Quellen ablesen, dass die Betroffenen andere Vorstellungen davon hatten, wie sie ihre Lebensumstände verbessern konnten. Dies zeigt sich in der Altenhilfe in einer geringen Nachfrage nach einigen Angeboten und bei den ‚Randgruppen' daran, dass die meisten Maßnahmen höchstens teilweise Erfolge im Sinne der Organisatoren herbeiführen. Zudem reagierten

‚würdige' und ‚unwürdige' Bedürftige generell auch mit Beschwerden, Klagen und eigenmächtigem Handeln auf die Versuche von Behörden und Organisationen, ihre Lebensumstände zu verändern.

Lösungen in ihrem Sinne erreichten die Betroffenen damit aber nur selten. Dafür gab es verschiedene Ursachen. Bisweilen missachteten die Bedürftigen in ihrem Vorgehen das geltende Recht. Dann wieder besaßen Bedürftige kaum Mitspracherechte in der Gestaltung von Maßnahmen, unter anderem wegen der bestehenden Vorurteile ihnen gegenüber. Außerdem handelten sie zumeist als Einzelpersonen, nicht im Rahmen organisierter Interessensvertretungen, etwa weil sie sich von anderen Betroffenen abgrenzen wollten. Eine Ausnahme bildeten die Freiburger ‚Zigeuner', die trotz interner Streitigkeiten zumeist als Gemeinschaft auftraten und dabei rechtsstaatliche Mittel anwendeten. Womöglich auch deshalb waren die Freiburger ‚Zigeuner' die erste der untersuchten Armutsgruppen, die Ende der 1960er Jahre von Seiten der Stadt in die Konzeption von Hilfsangeboten eingebunden wurde. Strukturelle Verbesserungen ihrer Lage konnte aber keine Armutsgruppe erreichen, weil schließlich die übrigen Faktoren ebenfalls eine gewichtige Rolle spielten, d.h. die Ansichten über Hilfsbedürftigkeit und -würdigkeit, sozioökonomische Umstände, institutionelle Vorgaben und nicht zuletzt das Verhältnis der beteiligten Stellen untereinander.

Generell war Armut bzw. ‚Hilfsbedürftigkeit' in den drei Städten im Untersuchungszeitraum also ein vielschichtiges Phänomen, das die verschiedenen Stellen in Castrop-Rauxel, Freiburg und Schwerin im Laufe der Zeit zu ebenso vielfältigen Maßnahmen veranlasste. Diese Maßnahmen ließen sich zwar nicht immer im Sinne ihrer Organisatoren verwirklichen, da die Armutspolitik in einen Komplex aus verschiedenen sozioökonomischen, institutionellen und kulturellen Faktoren eingebettet war, der mal fördernd, mal hemmend wirkte. Dennoch ist festzuhalten, dass in den 1960er Jahren wichtige Weichenstellungen erfolgten.

Dies gilt vor allem für das Konzept der ‚Hilfswürdigkeit': Hier überdauerten traditionelle Urteile über würdige oder unwürdige Hilfsbedürftige die deutsche Teilung, jedoch verlor die Idee der ‚Unwürdigkeit' in Westdeutschland im Laufe der 1960er Jahre an Bedeutung, dank gesamtgesellschaftlicher Öffnungsprozesse und Professionalisierungstendenzen in der Sozialen Arbeit. Dadurch verfolgten Akteure in Ost und West zunehmend unterschiedliche Ziele mit ihren Maßnahmen, insbesondere mit Blick auf die als .unwürdig' erachteten Bedürftigen. In Schwerin unterlagen diese Menschen durchgehend der erzwungenen Assimilation und, wenn diese scheiterte, der Ausgrenzung. Ähnliche Vorgehensweisen waren in Castrop-Rauxel und Freiburg bis in die späten 1960er Jahren zu beobachten. Danach kam es in diesen beiden

westdeutschen Städten aber in den frühen 1970er Jahren zu Versuchen einer gesellschaftlichen Integration auf Augenhöhe, während zeitgleich ‚unwürdige' Bedürftige in der DDR eine verschärfte Verfolgung erlebten.

Außerdem belegt die Studie, dass Armut und Armutspolitik in den Jahren zwischen 1955 und 1975 ein Thema blieben, das etliche Institutionen und Gruppen vor Ort beschäftigte, obwohl dieser Zeitraum in Westdeutschland durch das ‚Wirtschaftswunder' geprägt war und obwohl es Armut in der DDR offiziell nicht gab. Die angeblich ‚gute alte Zeit' der Wiederaufbauphase nach dem Zweiten Weltkrieg blieb mit ihrem Versprechen, ‚Wohlstand für alle' oder ‚Gleichheit für alle' zu bringen, eine Illusion für verschiedene Personenkreise. Die Untersuchung der drei Städte aus mehreren geschichtswissenschaftlichen Perspektiven und im innerdeutschen Vergleich ermöglicht somit eine differenziertere Betrachtung eines Zeitraums, der in der kollektiven Erinnerung oft verklärt wird und daher in der historischen Armutsforschung bisher zu Unrecht wenig Beachtung fand.

Anhang

Abkürzungsverzeichnis

ABS	Altenbegegnungsstätte
ABV	Abschnittsbevollmächtigter
AEAS	Archiv des Erzbischöflichen Amtes Schwerin
AEK	Arbeitserziehungskommando
AfS	Archiv für Sozialgeschichte
AG	Aktiengesellschaft
AG SPAK	Arbeitsgemeinschaft der Sozialpolitischen Arbeitskreise
ATS	Altentagesstätte
AWP	Archiv für Wissenschaft und Praxis der sozialen Arbeit
AZ	Aktenzeichen
AZF	Allgemeine Zeitung: Freiburger Rundschau
BAB	Bundesarchiv Berlin
BAK	Bundesarchiv Koblenz
BFA	Bezirksfürsorgeausschuss
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGPA	Badisches Gemeindeprüfungsamt
BMI	Bundesministerium des Innern
BMJFG	Bundesministerium für Jugend, Familie und Gesundheit
BNN	Badische Neueste Nachrichten
BRD	Bundesrepublik Deutschland
BSHG	Bundessozialhilfegesetz vom 30.6.1961
BVZ	Badische Volkszeitung
BZ	Badische Zeitung
CDU	Christlich Demokratische Union Deutschlands
DDR	Deutsche Demokratische Republik
DFD	Demokratischer Frauenbund Deutschlands
DFG	Deutsche Forschungsgemeinschaft
DPWV	Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband
DRK	Deutsches Rotes Kreuz
DST	Deutsche Städtetag
DV	Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge
EilDStNRW	Eildienst des Städtetages des Landes NRW
EKD	Evangelische Kirche in Deutschland
Emnid	Erforschung der öffentlichen Meinung, Marktforschung, Nachrichten, Informationen und Dienstleistungen
FDGB	Freier Deutscher Gewerkschaftsbund
FDJ	Freie Deutsche Jugend

FES	Friedrich-Ebert-Stiftung
FWB	Freiburger Wochenbericht
FWS	Freiburger Wochenspiegel
GBlDDR	Gesetzblatt der DDR
Gen.	Generalia
GeWo	Gesellschaft für Wohnungs- u. Städtebau Castrop-Rauxel
GG	Grundgesetz
GG	Geschichte und Gesellschaft
GMBl	Gemeinsames Ministerialblatt
GO	Gemeindeordnung
GVO	Gefährdeten-Verordnung
HbL	Hilfe in besonderen Lebenslagen
iso	Institut für Sozialforschung und Sozialwirtschaft e.V. Saarbrücken
JHW	Jugendhilfswerk
KDA	Kuratorium Deutsche Altershilfe
KGSt	Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung
KPD	Kommunistische Partei Deutschlands
KZ	Konzentrationslager
LAKRA	Landeskreditanstalt
LAB	Landesarchiv Berlin
LHA	Landeshauptarchiv
LKA Schwerin	Landeskirchliches Archiv der Evangelisch-Lutherischen Kirche in Norddeutschland, Außenstelle Schwerin
LPG	Landwirtschaftliche Produktionsgenossenschaft
MfS	Ministerium für Staatssicherheit
MinBlNRW	Ministerialblatt des Landes NRW
MittDST	Mitteilungen des Deutschen Städtetags
NB	Neuer Bestand
NBW	Nachbarschaftswerk
NDV	Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge
NRW	Nordrhein-Westfalen
NS	Nationalsozialismus
NSDAP	Nationalsozialistische Deutsche Arbeiterpartei
NVA	Nationale Volksarmee
OBG	Ordnungsbehördengesetz
PA St. Anna Schwerin	Pfarrarchiv St. Anna Schwerin
RFV	Verordnung über die Fürsorgepflicht vom 13.2.1924 (Reichsfürsorgeverordnung)

RGr	Reichsgrundsätze über Voraussetzung, Art und Maß der öffentlichen Fürsorge vom 4.12.1924
RM	Rheinischer Merkur
RZ	Recklinghauser Zeitung
SBZ	Sowjetische Besatzungszone (in der Bundesrepublik auch lange nach DDR-Gründung benutzte Abkürzung für den Ostteil Deutschlands)
SchwB	Schwarzwälder Bote
SchwP	Schwarzwälder Post
SED	Sozialistische Einheitspartei Deutschlands
SMAD	Sowjetische Militäradministration in Deutschland
SozA	Sozialamt
SozArb	Soziale Arbeit
SozF	Sozialer Fortschritt
SozM	Sozialmagazin
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
SR	Südwest-Rundschau
StA	Staatsarchiv
StadA	Stadtarchiv
StBW	Städtetag des Landes Baden-Württemberg
StGB	Strafgesetzbuch
StNW	Städtetag des Landes Nordrhein-Westfalen
SVZ	Schweriner Volkszeitung
SWF	Südwestfunk
SZ	Süddeutsche Zeitung
VAS	Verordnung über die Allgemeine Sozialfürsorge vom 23.2.1956
VdK	Verband der Kriegsbeschädigten, Kriegshinterbliebenen und Sozialrentner Deutschlands
VK	Veteranenklub
WAZ	Westdeutsche Allgemeine Zeitung, hier: Lokalausgabe Castrop-Rauxel
ZSR	Zeitschrift für Sozialreform

Archive und Archivbestände

Archiv des Erzbischöflichen Amtes Schwerin

Akten zur Caritas Mecklenburg

Archiv der Volkssolidarität Schwerin

Chroniken

Bundesarchiv Berlin

DO 1:	Ministerium des Innern, (1945-1949), 1950-1990
DQ 1:	Ministerium für Gesundheit, (1945-1949), 1950-1990

Bundesarchiv Koblenz

B 189:	Bundesministerium für Jugend, Familie, Frauen und Gesundheit, (1950) 1969-1991 (1994)

Landesarchiv Berlin

B. Rep. 142-09:	Deutscher Städtetag, ab 1945

Landeshauptarchiv Schwerin

7.11-1:	Bezirkstag/ Rat des Bezirkes Schwerin, 1952-1990

Landeskirchliches Archiv, Außenstelle Schwerin

03.01.:	Oberkirchenrat zu Schwerin

Unverzeichnete Akten der Stadtmission

Pfarrarchiv St. Anna Schwerin

NB 12:	Caritas-Verband, ab 1965

Sozialamt Freiburg

41:	Sozialhilfe
412:	Freie Wohlfahrtspflege
43:	Einrichtungen der Sozialhilfe
432:	Obdachlosenheim u.ä.

Staatsarchiv Freiburg

F 22/61:	Regierungspräsidium Freiburg, Abt. I, (1897-1951), 1952-2004
F 23/28:	Regierungspräsidium Freiburg, Abt. II, 1933-1994
F 23/35:	Regierungspräsidium Freiburg, Abt. II, 1945-1996
F 30/5:	Regierungspräsidium Freiburg, Abteilung Gesundheit, Soziales und Flüchtlingswesen, (1889-1951), 1952-1990
G 575:	Verwaltungsgericht Freiburg, 1939-2003
G 585:	Sozialgericht Freiburg, 1948-1984

Stadtarchiv Castrop-Rauxel

Akten der allgemeinen Stadtverwaltung, des Sozialamtes und des Amtes für öffentliche Ordnung
Verwaltungsberichte und Handbücher der Stadt Castrop-Rauxel
WAZ, Jg. 1955-1975

Stadtarchiv Freiburg

C5:	Akten der städtischen Hauptverwaltung, 1945-1970
D.So.:	Sozial- und Jugendamt, 1939-1989

BZ, Jg. 1955-1975

Stadtarchiv Schwerin

R01:	Oberbürgermeister, 1945-1989
R03:	Stadtplankommission, 1953-1990
R04:	Abteilung Innere Angelegenheiten, 1935-1990
R13:	Amt für Arbeit, 1945-1990
R19:	Abteilung Gesundheits- und Sozialwesen, 1935-1990
R24:	Organisations- und Instruktions-Abteilung, 1949-1970

SVZ, Jg. 1955-1975

Forschungsliteratur

10 Jahre Nachbarschaftswerk Freiburg e.V. 1969-1979: Geschäftsbericht. Freiburg 1980.

Angele, Gebhard. Obdachlosigkeit – Herausforderung an Pädagogik, Soziologie und Politik: Mit einer empirischen Erhebung zur Obdachlosigkeit in Kleinstädten der Bundesrepublik Deutschland. Weinheim 1989.

Angerhausen, Susanne et al. Überholen ohne einzuholen: Freie Wohlfahrtspflege in Ostdeutschland. Opladen 1998.

Backes, Gertrud M. und Clemens, Wolfgang. Lebensphase Alter: Eine Einführung in die sozialwissenschaftliche Alternsforschung. Weinheim [2]2003 (Grundlagentexte Soziologie).

Balzer, Detlef. Der real existierende Sozialstaat: Soziale Sicherung in Deutschland. Remagen 1997.

Bauer, Rudolph. „Von der Liebestätigkeit zur Dienstleistung – Vom Verein zum Sozialunternehmen: Über den Funktions- und Strukturwandel der Wohlfahrtspflege in Deutschland." In: *SozM* 10/2012, S. 34-47.

Bauerkämper, Arnd. Die Sozialgeschichte der DDR. München 2005 (Enzyklopädie Deutscher Geschichte, Bd. 76).

Baumgartl, Birgit. Altersbilder und Altenhilfe: Zum Wandel der Leitbilder von Altenhilfe seit 1950. Opladen 1997.

Becker, Jens und Gulyas, Jennifer. „Armut und Scham – über die emotionale Verarbeitung sozialer Ungleichheit." In: *ZSR* 1/2012, S. 83-99.

Becker, Peter. „‚Das größte Problem ist die Hauptwortsucht': Zur Geschichte der Verwaltungssprache und ihrer Reformen, 1750-2000." In: Ders. (Hrsg.). Sprachvollzug im Amt: Kommunikation und Verwaltung im Europa des 19. und 20. Jahrhunderts. Bielefeld 2011 (1800/2000: Kulturgeschichten der Moderne, Bd. 1), S. 219-44.

Benke, Carsten. „Am Ende der Hierarchie: Grenzen und Spielräume der Kommunalpolitik in der DDR – mit Beispielen aus der Industriestadt Ludwigsfelde." In: Bernhardt, Christoph und Reif, Heinz (Hrsg.). Sozialistische Städte zwischen Herrschaft und Selbstbehauptung: Kommunalpolitik, Stadtplanung und Alltag in der DDR. Stuttgart 2009 (Beiträge zur Stadtgeschichte und Urbanisierungsforschung, Bd. 5), S. 21-46.

Bernet, Wolfgang. Zur landes- und kommunalrechtlichen Entwicklung in der DDR. Speyer 1990 (Speyerer Forschungsberichte 91).

Bernhardt, Christoph und Reif, Heinz. „Neue Blicke auf die Städte im Sozialismus." In: Dies. (Hrsg.). Sozialistische Städte zwischen Herrschaft und Selbstbehauptung: Kommunalpolitik, Stadtplanung und Alltag in der DDR. Stuttgart 2009 (Beiträge zur Stadtgeschichte und Urbanisierungsforschung, Bd. 5), S. 7-19.

–/–. „Zwischen Herrschaft und Selbstbehauptung – Ambivalenzen sozialistischer Stadtpolitik und Urbanität." In: Dies. (Hrsg.). Sozialistische Städte zwischen

Herrschaft und Selbstbehauptung: Kommunalpolitik, Stadtplanung und Alltag in der DDR. Stuttgart 2009 (Beiträge zur Stadtgeschichte und Urbanisierungsforschung, Bd. 5), S. 299-317.

Blinkert, Baldo, Haumann, Heiko und Köser, Helmut. „Wachstum ohne Grenzen? Freiburg in den letzten Jahrzehnten (1952-1990)." In: Haumann, Heiko und Schadek, Hans (Hrsg.). Von der badischen Herrschaft bis zur Gegenwart. Stuttgart [2]2001 (Geschichte der Stadt Freiburg im Breisgau, Bd. 3), S. 428-68.

Blonski, Harald. „Einleitung." In: Ders. (Hrsg.). Die Vielfalt des Wohnens im Alter: Modelle, Erfahrungen, Entscheidungshilfen. Frankfurt/M. 2009, S. 7-19.

Boerboom, Arnold (Hrsg.). Castrop-Rauxel: 12 Jahre Aufbau 1945-1957. Castrop-Rauxel 1957.

Boeßenecker, Karl-Heinz. Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege: Eine Einführung in Organisationsstrukturen und Handlungsfelder der deutschen Wohlfahrtsverbände. Weinheim/ München 2005.

Boldorf, Marcel. „Die ‚Neue Soziale Frage' und die ‚Neue Armut' in den siebziger Jahren." In: Jarausch, Konrad H. (Hrsg.). Das Ende der Zuversicht? Die siebziger Jahre als Geschichte. Göttingen 2008, S. 138-56.

–. „Sozialfürsorge." In: Hoffmann, Dierk und Schwartz, Michael (Hrsg.). 1949-1961: Deutsche Demokratische Republik – im Zeichen des Aufbaus des Sozialismus. Baden-Baden 2004 (Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945; Bd. 8), S. 475-94.

–. „Sozialfürsorge." In: Kleßmann, Christoph (Hrsg.). 1961-1971: Deutsche Demokratische Republik – Politische Stabilisierung und wirtschaftliche Modernisierung. Baden-Baden 2006 (Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945; Bd. 9), S. 471-91.

–. Sozialfürsorge in der SBZ/ DDR 1945-1953: Ursachen, Ausmaß und Bewältigung der Nachkriegsarmut. Stuttgart 1998.

Bourcarde, Kay und Huster, Ernst-Ulrich. „Der Armutsdiskurs in Europa 1970-2010: Maß, Ausmaß und Perspektiven der Armut." In: *AWP* 4/2009, S. 4-21.

Bräuer, Helmut. „Statt einer Einführung: Feststellungen, Sichtweisen und Diskussionsaufforderungen zum Thema ‚Kommunale Armut und Armutsbekämpfung vom Spätmittelalter bis zur Gegenwart.'" In: Ders. (Hrsg.). Arme – ohne Chance? Kommunale Armut und Armutsbekämpfung vom Spätmittelalter bis zur Gegenwart. Leipzig 2004, S. 29-38.

Bretschneider, Falk. „Fürsorge oder Disziplinierung? Die Armen und das Waldheimer Zuchthaus im 18. Jahrhundert." In: Bräuer, Helmut (Hrsg.). Arme – ohne Chance? Kommunale Armut und Armutsbekämpfung vom Spätmittelalter bis zur Gegenwart. Leipzig 2004, S. 135-57.

Bretzinger, Otto N. Die Kommunalverfassung der DDR: Ihre Einordnung in die Tradition und ihr Beitrag zur Fortentwicklung des deutschen Kommunalrechts. Baden-Baden 1994.

Buhr, Petra et al. „Armutspolitik und Sozialhilfe in vier Jahrzehnten." In: Blanke, Bernhard und Wollmann, Helmut (Hrsg.). Die alte Bundesrepublik: Kontinuität und Wandel. Opladen 1991 (Leviathan – Zeitschrift für Sozialwissenschaft, Sonderheft 12), S. 502-46.

Busch, Ines. „Das Spektakel vom ‚Zigeuner': Visuelle Repräsentation und Antiziganismus." In: End, Markus et al. (Hrsg.). Antiziganistische Zustände: Zur Kritik eines allgegenwärtigen Ressentiments. Münster 2009, S. 158-76.

Castel, Robert. Die Metamorphosen der sozialen Frage: Eine Chronik der Lohnarbeit. Konstanz [2]2008 (édition discours, Bd. 44).

Cramm, Tilo. Bergbau ist nicht eines Mannes Sache: Das Bergwerk Victor-Ickern in Castrop-Rauxel. Essen [2]2001.

Echternkamp, Jörg. Die Bundesrepublik Deutschland 1945/49-1969. Paderborn 2013 (Seminarbuch Geschichte).

Ehmer, Josef. Sozialgeschichte des Alters. Frankfurt/M. 1990 (Neue Historische Bibliothek).

Evers, Hans. „Monographie der Stadt Freiburg i.Br." In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.). Die Mittelstadt (2. Teil): Untersuchungen ausgewählter Mittelstädte. Hannover 1972 (Forschungs- und Sitzungsberichte, Bd. 69, Stadtforschung 2), S. 143-61.

Faulenbach, Bernd. „‚Modernisierung' in der Bundesrepublik und der DDR während der 60er Jahre." In: *zeitgeschichte* 9-10/1998, S. 282-94.

Findeisen, Jörg-Peter. Kleine Schweriner Stadtgeschichte. Regensburg 2009.

Fischer, Wolfram. Armut in der Geschichte: Erscheinungsformen und Lösungsversuche der „Sozialen Frage" in Europa seit dem Mittelalter. Göttingen 1982 (Kleine Vandenhoeck-Reihe, Bd. 1476).

Flamm, Franz. Sozialwesen und soziale Arbeit in der Bundesrepublik Deutschland. Frankfurt/M. [3]1980 (Schriften des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge, Bd. 250).

Freese, Christoph et al. Hilfen für Zigeuner und Landfahrer: Vorschläge zur Zielsetzung, Planung und Durchführung sozialer Hilfen für Zigeuner und Landfahrer unter besonderer Berücksichtigung der Möglichkeiten des § 72 Bundessozialhilfegesetz. Stuttgart 1980 (Schriftenreihe des BMJFG, Bd. 86).

Geier, Andrea und Patrut, Iulia-Karin. „‚Deutsche Kunst'? Zur Wissensproduktion über ‚Zigeuner' und Juden in Kunstdiskursen des 19. Jahrhunderts." In: Uerlings, Herbert und Patrut, Iulia-Karin (Hrsg.). „Zigeuner" und Nation: Repräsentation – Inklusion – Exklusion. Frankfurt/M. 2008 (Inklusion/ Exklusion – Studien zu Fremdheit und Armut von der Antike bis zur Gegenwart, Bd. 8), S. 151-68.

Geiger, Manfred. „Ausgrenzung und Integration – historische Wendepunkte in der Sozialpolitik." In: *iso-Mitteilungen* 3/2004, S. 10-20.

Gemeindeordnung für Baden-Württemberg, mit 1. und 2. Durchführungsverordnung und 1. Runderlass des Innenministeriums über die Ausführung der Gemeindeordnung, mit Kommentar von Richard Kunze und Carl Schmid. Stuttgart [2]1964.

Gestrich, Andreas, King, Steven und Raphael, Lutz. „The experience of being poor in nineteenth- and early-twentieth-century Europe." In: Dies. (Hrsg.). Being Poor in Modern Europe: Historical Perspectives 1800-1940. Bern 2006, S. 17-40.

Gottschick, Hermann. Das Bundessozialhilfegesetz. Köln 1962.

Gräser, Marcus. Wohlfahrtsgesellschaft und Wohlfahrtsstaat: Bürgerliche Sozialreform und *Welfare State Building* in den USA und in Deutschland 1880-1940. Göttingen 2009 (Bürgertum Neue Folge: Studien zur Zivilgesellschaft, Bd. 6).

Gries, Sabine. „‚Negative' Jugendliche: Jugenddelinquenz in der DDR aus der Sicht des Ministeriums für Staatssicherheit." In: Mertens, Lothar und dies. (Hrsg.). Arbeit, Sport und DDR-Gesellschaft: Festschrift für Dieter Voigt zum 60. Geburtstag. Berlin 1996 (Beiträge zur Politischen Wissenschaft, Bd. 94), S. 147-72.

Grohs, Stephan. Modernisierung kommunaler Sozialpolitik: Anpassungsstrategien im Wohlfahrtskorporatismus. Wiesbaden 2010 (Stadtforschung, Bd. 114).

Gronemeyer, Reimer. „Hilfe und Eigensinn." In: Ders. (Hrsg.). Eigensinn und Hilfe: Zigeuner in der Sozialpolitik heutiger Leistungsgesellschaften. Gießen 1983, S. 9-16.

Grunow, Dieter. „Soziale Infrastruktur und Soziale Dienste." In: Hockerts, Hans Günter (Hrsg.). 1966-1974: Bundesrepublik Deutschland – Eine Zeit vielfältigen Aufbruchs. Baden-Baden 2006 (Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945; Bd. 5), S. 811-55.

–. „Soziale Infrastruktur und soziale Dienste." In: Schulz, Günther (Hrsg.). 1949-1957: Bundesrepublik Deutschland – Bewältigung der Kriegsfolgen, Rückkehr zur sozialpolitischen Normalität. Baden-Baden 2005 (Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945; Bd. 3), S. 803-35.

Haerendel, Holger. Gesellschaftliche Gerichtsbarkeit in der Deutschen Demokratischen Republik: Eine rechtshistorische Betrachtung. Frankfurt/M. 1997.

Hammerschmidt, Peter und Sagebiel, Juliane. „Einführung: Professionalisierung im Widerstreit – Zur Professionalisierungsdiskussion in der Sozialen Arbeit." In: Dies. (Hrsg.). Professionalisierung im Widerstreit: Zur Professionalisierungsdiskussion in der Sozialen Arbeit – Versuch einer Bilanz. Neu-Ulm 2010 (Schriftenreihe Soziale Arbeit, Bd. 1), S. 9-24.

Hammerschmidt, Peter. „Soziale Altenhilfe als Teil kommunaler Sozial(hilfe-)politik." In: Aner, Kirsten und Karl, Ute (Hrsg.). Handbuch Soziale Arbeit und Alter. Wiesbaden 2010, S. 19-31.

Haumann, Heiko et al. „Industriestadt oder ‚Pensionopolis'? Im Kaiserreich (1871-1914)." In: Haumann, Heiko und Schadek, Hans (Hrsg.). Von der badischen Herrschaft bis zur Gegenwart. Stuttgart [2]2001 (Geschichte der Stadt Freiburg im Breisgau, Bd. 3), S. 165-254.

Heerma van Voss, Lex. „Introduction." In: Ders. (Hrsg.). Petitions in Social History. Cambridge 2001 (International Review of Social History, Suppl. 9), S. 1-10.

Heinrichsmeier, Benno. Sozialräumliche Differenzierung in Freiburg im Breisgau: Eine faktorialökologische Untersuchung von Stadtstrukturen, ihrer Veränderung zwischen 1970 und 1980 und ihrer Bedeutung für die Wohnzufriedenheit. Freiburg 1987.

Helwig, Gisela. Am Rande der Gesellschaft: Alte und Behinderte in beiden deutschen Staaten. Köln 1980.

–, und Hille, Barbara. „Familien-, Jugend- und Altenpolitik." In: Hoffmann, Dierk und Schwartz, Michael (Hrsg.). 1949-1961: Deutsche Demokratische Republik: Im Zeichen des Aufbaus des Sozialismus. Baden-Baden 2004 (Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945, Bd. 8), S. 495-551.

–/–. „Familien-, Jugend- und Altenpolitik." In: Kleßmann, Christoph (Hrsg.). 1961-1971: Deutsche Demokratische Republik: Politische Stabilisierung und wirtschaftliche Modernisierung. Baden-Baden 2006 (Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945, Bd. 9), S. 493-558.

–/–. „Familien-, Jugend- und Altenpolitik." In: Boyer, Christoph, Henke, Klaus-Dietmar und Skyba, Peter (Hrsg.). 1971-1989: Deutsche Demokratische Republik:

Bewegung in der Sozialpolitik, Erstarrung und Niedergang. Baden-Baden 2008 (Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945, Bd. 10), S. 471-540.

Herbert, Ulrich. „Liberalisierung als Lernprozeß: Die Bundesrepublik in der deutschen Geschichte – eine Skizze." In: Ders. (Hrsg.). Wandlungsprozesse in Westdeutschland: Belastung, Integration, Liberalisierung 1945-1980. Göttingen 2002 (Moderne Zeit: Neue Forschungen zur Gesellschafts- und Kulturgeschichte des 19. und 20. Jahrhunderts, Bd. 1), S. 7-49.

Hildebrandt, Johanna und Kleiner, Gabriele. „Altersbilder und die soziale Konstruktion des Alters." In: Kleiner, Gabriele (Hrsg.). Alter(n) bewegt: Perspektiven der Sozialen Arbeit auf Lebenslagen und Lebenswelten. Wiesbaden 2012, S. 15-21.

Hitchcock, Tim, King, Peter und Sharpe, Pamela. „Introduction." In: Dies. (Hrsg.). Chronicling Poverty: The Voices and Strategies of the English Poor, 1640-1840. Houndsmills 1997, S. 1-18.

Hockerts, Hans Günter. „Rahmenbedingungen: Das Profil der Reformära." In: Ders. (Hrsg.). 1966-1974: Bundesrepublik Deutschland – Eine Zeit vielfältigen Aufbruchs. Baden-Baden 2006 (Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945; Bd. 5), S. 1-155.

–. „West und Ost – Vergleich der Sozialpolitik in den beiden deutschen Staaten." In: *ZSR* 1/2009, S. 41-56.

Hoffmann, Dierk und Schwartz, Michael. „Gesellschaftliche Strukturen und sozialpolitische Handlungsfelder." In: Dies. (Hrsg.). 1949-1961: Deutsche Demokratische Republik – im Zeichen des Aufbaus des Sozialismus. Baden-Baden 2004 (Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945; Bd. 8), S. 73-157.

Holtkamp, Lars und Bogumil, Jörg. „Verbände auf kommunaler Ebene." In: von Winter, Thomas und Willems, Ulrich (Hrsg.). Interessenverbände in Deutschland. Wiesbaden 2007, S. 539-61.

Holz, Gerda. Alten(hilfe)politik in der Bundesrepublik Deutschland 1945 bis 1985: Eine politikwissenschaftliche Analyse am Beispiel des Bundesverbandes der Arbeiterwohlfahrt. Berlin 1987 (Beiträge zur Gerontologie und Altenarbeit des Deutschen Zentrums für Altersfragen, Bd. 68).

Hübner, Peter. „Fürsorge und Bevormundung: Sozialpolitische Herrschaftssicherung des SED-Regimes in der Regierungszeit Ulbrichts." In: Schönhoven, Klaus und Mühlhausen, Walter (Hrsg.). Der deutsche Sozialstaat im 20. Jahrhundert: Weimarer Republik, DDR und Bundesrepublik Deutschland im Vergleich. Bonn 2012 (Schriftenreihe der Stiftung Reichspräsident-Friedrich-Ebert-Gedenkstätte, Bd. 15), S. 131-56.

–. „Gesellschaftliche Strukturen und Sozialpolitische Handlungsfelder." In: Kleßmann, Christoph (Hrsg.). 1961-1971: Deutsche Demokratische Republik – Politische Stabilisierung und wirtschaftliche Modernisierung. Baden-Baden 2006 (Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945; Bd. 9), S. 77-145.

Huinink, Johannes. „Individuum und Gesellschaft in der DDR – Theoretische Ausgangspunkte einer Rekonstruktion der DDR-Gesellschaft in den Lebensverläufen ihrer Bürger." In: Ders. et al. (Hrsg.). Kollektiv und Eigensinn: Lebensverläufe in der DDR und danach. Berlin 1995, S. 25-44.

Hunecke, Volker. „Überlegungen zur Geschichte der Armut im vorindustriellen Europa." In: *GG* 9/1983, S. 481-512.

Huster, Ernst-Ulrich. „Von der mittelalterlichen Armenfürsorge zu den Anfängen der Sozialstaatlichkeit." In: Ders. et al. (Hrsg.). Handbuch Armut und soziale Ausgrenzung. Wiesbaden 2008, S. 243-62.

Irmak, Kenan H. Der Sieche: Alte Menschen und die stationäre Altenhilfe in Deutschland 1924-1961. Essen 2002 (Schriftenreihe A: Darstellungen, Veröffentlichungen des Instituts für soziale Bewegungen, Bd. 20).

Jaedicke, Wolfgang et al. Lokale Politik im Wohlfahrtsstaat: Zur Sozialpolitik der Gemeinden und ihrer Verbände in der Beschäftigungskrise. Opladen 1990 (Schriften des Zentralinstituts für Sozialwissenschaftliche Forschung der Freien Universität Berlin, Bd. 61).

Jetter, Frank. Nachhaltige Sozialpolitik gegen Armut in Lebenslagen. Münster 2004 (Soziologie, Bd. 45).

Kamensky, Jutta und Zenz, Helmuth. Armut – Lebenslagen und Konsequenzen: Ursachen, Ausmaß und Bewältigung sozialer Ungleichheit am Beispiel des Landkreises Neu-Ulm. Ulm 2001.

Kaufmann, Franz-Xaver. „Schutz – Sicherung – Befähigung: Dauer und Wandel im Sozialstaatsverständnis." In: *ZSR* 1/2009, S. 13-23.

King, Steven. „Introduction: Voices of the Poor in the Long Eighteenth Century." In: Ders. et al. (Hrsg.). Narratives of the Poor in Eighteenth-Century Britain. Bd. 1: Voices of the Poor: Poor Law Depositions and Letters. London 2006, S. xxxiii-liv.

Klagge, Britta. Armut in westdeutschen Städten: Strukturen und Trends aus stadtteilorientierter Perspektive – eine vergleichende Langzeitstudie der Städte Düsseldorf, Essen, Frankfurt, Hannover und Stuttgart. Stuttgart 2005 (Erdkundliches Wissen, Bd. 137).

Klanfer, Jules. Die soziale Ausschließung: Armut in reichen Ländern. Wien 1969.

Koch, Herbert. „Die historische Entwicklung der Stadt Castrop-Rauxel unter besonderer Berücksichtigung des Bergbaus." In: Beier, Ernst (Hrsg.). Die historische Entwicklung des Ruhrgebietes und seiner Städte Sprockhövel, Hattingen, Witten, Bochum, Herne, Castrop-Rauxel und Recklinghausen unter besonderer Berücksichtigung des Bergbaus. Bochum [2]1988, S. 127-46.

Könen, Ralf. Wohnungsnot und Obdachlosigkeit im Sozialstaat. Frankfurt/M.: 1990 (Campus Forschung, Bd. 633).

Korzilius, Sven. „Asoziale" und „Parasiten" im Recht der SBZ/DDR: Randgruppen im Sozialismus zwischen Repression und Ausgrenzung. Köln 2005 (Arbeiten zur Geschichte des Rechts in der DDR, Bd. 4).

Kösters, Christoph. „Einführung." In: Ders. (Hrsg.). Caritas in der SBZ/DDR 1945-1989: Erinnerungen, Berichte, Forschungen. Paderborn 2001, S. 7-20.

Krämer, Walter. Armut in der Bundesrepublik: Zur Theorie und Praxis eines überforderten Begriffs. Frankfurt/M. 2000.

Krieck, Manfred. Zuarin bis Schwerin: Eine Stadtchronik von 1160-1990. Hamburg 1990.

Kruse, Elke. „Professionalisierung durch Akademisierung? – Hauptstationen der Entwicklung der Ausbildung für Soziale Arbeit." In: Hammerschmidt, Peter und Sagebiel, Juliane (Hrsg.). Professionalisierung im Widerstreit: Zur Professionalisierungsdiskussion in der Sozialen Arbeit – Versuch einer Bilanz. Neu-Ulm 2010 (Schriftenreihe Soziale Arbeit, Bd. 1), S. 43-58.

Kühberger, Christoph. Historische Armutsforschung: Eine Perspektive der Neuen Kulturgeschichte unter besonderer Berücksichtigung Salzburger Quellen des 20. Jahrhunderts. Berlin 2004 (Akademische Abhandlungen zur Geschichte).

Kühn, Dietrich. Kommunale Sozialverwaltung: Eine organisationswissenschaftliche Studie. Bielefeld 1985 (Wissenschaftl. Reihe B. Kleine Verlag, Bd. 33).

Leibfried, Stephan et al. Zeit der Armut: Lebensläufe im Sozialstaat. Frankfurt/M. 1995.

Lepsius, M. Rainer. „Die Institutionenordnung als Rahmenbedingung der Sozialgeschichte der DDR." In: Kaelble, Hartmut, Kocka, Jürgen und Zwahr, Hartmut (Hrsg.). Sozialgeschichte der DDR. Stuttgart 1994, S. 17-30.

Loschelder, Wilhelm. „Einführung." In: Die Gemeindeordnungen in der Bundesrepublik Deutschland. Stuttgart 1965 (Schriftenreihe des Vereins für Kommunalwissenschaften, Bd. 9), S. 3-42.

Lutz, Ronald. „Vaganten, Wanderer, Nichtsesshafte, Wohnungslose: Von der moralischen Verurteilung zur bürgernahen Hilfe, Teil 1." In: *SozArb* 8/2004, S. 282-9.

Lutz, Ronald. „Vaganten, Wanderer, Nichtsesshafte, Wohnungslose: Von der moralischen Verurteilung zur bürgernahen Hilfe, Teil 2." In: *SozArb* 9/2004, S. 329-33.

Margalit, Gilad. Die Nachkriegsdeutschen und ‚ihre Zigeuner': Die Behandlung der Sinti und Roma im Schatten von Auschwitz. Berlin 2001.

Marten-Gotthold, Dörte. Der Schutz der Sinti und Roma in der Bundesrepublik Deutschland als ethnische Minderheit gemäß Art. 3 Abs. 3 GG. Frankfurt/M. 1998 (Studien zur Tsiganologie und Folkloristik, Bd. 25).

Marx-Jaskulski, Katrin. Armut und Fürsorge auf dem Land: Vom Ende des 19. Jahrhunderts bis 1933. Göttingen 2008 (Moderne Zeit, Bd. 16).

Matras, Yaron. „The Development of the Romani Civil Rights Movement in Germany 1945-1996." In: Tebbutt, Susan (Hrsg.). Sinti and Roma: Gypsies in German-Speaking Society and Literature. New York/ Oxford 1998 (Culture and Society in Germany, Bd. 2), S. 49-63.

Mehl, Hans Peter und Dettling, Adolf. Die Freiburger Zigeuner: Auf der Suche nach einer neuen Identität. Freiburg c. 1978 (Freiburger Stadthefte, Bd. 25).

Milton, Sybil. „Persecuting the Survivors: The Continuity of ‚Anti-Gypsyism' in Postwar Germany and Austria." In: Tebbutt, Susan (Hrsg.). Sinti and Roma: Gypsies in German-Speaking Society and Literature. New York/ Oxford 1998 (Culture and Society in Germany, Bd. 2), S. 35-47.

Mitterauer, Michael. „Problemfelder einer Sozialgeschichte des Alters." In: Konrad, Helmut (Hrsg.). Der alte Mensch in der Geschichte. Wien 1982 (Österreichische Texte zur Gesellschaftskritik, Bd. 11).

Mrochen, Siegfried. Alte Menschen in der DDR – ihre soziale Lage, Betreuung und wissenschaftliche Erforschung. Univ. Diss. Hannover 1978.

–. Alter in der DDR: Arbeit, Freizeit, materielle Sicherung und Betreuung. Weinheim 1980.

Mühlberg, Felix. „Eingaben als Instrument informeller Konfliktbewältigung." In: Badstübner, Evemarie (Hrsg.). Befremdlich anders: Leben in der DDR. Berlin 2000, S. 233-70.

Mühleis, Dieter und Palkovich, Michael. Wie Obdachlosigkeit verwaltet wird. Darmstadt 1981.

Mühlum, Albert. „Berufsgeschichte oder Professionsgeschichte? Von der ehrenamtlichen Fürsorge zur professionellen Sozialen Arbeit.“ In: *SozArb* 9-10/2012, S. 326-32.

Mulot, Tobias. „Jugendliche in Arbeitserziehung: Arbeitserziehung und Erziehung im Nationalsozialismus und in der Nachkriegszeit.“ In: Ebbinghaus, Angelika und Roth, Karl Heinz (Hrsg.). Grenzgänge: Deutsche Geschichte des 20. Jahrhunderts im Spiegel von Publizistik, Rechtsprechung und historischer Forschung. Lüneburg 1999, S. 319-54.

Narr, Hannelore. Soziale Probleme des Alters: Altenhilfe – Altenheim. Stuttgart 1976.

Neisen, Robert. Und wir leben immer noch!: Eine Chronik der Freiburger Nachkriegsnot. Freiburg 2004.

Oberhuber, Florian. Die Erfindung des Obdachlosen: Eine Geschichte der Macht zwischen Fürsorge und Verführung. Wien 1999.

Olk, Thomas. „Soziale Infrastruktur und Soziale Dienste.“ In: Kleßmann, Christoph (Hrsg.). 1961-1971: Deutsche Demokratische Republik – Politische Stabilisierung und wirtschaftliche Modernisierung. Baden-Baden 2006 (Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945; Bd. 9), S. 657-95.

Paugam, Serge. Die elementaren Formen der Armut. Hamburg 2008.

Pilvousek, Josef. „Strukturen und Alltag der Caritas in der DDR.“ In: Kösters, Christoph (Hrsg.). Caritas in der SBZ/DDR 1945-1989: Erinnerungen, Berichte, Forschungen. Paderborn 2001, S. 145-81.

Püttner, Günter und Rösler, Albrecht. Gemeinden und Gemeindereform in der ehemaligen DDR: Zur staatsrechtlichen Stellung und Aufgabenstruktur der DDR-Gemeinden seit Beginn der siebziger Jahre. Zugleich ein Beitrag zu den territorialen Veränderungen der Gemeinde- und Kreisgrenzen in der DDR. Baden-Baden 1997 (Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, Bd. 156).

Rakelmann, Georgia A. „Zigeunerpolitik als Medienereignis: Sozialpolitik mit Zigeunern in der Bundesrepublik.“ In: Gronemeyer, Reimer (Hrsg.). Eigensinn und Hilfe: Zigeuner in der Sozialpolitik heutiger Leistungsgesellschaften. Gießen 1983, S. 349-465.

Raphael, Lutz. Recht und Ordnung: Herrschaft durch Verwaltung im 19. Jahrhundert. Frankfurt/M. 2000 (Europäische Geschichte).

Raschka, Johannes. „Soziale Einordnung durch Rechtsetzung? Die Verfolgung von ‚Arbeitsscheuen’ in der Sowjetunion und der DDR.“ In: Eimermacher, Karl und

Volpert, Astrid (Hrsg.). Tauwetter, Eiszeit und gelenkte Dialoge: Russen und Deutsche nach 1945. München 2006 (West-östliche Spiegelungen Neue Folge, Bd. 3), S. 747-77.

Recker, Marie-Luise. Geschichte der Bundesrepublik Deutschland. München [3]2009 (C.H. Beck Wissen, Bd. 2471).

Ronge, Volker. „Die Verflechtung von Staat und Drittem Sektor auf kommunaler Ebene." In: Voigt, Rüdiger (Hrsg.). Abschied vom Staat – Rückkehr zum Staat? Baden-Baden 1993, S. 333-50.

Ruck, Michael. „Expansion um jeden Preis? Sozialreformen unter den Vorzeichen von Wirtschaftswunder und Wirtschaftswachstum in der Bundesrepublik." In: Schönhoven, Klaus und Mühlhausen, Walter (Hrsg.). Der deutsche Sozialstaat im 20. Jahrhundert: Weimarer Republik, DDR und Bundesrepublik Deutschland im Vergleich. Bonn 2012 (Schriftenreihe der Stiftung Reichspräsident-Friedrich-Ebert-Gedenkstätte, Bd. 15), S. 115-29.

–. „Verwaltung und Bürger: Einführung." In: Frese, Matthias, Paulus, Julia und Teppe, Karl (Hrsg.). Demokratisierung und gesellschaftlicher Aufbruch: Die sechziger Jahre als Wendezeit der Bundesrepublik. Paderborn 2003 (LWL-Forschungen zur Regionalgeschichte, Bd. 44), S. 495-504.

Rudloff, Wilfried. „Im Souterrain des Sozialstaates: Neuere Forschungen zur Geschichte von Fürsorge und Wohlfahrtspflege im 20. Jahrhundert." In: *AfS* 42/2002, S. 474-520.

–. „Öffentliche Fürsorge." In: Hockerts, Hans Günter (Hrsg.). Drei Wege deutscher Sozialstaatlichkeit: NS-Diktatur, Bundesrepublik und DDR im Vergleich. München 1998 (Schriftenreihe der Vierteljahreshefte für Zeitgeschichte, Bd. 76), S. 191-229.

Rudolph, Andrea. Die Kooperation von Strafrecht und Sozialhilferecht bei der Disziplinierung von Armen mittels Arbeit: Vom Arbeitshaus bis zur gemeinnützigen Arbeit. Frankfurt/M. 1995 (Recht der Arbeit und der sozialen Sicherheit, Bd. 8).

Sachße, Christoph und Tennstedt, Florian. Fürsorge und Wohlfahrtspflege 1871 bis 1929. Stuttgart 1988 (Geschichte der Armenfürsorge in Deutschland, Bd. 2).

–/–. Vom Spätmittelalter bis zum 1. Weltkrieg. Stuttgart [2]1998 (Geschichte der Armenfürsorge in Deutschland, Bd. 1).

Sachweh, Patrick. „Ideen, Werte und Kultur als Erklärungsfaktoren in der Wohlfahrtsstaatsforschung." In: *ZSR* 4/2011, S. 371-82.

Schäfer, Gerhard. „Geschichte der Armut im abendländischen Kulturkreis." In: Huster, Ernst-Ulrich et al. (Hrsg.). Handbuch Armut und soziale Ausgrenzung. Wiesbaden 2008, S. 221-42.

Schäfers, Bernhard. „Zum öffentlichen Stellenwert von Armut im sozialen Wandel der Bundesrepublik Deutschland." In: Leibfried, Stephan und Voges, Wolfgang (Hrsg.). Armut im modernen Wohlfahrtsstaat. Opladen 1992 (Sonderhefte der Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, Bd. 32), S. 104-23.

Schellhorn, Walter, Jirasek, Hans und Seipp, Paul. Das Bundessozialhilfegesetz: Ein Kommentar für Ausbildung, Praxis und Wissenschaft. Neuwied/ Berlin [6]1970 (Soziale Hilfe).

Schenk, Michael. Rassismus gegen Sinti und Roma: Zur Kontinuität der Zigeunerverfolgung innerhalb der deutschen Gesellschaft von der Weimarer Republik bis in die Gegenwart. Frankfurt/M. 1994 (Studien zur Tsiganologie und Folkloristik, Bd. 11).

Schildt, Axel. „Materieller Wohlstand – pragmatische Politik – kulturelle Umbrüche: Die 60er Jahre in der Bundesrepublik." In: Ders. et al. (Hrsg.). Dynamische Zeiten: Die 60er Jahre in den beiden deutschen Gesellschaften. Hamburg 2000 (Hamburger Beiträge zur Sozial- und Zeitgeschichte, Bd. 37), S. 21-53.

Schmidt Blaine, Marcia. „The Power of Petitions: Women and the New Hampshire Provincial Government, 1695-1770." In: Heerma van Voss, Lex (Hrsg.). Petitions in Social History. Cambridge 2001 (International Review of Social History, Bd. 46, Suppl. 9), S. 57-77.

Schmidt, Manfred G. „Demokratische und autokratische Regimeeffekte in Deutschlands Sozialpolitik." In: *ZSR* 2/2006, S. 149-64.

Schneiders, Kathrin. Vom Altenheim zum Seniorenservice: Institutioneller Wandel und Akteurkonstellationen im sozialen Dienstleistungssektor. Baden-Baden 2010 (Wirtschafts- und Sozialpolitik, Bd. 3).

Schoch, Dietrich. „Von der Fürsorge über die Sozialhilfe zur Grundsicherung für Arbeitssuchende." In: *SozF* 6/2013, S. 163-72.

Scholz, Roswitha. „Antiziganismus und Ausnahmezustand: Der ‚Zigeuner' in der Arbeitsgesellschaft." In: End, Markus et al. (Hrsg.). Antiziganistische Zustände: Zur Kritik eines allgegenwärtigen Ressentiments. Münster 2009, S. 24-40.

Schönfeld, Gerhard. „Kapazitätsentwicklung und Bausubstanzanalyse von Feierabend- und Pflegeheimen in der DDR." In: Bardehle, Doris (Hrsg.). Übersichten zur Betreuungssituation älterer Bürger in der DDR. Berlin 1990, S. 77-88.

Schroeder, Klaus. Der SED-Staat: Partei, Staat und Gesellschaft 1949-1990. München 1998.

Schulze, Winfried. „Ego-Dokumente: Annäherung an den Menschen in der Geschichte? Vorüberlegungen für die Tagung ‚Ego-Dokumente'." In: Ders. (Hrsg.). Ego-Dokumente: Annäherung an den Menschen in der Geschichte. Berlin 1996 (Selbstzeugnisse der Neuzeit, Bd. 2), S. 11-30.

Sokoll, Thomas (Hrsg.). Essex Pauper Letters 1731-1837. Oxford 2001 (Records of Social and Economic History, New Series, Bd. 30).

–. „Old Age in Poverty: The Record of Essex Pauper Letters, 1780-1834." In: Hitchcock, Tim, King, Peter und Sharpe, Pamela (Hrsg.). Chronicling Poverty: The Voices and Strategies of the English Poor, 1640-1840. Houndsmills 1997, S. 127-54.

–. „Selbstverständliche Armut: Armenbriefe in England 1750-1834." In: Schulze, Winfried (Hrsg.). Ego-Dokumente: Annäherung an den Menschen in der Geschichte. Berlin 1996 (Selbstzeugnisse der Neuzeit, Bd. 2), S. 227-71.

–. „Writing for Relief: Rhetoric in English pauper letters, 1800-1834." In: Gestrich, Andreas, King, Steven, und Raphael, Lutz (Hrsg.). Being Poor in Modern Europe: Historical Perspectives 1800-1940. Bern 2006, S. 91-111.

Sonntag, Marcus. Die Arbeitslager in der DDR. Essen 2011.

Spindler, Helga. „Sozialhilfe – das verkannte Grundsicherungssystem der alten Bundesrepublik." In: *SozF* 6/2013, S. 154-61.

Springer, Philipp. Da konnt' ich mich dann so'n bißchen entfalten: Die Volkssolidarität in der SBZ/ DDR 1945-1969. Frankfurt/M. 1999 (Europäische Hochschulschriften, Reihe III: Geschichte und ihre Hilfswissenschaften. Bd. 836).

Stang, Richard. „Armut und Öffentlichkeit." In: Huster, Ernst-Ulrich et al. (Hrsg.). Handbuch Armut und soziale Ausgrenzung. Wiesbaden 2008, S. 577-88.

Steiner, André. „Zwischen Konsumversprechen und Innovationszwang: Zum wirtschaftlichen Niedergang der DDR." In: Jarausch, Konrad H. und Sabrow, Martin (Hrsg.). Weg in den Untergang: Der innere Zerfall der DDR. Göttingen 1999, S. 153-92.

Streubel, Christiane. „Wir sind die geschädigte Generation: Lebensrückblicke von Rentnern in Eingaben an die Staatsführung der DDR." In: Hartung, Heike et al. (Hrsg.). Graue Theorie: Die Kategorien Alter und Geschlecht im kulturellen Diskurs. Köln 2007, S. 241-63.

Sywottek, Arnold. „Gewalt – Reform – Arrangement: Die DDR in den 60er Jahren." In: Schildt, Axel et al. (Hrsg.). Dynamische Zeiten: Die 60er Jahre in den beiden

deutschen Gesellschaften. Hamburg 2000 (Hamburger Beiträge zur Sozial- und Zeitgeschichte, Bd. 37), S. 54-76.

Tenfelde, Klaus und Trischler, Helmuth. Bis vor die Stufen des Throns: Bittschriften und Beschwerden von Bergleuten im Zeitalter der Industrialisierung. München 1986.

Thamer, Hans-Ulrich. „Lokalgeschichte und Zeitgeschichte." In: Debatten um die lokale Zeitgeschichte: Methoden, Träger, Themen, Formen. Dokumentation einer Studienkonferenz in Zusammenarbeit mit dem Landschaftsverband Rheinland, Referat Heimatpflege. Bensberg 1990 (Bensberger Protokolle, Bd. 67), S. 9-21.

Thane, Pat (Hrsg.). Das Alter: Eine Kulturgeschichte. Darmstadt 2005.

Thuns, Manfred. „Die Professionalisierung der Sozialen Arbeit: Die Verbände der freien Wohlfahrtspflege." In: *SozArb* 9-10/2012, S. 332-37.

Trenk-Hinterberger, Peter. „Sozialhilfe." In: Hockerts, Hans Günter (Hrsg.). 1966-1974: Bundesrepublik Deutschland – Eine Zeit vielfältigen Aufbruchs. Baden-Baden 2006 (Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945; Bd. 5), S. 593-631.

–. „Sozialhilfe." In: Ruck, Michael und Boldorf, Marcel (Hrsg.). 1957-1966: Bundesrepublik Deutschland – Sozialpolitik im Zeichen des erreichten Wohlstandes. Baden-Baden 2007 (Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945; Bd. 4), S. 503-48.

Uerlings, Herbert und Patrut, Iulia-Karin. „‚Zigeuner', Europa und Nation. Einleitung." In: Dies. (Hrsg.). „Zigeuner" und Nation: Repräsentation – Inklusion – Exklusion. Frankfurt/M. 2008 (Inklusion/ Exklusion – Studien zu Fremdheit und Armut von der Antike bis zur Gegenwart, Bd. 8), S. 9-63.

Ulbricht, Otto. „Supplikationen als Ego-Dokumente. Bittschriften von Leibeigenen aus der ersten Hälfte des 17. Jahrhunderts als Beispiel." In: Schulze, Winfried (Hrsg.). Ego-Dokumente: Annäherung an den Menschen in der Geschichte. Berlin 1996 (Selbstzeugnisse der Neuzeit, Bd. 2), S. 149-74.

Vaskovics, Laszlo und Weins, Werner. Stand der Forschung über Obdachlose und Hilfen für Obdachlose: Bericht über ‚Stand der Forschung über soziale Randgruppen/ Obdachlose' und ‚Hilfen für soziale Randgruppen/ Obdachlose'. Stuttgart 1979 (Schriftenreihe des BMJFG, Bd. 62).

Vogel, Martin Rudolf. Die Kommunale Apparatur der öffentlichen Hilfe: Eine Studie über Grundprobleme ihres gegenwärtigen Systems. Stuttgart 1966.

Voigt, Dieter et al. Sozialstruktur der DDR: Eine Einführung. Darmstadt 1987.

Von Kondratowitz, Hans-Joachim. „Alter(n) in Ost und West: Der Wandel normativer Modellierungen des Alter(n)s in historisch vergleichender Perspektive." In: van Dyk, Silke und Lessenich, Stephan (Hrsg.). Die jungen Alten: Analysen einer neuen Sozialfigur. Frankfurt/M. 2009, S. 256-78.

Von Saldern, Adelheid. „Alltage und Öffentlichkeiten in DDR-Städten." In: Bernhardt, Christoph und Reif, Heinz (Hrsg.). Sozialistische Städte zwischen Herrschaft und Selbstbehauptung: Kommunalpolitik, Stadtplanung und Alltag in der DDR. Stuttgart 2009 (Beiträge zur Stadtgeschichte und Urbanisierungsforschung, Bd. 5), S. 215-33.

Wagner, Hildegard. Die deutsche Verwaltungssprache der Gegenwart: Eine Untersuchung ihrer sprachlichen Form und ihrer Leistung. Düsseldorf 1970 (Sprache der Gegenwart, Bd. IX).

Wagner, Michael. Scheidung in Ost- und Westdeutschland: Zum Verhältnis von Ehestabilität und Sozialstruktur seit den 30er Jahren. Frankfurt/M. 1997 (Lebensverläufe und gesellschaftlicher Wandel).

Wagner-Kyora, Georg. „Wohnungspolitik." In: Ruck, Michael und Boldorf, Marcel (Hrsg.). 1957-1966: Bundesrepublik Deutschland – Sozialpolitik im Zeichen des erreichten Wohlstandes. Baden-Baden 2007 (Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945; Bd. 4), S. 757-93.

–. „Wohnungspolitik." In: Schulz, Günther (Hrsg.). 1949-1957: Bundesrepublik Deutschland – Bewältigung der Kriegsfolgen, Rückkehr zur sozialpolitischen Normalität. Baden-Baden 2005 (Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945; Bd. 3), S. 837-83.

Wehler, Hans-Ulrich. Deutsche Gesellschaftsgeschichte: Bundesrepublik und DDR, 1949-1990. Bonn 2010 (bpb-Schriftenreihe, Bd. 777).

Weißgerber, Ulrich. Giftige Worte der SED-Diktatur: Sprache als Instrument von Machtausübung und Ausgrenzung in der SBZ und der DDR. Berlin 2010 (Diktatur und Widerstand, Bd. 15).

Werner, Oliver. „‚Politisch überzeugend, feinfühlig und vertrauensvoll'? Eingabenbearbeitung in der SED." In: Timmermann, Heiner (Hrsg.). Diktaturen in Europa im 20. Jahrhundert – der Fall DDR. Berlin 1996 (Dokumente und Schriften der Europäischen Akademie Otzenhausen, Bd. 79), S. 461-79.

Widmann, Peter. An den Rändern der Städte: Sinti und Jenische in der deutschen Kommunalpolitik. Berlin 2001.

–. „Auszug aus den Baracken: Der Aufstieg der Sozialpädagogik und die deutsche Kommunalpolitik gegenüber ‚Zigeunern' seit 1945." In: Zimmermann, Michael

(Hrsg.). Zwischen Erziehung und Vernichtung: Zigeunerpolitik und Zigeunerforschung im Europa des 20. Jahrhunderts. Stuttgart 2007 (Beiträge zur Geschichte der DFG, Bd. 3), S. 510-31.

Willing, Matthias. Armutsbekämpfung nach Plan: Die Sozialfürsorge in der SBZ/DDR 1945-1990. Berlin 2011.

–. „Fürsorge." In: Schulz, Günther (Hrsg.). 1949-1957: Bundesrepublik Deutschland – Bewältigung der Kriegsfolgen, Rückkehr zur sozialpolitischen Normalität. Baden-Baden 2005 (Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945; Bd. 3), S. 559-96.

Windmüller, Joachim. Ohne Zwang kann der Humanismus nicht existieren… – „Asoziale" in der DDR. Frankfurt/M. 2006 (Rechtshistorische Reihe, Bd. 335).

Wolle, Stefan. Die heile Welt der Diktatur: Alltag und Herrschaft in der DDR 1971-1981. Bonn [2]1999 (bpb-Schriftenreihe, Bd. 349).

Zacher, Hans F. „Einschluss, Ausschluss und Öffnung im Wandel." In: *ZSR* 1/2009, S. 25-39.

Zeng, Matthias. ‚Asoziale' in der DDR: Transformationen einer moralischen Kategorie. Münster 2000 (Erfurter Sozialwissenschaftliche Reihe, Bd. 2).

Ziesemer, Horst. „Zur Statistik über die Betreuung älterer und pflegebedürftiger Bürger in Feierabend- und Pflegeheimen der ehemaligen DDR." In: Bardehle, Doris (Hrsg.). Übersichten zur Betreuungssituation älterer Bürger in der DDR. Berlin 1990, S. 45-70.

Zimmermann, Michael. „Zigeunerpolitik und Zigeunerdiskurse im Europa des 20. Jahrhunderts." In: Ders. (Hrsg.). Zwischen Erziehung und Vernichtung: Zigeunerpolitik und Zigeunerforschung im Europa des 20. Jahrhunderts. Stuttgart 2007 (Beiträge zur Geschichte der DFG, Bd. 3), S. 13-70.

Zimmermann, Wolfgang. „Sozialistische Arbeitserziehung der DDR-Lehrlinge durch Mehrschichtarbeit." In: Mertens, Lothar und Gries, Sabine (Hrsg.). Arbeit, Sport und DDR-Gesellschaft: Festschrift für Dieter Voigt zum 60. Geburtstag. Berlin 1996 (Beiträge zur Politischen Wissenschaft, Bd. 94), S. 35-64.