

# Die heutigen Anforderungen an die öffentliche Armenpflege

im Verhältnisse zur bestehenden  
Armengesetzgebung



Duncker & Humblot *reprints*



# Schriften des deutschen Vereins

für

## Armenpflege und Wohltätigkeit.

---

Dreiundsiebzigstes Heft.

Die heutigen Anforderungen an die öffentliche Armenpflege.



Leipzig,

Verlag von Dunder & Humblot.

1905.

**Die heutigen Anforderungen**  
an  
**die öffentliche Armenpflege**  
im Verhältnisse zur bestehenden Armengesetzgebung.

---

**Hauptbericht,**

in Gemeinschaft mit

**Dr. Buehl,**

Senatssekretär in Hamburg,

vorgelegt von

**Rudolf Flemming,**

Rat bei dem Armenkollegium in Hamburg.

**Mitberichte,**

erstattet von

**Rechtsrat Fleischmann,**

Nürnberg,

und

**Beigeordnetem Dr. Schwander,**

Mitberichterstatter für Elsaß-Lothringen.



**Leipzig,**

Verlag von **Duncker & Humblot.**

1905.

**Alle Rechte vorbehalten.**

# Inhaltsverzeichnis.

	Seite
<b>I. Hauptbericht von Dr. Buehl und Rudolf Fleming.</b>	
Erster Abschnitt. Das Prinzip der öffentlichen (Zwangö-) Armenpflege und seine geschichtliche Entwicklung . . . . .	3
Zweiter Abschnitt. Die rechtlichen Grundlagen und die Grenzen der Armenversorgung . . . . .	12
Dritter Abschnitt. Die Rechtsprechung des Bundesamts für das Heimatwesen . . . . .	22
Vierter Abschnitt. Die Praxis der Armenverwaltungen . . . . .	37
Fünfter Abschnitt. Das geltende Recht als Grundlage moderner Entwicklung der Armenpflege . . . . .	67
Sechster Abschnitt. Reformgedanken . . . . .	90
 <b>II. Mitbericht von Rechtsrat Fleischmann.</b>	
Vorbemerkung . . . . .	101
Das bayerische Armenrecht und seine Entwicklung . . . . .	102
Die Anforderungen an die öffentliche Armenpflege und das bayerische Armenrecht . . . . .	122
 <b>III. Mitbericht von Beigeordnetem Dr. Schwander.</b>	
Die heutigen Anforderungen an die öffentliche Armenpflege . . . . .	147
Die heutige Gesetzgebung und Organisation der öffentlichen Armenpflege in Elsaß-Lothringen . . . . .	157
Zustände und Reformbestrebungen . . . . .	168
Vorschläge . . . . .	179



Die heutigen Anforderungen  
an die  
**öffentliche Armenpflege**  
im Verhältnisse zur bestehenden Armengesetzgebung.

---

**S a u p t b e r i c h t ,**

in Gemeinschaft mit

**Dr. Buehl,**

Senatssekretär in Hamburg,

vorgelegt von

**Rudolf Flemming,**

Rat bei dem Armenkollegium in Hamburg.

---



## Erster Abschnitt.

### Das Prinzip der öffentlichen (Zwangs-) Armenpflege und seine geschichtliche Entwicklung.

---

Nur in verhältnismäßig seltenen Fällen ist es dem Menschen beschieden, diejenigen Güter sich mühelos anzueignen, deren er bedarf, um das durch den jeweiligen Stand der Kulturentwicklung bedingte Maß seiner Bedürfnisse zu befriedigen. In der Regel muß er sie sich entweder durch Arbeit herstellen (Produktion) oder in den Formen des wirtschaftlichen Verkehrs beschaffen, indem er sie gegen andere gleichwertige Güter oder gegen Arbeitsleistungen eintauscht. Vermögensbesitz oder Arbeitsfähigkeit (die Arbeitsgelegenheit einbegriffen) sind somit die unerläßlichen Voraussetzungen für jede selbständige Wirtschaftsführung. Wer weder über das eine noch das andere verfügt, ist, um existieren zu können, auf fremde Hilfe angewiesen, ist im weitesten Sinne des Wortes hilfsbedürftig. Hilfsbedürftigkeit in diesem Sinne ist daher nicht ein zufälliger, d. h. von nicht im voraus übersehbaren Voraussetzungen abhängiger, sondern ein normalerweise in jedem Leben sich wiederholender Zustand. Die menschliche Gesellschaft mußte daher schon in frühester Zeit, noch ehe die heute in ihr lebendigen sympathischen Gefühle imstande waren, in dieser Richtung bestimmend zu wirken, um ihrer eigenen Selbsterhaltung willen Einrichtungen auszubilden, deren Funktion es ist, ihren in dem vorstehend entwickelten Sinne auf fremde Hilfe angewiesenen Gliedern den zur Lebensfristung notwendigen Unterhalt zu gewährleisten. Die älteste, unmittelbar an die natürlichen Grundlagen des menschlichen Seins anknüpfende derartige Institution ist die Familie. Sie ist auch bis zur Gegenwart die wichtigste, die sich noch heute unserem Denken als die normalerweise zum Eingreifen zuerst berufene darstellt; und die früher nur auf Sitte und Moral beruhende Pflicht der Familie, ihren hilfsbedürftigen Mitgliedern den notwendigen Lebensunterhalt zu gewähren, hat bei allen Kulturvölkern den Charakter eines rechtlichen Gebots angenommen. Aber der von der Familie ausgehende Schutz der wirtschaftlich Schwachen reicht nicht unter allen Umständen aus. Er versagt zunächst allemal dann, wenn die be-

treffende hilfsbedürftige Person eine Familie im herkömmlichen bezw. in dem durch das Recht sanktionierten Sinne nicht hat. Er vermag ferner dann, wenn es, aus welchem Grunde auch immer, dem Hilfsbedürftigen und seiner Familie nicht möglich ist, zueinander in Beziehung zu treten. Er entfällt vor allem aber da, wo die Familie selbst arm und daher unfähig ist, zu helfen. Wies daher notwendig der Familienschutz schon in ältester Zeit Lücken auf, so haben die hierfür bestimmenden Momente infolge der neuzeitlichen Entwicklung des gesellschaftlichen Lebens mit ihrer Lockerung der Familienbände, der häufigeren Ortsveränderung und namentlich dem Versinken ganzer Bevölkerungsklassen und Generationen in Bedürftigkeit eine wesentlich erhöhte Bedeutung erfahren. Der Familienschutz mußte daher — und zwar je mehr es dem verfeinerten sozialen Empfinden widerstritt, den Hilfsbedürftigen seinem Glend zu überlassen — in desto höherem Maße durch andere den Schutz der wirtschaftlich Schwachen verbürgende Einrichtungen ergänzt werden. Diesem Zwecke haben im Laufe der Kultur-entwicklung die mannigfachsten Institutionen gedient; es sei nur erinnert an die Fürsorgepflicht des Herrn für die Sklaven, des Grundeigentümers für seine Hörigen, des Meisters für seine Gesellen, der Zünfte und Gilden für ihre Angehörigen, des Dienstherrn für sein Gefinde sowie endlich an das komplizierte System der durch die moderne Sozialgesetzgebung geschaffenen Fürsorgeeinrichtungen. Aber so sehr auch die Tendenz der modernen Entwicklung darauf gerichtet ist, den Kreis dieser dem Schutz der Hilfsbedürftigen dienenden Institutionen zu erweitern, wird sich derselbe doch niemals vollständig schließen; er muß vielmehr für alle Zeit notwendig Lücken aufweisen, weil die Wirksamkeit aller derartigen Fürsorgeveranstaltungen an besondere, in einer bestimmten Beziehung des Bedürftigen zu dem Träger der Fürsorge liegende Kriterien geknüpft ist, unter welche die unendliche Mannigfaltigkeit des Lebens sich niemals reflexlos wird subsumieren lassen. Neben jenen besonderen, der Ergänzung des Familienschutzes zugewandten Einrichtungen muß daher, wenn anders die menschliche Gesellschaft die Pflicht, für ihre hilfsbedürftigen Glieder zu sorgen, nicht von sich weisen will, notwendig eine allgemeine dieser Aufgabe dienende Institution stehen, deren Eingreifen an keine anderen Voraussetzungen geknüpft ist als allein an die Tatsache der Hilfsbedürftigkeit. Der Inbegriff derjenigen gesellschaftlichen Veranstaltungen, deren Zweck es ist, dem jedes anderen Schutzes entbehrenden Hilfsbedürftigen die Existenzbedingungen zu gewährleisten, ist die Armenpflege. Der Verpflichtung zur Versorgung ihrer Armen hat sich keine gesittete Gemeinschaft je auf die Dauer entziehen können, ohne sich mit dem jede gesellschaftliche Organisation zuletzt allein rechtfertigenden Gemeinschaftsbewußtsein in Widerspruch zu setzen; ja man wird sagen dürfen, daß die Negation jener Verpflichtung schließlich zu einer Gefährdung auch des äußeren Bestandes der staatlichen und wirtschaftlichen Ordnung führen müßte. Deshalb finden sich bei allen zivilisierten Völkern, wenn auch oft nur auf den Geboten der Sitte, der Moral oder der Religion beruhend, Einrichtungen zur wirtschaftlichen Versorgung der Armen. Dagegen hat die Frage, wer Anspruch auf Armenversorgung hat, und wer Träger der auf sie gerichteten sozialen Funktion sein soll, bei den einzelnen

Völkern und im Laufe der Zeit eine durchaus verschiedene Beantwortung erfahren, und es hat einer langen Kulturentwicklung bedurft, ehe die staatlich organisierte Gesellschaft die ihr als solcher obliegende Pflicht erkannte, denjenigen ihrer Mitglieder, die ihren Unterhalt weder aus ihrem Vermögen noch aus dem Ertrag ihrer Arbeit bestreiten können, denselben auch nicht von anderer Seite erhalten, die wirtschaftlichen Bedingungen einer, wenn auch nur notdürftigen Lebenshaltung zu gewährleisten. Ja, diese Entwicklung hat bis jetzt so wenig ihren Abschluß gefunden, daß noch heute ein großer Teil der zivilisierten Völker der obligatorischen öffentlichen Armenpflege entbehrt; da aber, wo die letztere besteht, wird sie noch wesentlich von rein polizeilichen bezw. karitativen Gesichtspunkten beherrscht, während die Auffassung der Armenpflege als rein sozialer Funktion noch jetzt um ihre Anerkennung ringen muß.

Für die antiken Völker mit ihrer auf Sklaverei gegründeten Wirtschaftsordnung und ihrer festgefügtten Familien- und Geschlechterverfassung bestand allerdings nicht in dem gleichen Maße wie für die moderne Gesellschaft die Notwendigkeit einer planvoll alle Lebensgebiete umfassenden Armenversorgung. Aber immerhin ist es bezeichnend für die Denkweise der Antike, welcher die *πόλις*, die *civitas* (die Bürgergemeinde) als der Träger des gesellschaftlichen Lebens schlechthin erschien, daß die wenigen der Versorgung der Armen dienenden Einrichtungen<sup>1</sup> unmittelbar von der öffentlichen Gewalt ausgingen. Auf die Entwicklung der modernen Armenpflege ist indessen dieser Gedanke ohne jeden Einfluß geblieben. Vielleicht eben deshalb, weil er nur dem Verhältnis des Staates zu seinen Bürgern entsprang, also nur in dem politischen und weniger in dem sittlichen Bewußtsein seinen Grund hatte, vermochte er die antike Staatenwelt nicht zu überleben.

Die moderne Armenpflege ist dagegen nicht auf politischer, sondern auf sittlich-religiöser Grundlage erwachsen. Ihr Fundament ist die christliche Weltanschauung, ihr Prinzip die von der christlichen Religion gelehrtete allgemeine Menschenliebe. Nicht weil er Bürger ist, sondern weil er Menschenantlig trägt, hat der Arme einen sittlichen Anspruch auf Hilfe in seiner Not. Hat damit die Fürsorge für die Armen unter dem Einfluß des Christentums dauernd inhaltlich eine bedeutende Vertiefung erfahren, hat ferner das altchristliche Gemeindeleben in geradezu idealer Weise die noch heute jede rationelle Armenversorgung beherrschenden pflegerischen Grundsätze ausgeprägt, so ging andererseits mit dem Untergang der antiken Kultur, infolge der der christlichen Weltanschauung namentlich in den ersten Jahrhunderten ihrer Entwicklung eigenen Verlegung des sozialen Bewußtseins ins Transszendente, der Gedanke, daß es Pflicht des Staates sei, für seine Armen zu sorgen, für Jahrhunderte der Menschheit verloren. Auf die Institutionen des römischen Reiches konnte die neu entstehende kirchliche Armenpflege schon deshalb nicht befruchtend einwirken, weil die ersten christlichen Gemeinden teils ohne jede Gemeinschaft mit dem Staate, teils sogar in direktem Gegensatz zu demselben sich entwickelten; die unentwickelte

<sup>1</sup> Vgl. hierüber Loening in Schönbergs Handbuch der politischen Ökonomie, III, 2, S. 399 f.