



MSG Moderne Stadtgeschichte, Bd. 48/2 (2017), 112-132

DOI: 10.60684/msg.v48i2.2017209

Takahito Mori

Hitotsubashi Universität in Tokyo

Die Entwicklung der städtischen Arbeitslosenfürsorge während des Ersten Weltkrieges. Fallstudie zur Hamburgischen Kriegshilfe

MSG Moderne Stadtgeschichte

ISSN: 2941-6159 online

<https://moderne-stadtgeschichte.de>

Dieses Werk steht unter der [Lizenz Creative Commons Namensnennung 4.0 International](#).

Bei den Abbildungen sind eingeschränkte Lizenzformen möglich, Weiternutzungsrechte sind gesondert abzuklären.

© Takahito Mori 2017



Takahito Mori

Die Entwicklung der städtischen Arbeitslosen- fürsorge während des Ersten Weltkrieges: Fallstudie zur Hamburgischen Kriegshilfe*

Abstract: As the outbreak of World War I brought about large-scale unemployment, the wartime unemployment relief was introduced in many cities. Its administration was not in the hands of the Reich government but of such urban organisations as municipalities and private charities throughout the war. The unemployment relief in Hamburg was administered by a private charity, namely the Hamburgische Kriegshilfe, which organized the decentralized unemployment relief, not only following the tradition of "individualization" of relief but adapting the system to wartime social conditions. After the war, the organisational style of the Hamburgische Kriegshilfe was taken over by the municipal department of labor, which administrated the unemployment relief of the Reich in Hamburg. The case of Hamburg suggests that there was an important social welfare service introduced by an urban organisation which preceded that of the Weimar "Social State".

In der Stadtgeschichte des 20. Jahrhunderts ist der Erste Weltkrieg nach der Periodisierung von Friedrich Lenger als die Phase identifiziert, in der die Bereitschaft des Staates zu sozialpolitischem Engagement unübersehbar wurde.¹ In Deutschland galt dies insbesondere auch für den Bereich der Arbeitslosenunterstützung. Hier hatte die Reichsleitung bis zum Vorabend des Ersten Weltkrieges die Forderung nach einer staatlichen Arbeitslosenversicherung ignoriert, obwohl unter Reichskanzler Bismarck schon in den 1880er Jahren drei Arbeiterversicherungsgesetze als Grundlage des staatlichen Sozialversiche-

¹ * Die vorliegende Arbeit, finanziell unterstützt von der „Japan Society for the Promotion of Science (JSPS) Kakenhi Grants-in-Aid for Scientific Research (B) and (C)“, ist die überarbeitete Fassung des Aufsatzes „Wartime unemployment relief in the Social City: a case study of Hamburg during World War I“, der in *Socio-Economic History*, 80-1 (Mai 2014), auf Japanisch erschienen ist.

Friedrich Lenger, Einleitung, in: ders. / K. Tenfelde (Hg.), *Die europäische Stadt im 20. Jahrhundert. Wahrnehmung – Entwicklung – Erosion*, Köln 2006, S. 12.

nungssystems dienten.² Nach dem Ausbruch des Weltkrieges begann die Reichsleitung sich jedoch im Januar 1915 im Rahmen der Kriegswohlfahrtspflege zum ersten Mal mit der Arbeitslosenfürsorge zu beschäftigen.

Das kommunale Engagement auf diesem Gebiet ging allerdings dem des Reiches voraus.³ Mit dem Genter System liegen die Anfänge der kommunalen Arbeitslosenunterstützung bereits im ersten Jahrzehnt des 20. Jahrhunderts. Nach diesem System zahlte die Gemeinde den arbeitslosen Gewerkschaftsmitgliedern einen fünfzigprozentigen Zuschuss zu der von der Gewerkschaft ausgezahlten Arbeitslosenunterstützung. Im Deutschen Reich wurde das Genter System erstmals 1907 von der Stadt Straßburg und dann bis zum Ausbruch des Ersten Weltkrieges in 13 weiteren Städten eingeführt, unter denen aber nicht große Industriestädte, sondern Mittelstädte vorherrschten.⁴ Die Gesamtzahl der Versicherten betrug im Jahr 1913 lediglich 30.000⁵, sodass die Wirkung des Genter Systems sehr begrenzt blieb. Der in den städtischen Gremien vorherrschenden Meinung nach lag der Grund hierfür darin, dass es sich hier um ein System handeln würde, in dem „die Gelder der Steuerzahler, der steuerzahlenden Arbeitgeber,“ verwendet würden, „um Kampforganisationen zu unterstützen gegen die Arbeitgeber“. ⁶ Denn der Kreis der Versicherungsberechtigten beschränkte sich auf organisierte Arbeiter, vor allem auf Mitglieder der Freien Gewerkschaften.

² Zur Bismarck'schen Sozialversicherung, vgl. Volker Hentschel, *Geschichte der deutschen Sozialpolitik 1880-1980*, Frankfurt am Main 1983; Eckart Reidegeld, *Staatliche Sozialpolitik in Deutschland*. Bd. 1: Von den Ursprüngen bis zum Untergang des Kaiserreiches 1918, Wiesbaden 1996.

³ Die Einführung des Elberfelder Systems hatte zwar seit der Mitte des 19. Jahrhunderts die Entwicklung der kommunalen Armenpflege gefördert, konnte aber nur eine begrenzte Rolle dabei spielen, die Probleme der durch Arbeitslosigkeit verursachten Armut zu lösen, da sie sich auf die Unterstützung der nicht arbeitsfähigen Armen konzentrierte. Vgl. Wolfgang Hofmann, *Aufgaben und Struktur der kommunalen Selbstverwaltung in der Zeit der Hochindustrialisierung*, in: Kurt G. A. Jeserich u. a. (Hg.), *Deutsche Verwaltungsgeschichte*. Bd. 3: Das Deutsche Reich bis zum Ende der Monarchie, Stuttgart 1984, S. 578-644, hier S. 603. Zum aktuellen Forschungsstand der Geschichte der kommunalen Armenpflege, vgl. Informationen zur modernen Stadtgeschichte, 2/2014, *Stadt und Armut im 19. Jahrhundert*.

⁴ Hansjoachim Henning, *Arbeitslosenversicherung vor 1914: Das Genter System und seine Übernahme in Deutschland*, in: H. Kellenbenz (Hg.), *Wirtschaftspolitik und Arbeitsmarkt. Bericht über die 4. Arbeitstagung der Gesellschaft für Sozial- und Wirtschaftsgeschichte in Wien am 14. und 15. April 1971*, Wien 1974, S. 281-283.

⁵ So fasst Anselm Faust die Position der städtischen Gremien zusammen: Anselm Faust, *Arbeitsmarktpolitik im Deutschen Kaiserreich: Arbeitsvermittlung, Arbeitsbeschaffung und Arbeitslosenversicherung 1890-1918*, Stuttgart 1986, S. 146f.

⁶ *Verhandlungen des dritten Deutschen Städtetages am 11. und 12. September 1911 zu Posen*, Berlin 1911, S. 31.

Mit dem Ausbruch des Ersten Weltkrieges änderte sich grundsätzlich diese passive Haltung vieler Gemeinden gegenüber einer Arbeitslosenunterstützung. Obwohl man zunächst nur einen „kurzen Krieg“ mit begrenzten gesellschaftlichen Auswirkungen erwartet hatte, setzte bald nach Beginn des Weltkrieges eine Massenarbeitslosigkeit ein, die zum Beispiel in Leipzig und Chemnitz 30%, in Köln 34%, in Nürnberg 40% und in Fürth 52% betrug.⁷ Weit mehr Städte als in der Vorkriegszeit führten nun bald aus eigener Initiative eine Fürsorge in Form der Kriegsarbeitslosenfürsorge ein – bis Oktober 1914 geschah dies in 186 Städten – bevor im Januar 1915 das Reich einen Teil der dafür anfallenden Kosten als Kriegswohlfahrtspflege übernahm.⁸ Ohne das vorausgehende Engagement der Städte wäre die Einführung und Verwaltung der Kriegsarbeitslosenfürsorge aber unmöglich gewesen.

In der Geschichte der Sozialpolitik wurde bislang die Kriegsarbeitslosenfürsorge lediglich als Vorgeschichte der staatlichen Arbeitslosenversicherung unter Hervorhebung ihrer nur beschränkten Wirkung betrachtet. Unter Betonung ihres „vorübergehenden Charakters“ merkte Anselm Faust zur Kriegsarbeitslosenfürsorge kritisch an, dass ihr Netz „überaus löchrig und ungleichmäßig“ war, weil die Gemeinden längst nicht in jedem Fall bereit waren, „den Arbeitslosenschutz mit allen politischen Folgen als dauernde Aufgabe zu übernehmen“.⁹ Karl Christian Führer urteilte, dass ihr Anwendungsbereich nicht ausreichend gewesen sei, um einen großen Teil der Arbeitslosen zu unterstützen.¹⁰ Diese Einschätzung zeigt, dass es den Autoren in ihrer Diskussion primär um die staatliche Arbeitslosenversicherung und deren Entstehung ging.¹¹

Aus stadtgeschichtlicher Perspektive erscheint es wichtiger, den historischen Kontext der Entstehung und Entwicklung der Kriegsarbeitslosenfürsorge auf der städtischen Ebene zu untersuchen. Dieser Punkt ist in der Forschung zur Stadtgeschichte bislang kaum näher betrachtet worden, obwohl Jürgen Reulecke schon früh die Rolle der Stadt an der „Heimatfront“ sowie die Kontinuität der kommunalen Leistungsverwaltung vor und nach dem Ausbruch des Weltkrieges unterstrich, und ferner Jay Winter und Jean-Louis Robert die Ent-

⁷ Hans-Walter Schmuhl, Arbeitsmarktpolitik und Arbeitsverwaltung in Deutschland 1871–2002. Zwischen Fürsorge, Hoheit und Markt, Nürnberg 2003, S. 68.

⁸ Gerda Simons, Die Erwerbslosenfürsorge während des Krieges. Erhebung der Gesellschaft zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit, Berlin 1919, S. 7.

⁹ Faust, S. 267f.

¹⁰ Karl Christian Führer, Arbeitslosigkeit und die Entstehung der Arbeitslosenversicherung in Deutschland. 1902–1927, Berlin 1990 – Karl C1927, Berlin 1990, S. 129f.

¹¹ Die Verstaatlichung der Sozialfürsorge zwischen 1880er Jahren und 1933 zeigt sich nicht nur in der Arbeitslosenunterstützung, sondern in allen Bereichen. Zu dieser allgemeinen Tendenz vgl. Sandrine Kott, Sozialstaat und Gesellschaft. Das deutsche Kaiserreich in Europa, Göttingen 2014 und Gerhard A. Ritter, Der Sozialstaat. Entstehung und Entwicklung im internationalen Vergleich, 3. und erweiterte Auflage, München 2010.

wicklung der Massenarbeitslosigkeit und der kommunalen Kriegswohlfahrts-
pflege während des Weltkrieges im internationalen Vergleich herausgearbeitet
hatten.¹² Vor diesem Hintergrund soll hier mit einer Fallstudie zur Kriegs-
arbeitslosenfürsorge dieser Aspekt der Stadtgeschichte im Ersten Weltkrieg ver-
tieft werden.

Die Besonderheit der Kriegsarbeitslosenfürsorge war, dass in ihr, anders als
im Genter System der Vorkriegszeit, neben den Gemeinden auch gemeinnützi-
ge Vereinigungen eine wichtige Rolle spielten. In der Stadt Hamburg, die die
vorliegende Fallstudie untersucht, wurde die Kriegsarbeitslosenfürsorge die
gesamte Kriegszeit hindurch nicht von der Stadtregierung, sondern von einem
privaten Wohltätigkeitsverband, der *Hamburgischen Kriegshilfe*, verwaltet. Dies
ist wohl einerseits auf die politischen und sozialen Verhältnisse der Stadt am
Vorabend des Krieges und andererseits auf die Traditionen der Hamburgischen
Wohlfahrtssystems zurückzuführen. Richard Evans zufolge offenbarte die Cho-
lera-Epidemie des Jahres 1892, dass unter dem Hamburger Großbürgertum der
sogenannte klassische Liberalismus vorherrschte und die traditionelle Honora-
tionenverwaltung mit den zunehmenden Aufgaben durch das rapide Wachstum
der Stadt überfordert war.¹³ Dies kann man als Kehrseite der herausragenden
Entwicklung der Hamburger Privatwohltätigkeit seit der Frühen Neuzeit im
Vergleich zu anderen Städten ansehen.¹⁴ Wie Stephen Pielhoff zeigte, erlebte
die private Wohltätigkeit in den 1830/40er Jahren einen quantitativen Ausbau
und dann um die Jahrhundertwende, parallel zur Modernisierung der kommu-
nalen Armenverwaltung, eine Phase der qualitativen Reform. Die zweite Phase
wurde durch handlungsstrategische und organisatorische Innovationen be-
stimmt, mit denen die Fürsorge der durch Verstädterung verursachten sozia-
len Segregation sowie den räumlichen Binnendifferenzierungen der Stadt an-
gepasst werden sollte.¹⁵ Unter Berücksichtigung dieser Hintergründe unter-
sucht die vorliegende Arbeit die Arbeitslosenfürsorge der Hamburgischen

¹² Jürgen Reulecke, Städtische Finanzprobleme und Kriegswohlfahrtspflege im Ersten Welt-
krieg unter besonderer Berücksichtigung der Stadt Barmen, in: Zeitschrift für Stadtge-
schichte, Stadtsoziologie, und Denkmalpflege, 2, 1975, S. 48-73, hier S. 50f.; Jay
Winter/Jean-Louis Robert (Hg.), *Capital Cities at War*. Paris, London, Berlin 1914-1919,
Cambridge u.a. 1997.

¹³ Richard Evans, *Death in Hamburg. Society and Politics in the Cholera Years, 1830-1910*,
New York 1987.

¹⁴ Dies spiegelt sich in der Tatsache wider, dass die Allgemeine Anstalt, die das öffentliche
Armenwesen im Kaiserreich trug, ursprünglich als private Wohltätigkeitsorganisation
gegründet wurde. Vgl. Hermann Joachim, *Handbuch der Wohltätigkeit in Hamburg*, 2.
Aufl., Hamburg 1909, S. 1-3.

¹⁵ Stephen Pielhoff, *Paternalismus und Stadtarmut. Armutsverwaltung und Privatwohltä-
tigkeit im Hamburger Bürgertum 1830-1914*, Hamburg 1999.

Kriegshilfe, um den Ersten Weltkrieg in den historischen Kontext des städtischen Wohlfahrtssystems einzuordnen.

1. Entwicklung der Kriegsarbeitslosenfürsorge in den deutschen Städten

Das institutionelle Merkmal der Kriegsarbeitslosenfürsorge war einerseits, dass sie nicht als versicherungsmäßiges, sondern als fürsorgemäßiges System ohne Beitragsleistung der zu Unterstützten eingerichtet wurde. Die Voraussetzungen für eine Unterstützung bezogen sich im Allgemeinen darauf, dass die Antragssteller erstens ihr Einkommen durch den Verlust ihrer Beschäftigung infolge des Krieges eingebüßt hatten und zweitens seit einer festgelegten Zeit ununterbrochen vor Ort wohnhaft waren. Der Kreis der Unterstützungsberechtigten war somit keineswegs auf die organisierten Arbeiter beschränkt, sodass, anders als beim Genter System, breite soziale Schichten einbezogen waren.¹⁶ Andererseits setzte die Kriegsarbeitslosenfürsorge aufgrund ihres Charakters als Fürsorgeeinrichtung eine Bedürftigkeitsprüfung voraus. Die Kriegsarbeitslosenfürsorge wurde jedoch bewusst nicht als klassische Armenfürsorge angesehen, weil nach dem Reichsgesetz vom 15. März 1909 eine Unterstützung „in der Form vereinzelter Leistungen zur Hebung einer augenblicklichen Notlage“ gerade eben nicht Armenfürsorge sein sollte.¹⁷

Im Gegensatz zu den Städten hielt das Reich seine ablehnende Haltung zur Arbeitslosenfürsorge auch noch im Oktober 1914 aufrecht, als die Massenarbeitslosigkeit weithin schon als ein bedenkliches Problem erkannt worden war. Die Position des Reichskanzlers war, „daß zwar alles geschehen müsse, um diejenigen Volksgenossen, die der Krieg erwerbslos gemacht habe, vor Not zu schützen, daß aber in erster Linie die Gemeinden dafür zu sorgen hätten.“¹⁸ Dieser Standpunkt änderte sich auf Druck der Sozialdemokratischen Partei in Verhandlungen über die neue Kriegskreditvorlage, sodass das Reich einen Zuschuss von 200 Millionen Mark zur Unterstützung der Gemeinden auf dem Gebiet der Kriegswohlfahrtspflege leistete. In den Bestimmungen des Bundesrates vom 17. Dezember 1914 wurde die Arbeitslosenfürsorge gar als eine der wichtigsten Aufgaben der Kriegswohlfahrtspflege bezeichnet. Zugleich wurde betont, dass die Arbeitslosenfürsorge nicht als Armenpflege angesehen werde und „nur arbeitsfähigen und arbeitswilligen Ortseinwohnern, die infolge des

¹⁶ Reichsarbeitsblatt, 12, 1914, S. 783. Von den 15 Städten mit dem Genter System gaben fünf im Jahr 1914 es ganz auf, während nur eine Stadt es neu einführte. Vgl. Faust, S. 249.

¹⁷ Reichsarbeitsblatt, 12, 1914, S. 781. Diese Abgrenzung zur Armenfürsorge bedeutete, dass Bezieher von Kriegsarbeitslosenfürsorge ihre politischen Rechte nicht verloren.

¹⁸ Schreiben des Reichskanzlers vom 12. Oktober 1914 an den Vorsitzenden der Gesellschaft für soziale Reform, zitiert nach Simons, S. 5.

Krieges durch Erwerbslosigkeit sich in bedürftiger Lage befinden, gewährt werden [dürfe]“.¹⁹

Aus den Bestimmungen wurde jedoch die Verpflichtung der Gemeinden zur Einführung der Arbeitslosenfürsorge, die die SPD auch vom Reich verlangt hatte, wieder gestrichen.²⁰ Außerdem wurde die Regelung der Voraussetzungen, der Höhe und der Art der Arbeitslosenfürsorge dem Ermessen der Gemeinden überlassen.²¹ Der Reichszuschuss als erster Schritt zu einer staatlichen Arbeitslosenunterstützung führte zwar zu einem gewissen Erfolg und die Anzahl der Städte mit Kriegsarbeitslosenfürsorge nahm von 186 im Oktober 1914 auf 527 im Januar 1915 zu.²² Aber es waren eben die Städte, die weiterhin die zentrale Rolle bei der Einführung und Verwaltung der Arbeitslosenfürsorge spielten, und die oben genannten Rahmenbedingungen des Reichs selbst waren nichts anderes als Nachfolger der bestehenden städtischen Systeme.

Vor diesem Hintergrund entwickelte sich die Kriegsarbeitslosenfürsorge ungeachtet der Reichszuschüsse von Stadt zu Stadt sehr unterschiedlich. In den 35 Großstädten mit über 100.000 Einwohnern beispielsweise betrug der Unterstützungssatz für ein Ehepaar zwischen 11,00 Mark pro Woche in Schöneberg, damals noch nicht nach Berlin eingemeindet, und 4,20 Mark in Karlsruhe und Mannheim. Der Unterschied in den aufenthaltsbezogenen Voraussetzungen war ebenfalls beträchtlich. In Kassel wurde die Fürsorge nur Arbeitslosen bewilligt, die seit dem 1. August 1913 in der Stadt wohnten, während ein Antragsteller in Kiel lediglich nachweisen musste, seit dem 1. Oktober 1914 in der Stadt gemeldet zu sein. Zudem war die Organisation der Fürsorge sehr heterogen gestaltet. In 29 Großstädten verwalteten die Gemeinden die Fürsorge selbst, in den anderen sechs, einschließlich Hamburg, aber wurde sie von verschiedenen gemeinnützigen Vereinigungen getragen.²³

2. Private Wohltätigkeit und Gründung der Hamburgischen Kriegshilfe

In Hamburg erkannte man die Arbeitslosigkeit als soziales Risiko erstmals im Jahr 1892, als der Ausbruch der Choleraepidemie katastrophale Folgen für die Stadt hatte. Sie brachte vielen Einwohnern nicht nur Erkrankung und Tod, sondern verursachte auch eine Massenarbeitslosigkeit unter den Hafenarbeitern wegen des Stillstands der Hafentätigkeiten. Ende 1892 richtete die Stadtregie-

¹⁹ Reichsarbeitsblatt, 13, 1915, S. 93.

²⁰ Schmuhl, S. 91.

²¹ Reichsarbeitsblatt, 13, 1915, S. 93.

²² Simons, S. 7.

²³ Vorstand des Deutschen Metallarbeiter-Verbandes (Hg.), Arbeitslosenfürsorge. Die Unterstützung der Erwerbslosen durch das Reich, die Bundesstaaten, Versicherungsanstalten sowie durch die Gemeinden, Stuttgart 1915, S. 72-78, S. 176-178.

rung einen kommunalen Arbeitsnachweis vor allem für Gelegenheitsarbeiter im Hafen ein. Erstmals griff sie damit in das Arbeitsvermittlungswesen ein, bei dem seit langem die von Arbeitgebern und von Arbeitnehmern verwalteten Arbeitsnachweise miteinander in Konkurrenz gestanden hatten. Das Engagement der Stadtregierung in diesem Bereich dauerte jedoch nur drei Jahre; im Jahr 1894 wurde der kommunale Arbeitsnachweis in private Hände übergeben.²⁴

Eine erneute Debatte über Arbeitslosenunterstützung als kommunale Aufgabe gab es 1908 und 1910, als die sozialdemokratische Fraktion Anträge für die Einführung des Genter Systems in die Bürgerschaft einbrachte. Die Bürgerschaft, das Hamburger Stadtparlament, stand bis zum Ende des 19. Jahrhunderts unter der Vorherrschaft der drei liberalen Fraktionen, zeitgenössisch bezeichnet als ‚Fraktion der Rechten‘, ‚Fraktion der Linken‘ und ‚Fraktion Linkes Zentrum‘. 1901 aber gewannen die Sozialdemokraten erstmals einen Sitz und konnten ihre Vertreter in der Bürgerschaft 1904 auf 13 steigern. Zudem traten die demokratischen Abgeordneten 1906 aus ihren bisherigen liberalen Fraktionen aus und bildeten anschließend den Verband der Vereinigten Liberalen, der zusammen mit der sozialdemokratischen Fraktion die Rolle der wirksamen Opposition spielte.²⁵ Trotz der gestiegenen Politisierung der Bürgerschaft kam die Einführung des Genter Systems nicht zu Stande, weil der Senat und die immer noch über die Mehrheit verfügenden liberalen Fraktionen befürchteten, dass dessen Einführung die Entwicklung der Arbeiterbewegung und der sozialdemokratischen Fraktion fördern würde.²⁶

Vor dem Ersten Weltkrieg spielten private oder kirchliche Organisationen im Bereich der Arbeitslosenunterstützung eine größere Rolle als die Stadtregierung. Es gab sieben Vereine für Arbeitsvermittlung und drei für Arbeiterkolonien, die den sogenannten „unverschuldeten“ Arbeitslosen Unterkunft,

²⁴ Sigrid Schambach, *Aus der Gegenwart die Zukunft gewinnen. Die Geschichte der Patriotischen Gesellschaft von 1765*, Hamburg 2004, S. 115–117.

²⁵ Zum Stand der Hamburger Bürgerschaft um die Jahrhundertwende, vgl. Jochmann, Werner (1986) *Handelsmetropolen des Deutschen Reiches*, in: ders. (Hg.), *Hamburg. Geschichte der Stadt und ihrer Bewohner*. Bd. 2: *Vom Kaiserreich bis zur Gegenwart*, Hamburg, S. 15–107, hier S. 58–74 und S. 80–84; H. Erdmann, *Der Wahlrechtsraub von 1906 als Traditionsbruch. Zum Verhältnis von Senat und Bürgerschaft nach den Verfassungen von 1860 und 1879, 1906, 1919*, in: *Landeszentrale für politische Bildung Hamburg* (Hg.), *Hamburg im ersten Viertel des 20. Jahrhunderts: die Zeit des Politikers Otto Stolten*, Hamburg 2000, S. 29–48, hier S. 36–41.

²⁶ Stenographischer Bericht über die Sitzung der Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg (Bürgerschaft HH), 36. Sitzung vom 25. November 1908, S. 961–978; 20. Sitzung vom 30. April 1910, S. 555–564; 23. Sitzung vom 11. Mai 1910, S. 634–670; 25. Sitzung vom 1. Juni 1910, S. 685–695.

Kleidung und Essen anboten.²⁷ Eine der wichtigsten Organisationen unter ihnen war die Patriotische Gesellschaft, die im Februar 1895 den kommunalen Arbeitsnachweis von der Stadtregierung unter der Bedingung übernahm, dass die Stadtregierung die Kosten des ganzen Unternehmens tragen sollte. Die Patriotische Gesellschaft plante nicht nur den Aufgabenbereich der Arbeitsvermittlung auszuweiten, sondern auch eine paritätische Leitung mit Vertretern der Arbeitgeber und Arbeitnehmer einzuführen. Angesichts der Konfrontation beider Seiten, die der große Streik der Hafenarbeiter im Jahr 1896 noch verschärfte, hatte diese geplante Reform jedoch keinen Erfolg.²⁸ Folglich blieb im Zeichen dieses Gegensatzes das Arbeitsvermittlungswesen in Hamburg vor dem Ersten Weltkrieg zersplittert.

Der Ausbruch des Weltkrieges führte auch in Hamburg zu einer beispiellosen Massenarbeitslosigkeit. Schon Ende August 1914 zählte man ca. 24.000 Arbeitslose.²⁹ Die Zahl erhöhte sich im September 1914 auf 28.710. Unter den Arbeitslosen lag der Anteil der gelernten Gehilfen und Lehrlinge mit 47,6% (13.678) über dem der ungelernten Arbeiter mit 43,7% (12.550); der Anteil der Angestellten betrug 8,6% (2.482).³⁰ Anders als sonst bei konjunkturellen Krisen in der Vorkriegszeit waren nicht nur die ungelernten Arbeiter, sondern breite Schichten von der Arbeitslosigkeit betroffen.

Um über die Maßnahmen gegen die sozialen Probleme der Kriegszeit zu beraten, versammelten sich am Vormittag des ersten August 1914 die Vertreter der verschiedenen sozial tätigen Organisationen sowie der bestehenden Schlüsselorganisationen der privaten Wohltätigkeit in Hamburg, wie die Gesellschaft für Wohltätigkeit, die Patriotische Gesellschaft und der Vaterländische Frauenverein vom Roten Kreuz. Diese Versammlung fasste einen Beschluss, die Hamburgische Kriegshilfe (HK) zu gründen, in der sich neben drei oben genannten Verbände eine große Anzahl der privaten Wohltätigkeitsorganisationen in der Stadt vereinigen sollte. Am Nachmittag desselben Tages wurde öffentlich bekanntgegeben, dass der Bürgermeister und der Vorstand der Bürgerschaft den Ehrenvorsitz der HK übernehmen. Diese rasche Einigung war auf die gemeinsame Meinung der betreffenden Personen zurückzuführen, dass nach den Erfahrungen der Vorkriegszeit eine nicht integrierte Privatwohltätigkeit unzweckmäßig und zu kostspielig sei.³¹

²⁷ Hermann Joachim, Handbuch der Wohltätigkeit in Hamburg, 2. Aufl., Hamburg 1909, S. 385-393.

²⁸ Schambach, S. 118-122.

²⁹ Protokoll der Sitzung des Hauptausschusses der Hamburgischen Kriegshilfe vom 24. August 1914, in: Staatsarchiv Hamburg (StAH) 351-2II 454, Bd.1.

³⁰ Jahresbericht der Verwaltungsbehörden der Freien und Hansestadt Hamburg, 1914, S. 79, 81.

³¹ Das erste Sonderheft: Hamburgische Kriegshilfe. 96. Kriegsheft der Hamburger Woche vom 31. Mai 1916, S. 3.

Mit dem Ziel einer „Beschaffung von Hilfe für die durch den ausgebrochenen Krieg betroffenen Personen im weitesten Sinne“³² war die HK in unterschiedlichen Bereichen inklusive der Arbeitslosenfürsorge tätig. Bei den Empfängern der Arbeitslosenfürsorge durch die HK handelte es sich um solche Personen, „die in Friedenszeit nie mit der Allgemeinen Armenanstalt zu tun hatten und nur durch den Krieg in Not geraten“ waren. Abgesehen davon, dass Personen mit Anspruch auf öffentliche Armenpflege, „[übel] beleumundete Personen“ und ältere oder nur beschränkt arbeitsfähige Personen von der Unterstützung ausgeschlossen werden sollten, waren keine genauen Voraussetzungen aufgelistet worden. Die Bewilligung der Fürsorge erfolgte durch Bezirksausschüsse, die aus den in den Stadtteilen existierenden bürgerlichen sowie gewerkschaftlichen Organisationen zusammengesetzt waren, und nicht zuletzt auf Basis der Bedürftigkeitsprüfung durch einzelne Pfleger.³³

3. Kontroversen über eine kommunale Kriegsarbeitslosenfürsorge in Hamburg

Auch die Stadtregierung ergriff schon im August 1914 eine Maßnahme gegen die Arbeitslosigkeit, indem der Senat die Hamburgische Landeszentrale für Arbeitsnachweis gründete, um das Angebot von Arbeitskräften und offenen Stellen innerhalb Hamburgs und nach auswärts auszugleichen.³⁴ Dagegen blieb die Einführung einer kommunalen Kriegsarbeitslosenfürsorge unberücksichtigt, bis im September 1914 die sozialdemokratische Fraktion einen Antrag darauf in der Vertrauenskommission³⁵ und dann in der Bürgerschaft einbrachte. Nach der Vorlage sollte die Arbeitslosenfürsorge allen über 18 Jahre alten und infolge des Krieges erwerbslosen Angestellten und Arbeitern gewährt werden, die seit dem 1. Juli 1914 in Hamburg wohnhaft waren. Die Höhe der Fürsorge sollte für verheiratete Arbeitslose auf sechs Mark wöchentlich und für unverheirate-

³² Satzungen der Hamburgischen Kriegshilfe, in: StAH 351-2II 454, Bd.1.

³³ Alle Zitate nach Hamburgische Kriegshilfe (Hg.), Hamburgische Kriegshilfe: Richtlinien, 1. Auflage vom 28. August 1914, S. 2-4, 10.

³⁴ Neben der Errichtung der Landeszentrale trug die Gründung der Hamburgischen Gesellschaft für Arbeitsnachweis, die die bestehenden gemeinnützigen Arbeitsnachweise vereinheitlichte, dazu bei, die Zersplitterung des Arbeitsvermittlungswesens zu mildern. Trotz dieser Versuche blieb der Gegensatz zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer im Arbeitsvermittlungswesen noch ungelöst. Vgl. Emil Hüffmeier, Das Hamburgische Arbeitsamt, Hamburg 1919, S. 9-13.

³⁵ Um die Beschlussfassung über dringende Maßnahmen während des Krieges zu beschleunigen, wurde Anfang August eine Vertrauenskommission, bestehend aus zehn bürgerchaftlichen Vertrauensmännern eingesetzt, mit welcher sich der Senat über die Verwendung einzelner Beträge aus dem außerordentlichen Kriegsbudget verständigen sollte. Vgl. Mitteilung des Senats an die Bürgerschaft, Nr. 225 vom 4. August 1914, in: StAH 111-2 BIIIa1.

te Arbeitslose auf fünf Mark festgesetzt werden. Für organisierte Arbeiter, die von ihren Gewerkschaften Arbeitslosenunterstützung erhielten, konnte auch von der öffentlichen Arbeitslosenfürsorge ein Zuschuss von zwei Dritteln der anderweitigen Unterstützung, aber im Ganzen höchstens 14 Mark, gewährt werden; die Kontrolle sollte durch die jeweiligen Gewerkschaften erfolgen.³⁶ Der Senat lehnte diese Vorlage in der Vertrauenskommission ab. Er argumentierte, dass angesichts der bestehenden Unterstützung durch die HK die Einführung einer weiteren Organisation die Kontrolle erschweren und zu Zweifeln über die Zuständigkeit führen würde.³⁷

Die sozialdemokratische Fraktion brachte im Oktober 1914 erneut eine Vorlage in der Bürgerschaft ein, deren grundsätzlicher Rahmen unverändert geblieben war. Aber in zwei Punkten wurden wichtige Änderungen vorgenommen: Erstens wurde die Zusammenarbeit mit der HK angestrebt; die Auszahlung der Fürsorge an unorganisierte Arbeitslose sollte durch die HK erfolgen. Der Grund für diese Änderung lag darin, dass die sozialdemokratische Fraktion die Arbeitslosenfürsorge nicht mehr als permanente, sondern als vorübergehende Einrichtung während des Krieges beantragte. Zweitens sollte die Gewerkschaftsunterstützung auf die öffentliche Arbeitslosenfürsorge angerechnet werden.³⁸ Dies war aus Sicht der organisierten Arbeiter ein „freiwillige[r] Verzicht“, weil, anders als beim Genter System, „der, der gewissenhaft für seine Zukunft sorgt, im Augenblick der Not nicht besser steht, als derjenige, der sorglos alles verbraucht und für die Sicherstellung seiner Zukunft gar nichts getan hat“.³⁹

Auch diese Vorlage stieß auf heftigen Widerstand im Senat und den liberalen Fraktionen. Der Senat und die liberalen Fraktionen stimmten zwar hinsichtlich der Notwendigkeit einer Arbeitslosenfürsorge als vorbeugende Maßnahme gegen Massenarmut mit der sozialdemokratischen Fraktion überein, die behauptete, „daß die Annahme von Armenunterstützung immer noch etwas an sich hat, vor dem ein Mann mit normalen Ehrgefühl zurückscheut“.⁴⁰ Aber der Senat beharrte darauf, dass bei der Unterstützung der Arbeitslosen in erster Linie die HK einzutreten hätte, weil er befürchtete, dass selbst auch die veränderte Vorlage der sozialdemokratischen Fraktion die Tendenz begünsti-

³⁶ Protokoll der Vertrauenskommission: 10. Sitzung vom dritten September 1914, in: StAH 111-2 BIII z12a, Bd. 1. Der ortsübliche Tagelohn betrug z.B. 3,60 Mark im Kaibetrieb im Januar 1915. Vgl. Schreiben der Hamburgischen Kriegshilfe an Herrn Senatssyndikus Dr. Buehl vom 29. Januar 1915, in: StAH 111-2 Pp.

³⁷ Protokoll der Vertrauenskommission: 13. Sitzung vom 24. September 1914, in: StAH 111-2 BIII z12a, Bd. 1.

³⁸ Bürgerschaft HH, 36. Sitzung vom 21. Oktober 1914, S. 978.

³⁹ Ebd., S. 982.

⁴⁰ Ebd., S. 981.

gen würde, die dadurch eingeführte öffentliche Arbeitslosenfürsorge zu einer dauerhaften Einrichtung werden zu lassen. Die Kritik der Liberalen zielte darauf ab, dass die Bestimmung, die Gewerkschaften, ähnlich wie beim Genter System, als Kontrollorganisationen einzusetzen, „den Burgfrieden [...] stören“ werde.⁴¹ Darüber hinaus wurde auch zur Diskussion gestellt, ob die Bedürftigkeitsprüfung weiter als Voraussetzung für den Bezug der Arbeitslosenfürsorge durchgeführt werden sollte. Im Gegensatz zur Meinung der sozialdemokratischen Fraktion, dass für die Gewährung von Arbeitslosenfürsorge lediglich der Umstand der Arbeitslosigkeit entscheidend sein sollte, beharrte der Senat darauf, dass sowohl der Anspruch auf Unterstützung wie die Höhe derselben von der Bedürftigkeit abhängig sein müssten.⁴² „Weil den Angehörigen der Kriegsteilnehmer Unterstützung nur im Falle der Bedürftigkeit gewährt würde, so erscheint es [dem Senat, T.M.] nicht gerechtfertigt, bei solchen Personen, die, wie die Arbeitslosen, durch den Krieg lediglich mittelbar berührt werden, von diesem Erfordernis abzusehen“.⁴³ Die Bürgerschaft lehnte im November 1914 schließlich die Vorlage der sozialdemokratischen Fraktion ab, und damit wurde die Arbeitslosenfürsorge bis zum Ende des Krieges der HK überlassen.⁴⁴ Dennoch wuchs, wie noch gezeigt werden wird, der reale Einfluss der Gewerkschaften in der HK während des Krieges beträchtlich.

4. Entwicklung der Arbeitslosenfürsorge durch die Hamburgische Kriegshilfe

Zwischenzeitlich wurde die Arbeitslosenfürsorge reorganisiert. Von den führenden Mitgliedern der HK war vor allem kritisiert worden, dass das Leistungsniveau für die Unterstützten trotz gleichartiger Voraussetzungen von Bezirk zu Bezirk sehr unterschiedlich war, da jeder Bezirksausschuss seine eigenen Leistungssätze selbstständig bestimmte und die Festsetzung der einzelnen Unterstützungssätze stark vom Ermessen der Pfleger abhing.⁴⁵ Während schon seit September 1914 ein Teil der Mitglieder der HK einheitliche Sätze verlangte, um die Ungleichheit zu beseitigen, widersetzte sich der geschäftsführende Ausschuss der HK zunächst dieser Forderung. Er befürwortete eine möglichst individualisierte Fürsorge. Nicht nur seien die wirtschaftlichen Verhältnisse in den

⁴¹ Ebd., S. 983, 985.

⁴² Protokoll der Vertrauenskommission: 18. Sitzung vom zweiten November 1914, in: StAH 111-2 CIIg7.

⁴³ Anlage zum Protokoll der Vertrauenskommission (18. Sitzung vom zweiten November 1914): Drucksache für die Senatssitzung, Nr. 391 (Verteilt am 29. Oktober 1914), in: StAH 111-2 CIIg7.

⁴⁴ Bürgerschaft HH, 37. Sitzung vom 4. November 1914, S. 997.

⁴⁵ Protokoll der Zentralbezirksausschußsitzung vom 15. September 1914, in: StAH 351-2 II 454, Bd.2.

einzelnen Bezirken sehr unterschiedlich, auch setzten sich die Unterstützten nicht aus einer verhältnismäßig einheitlichen Schicht, sondern aus ganz verschiedenen Schichten zusammen, deren bisherigen Bedürfnisse ganz unterschiedlich gewesen seien und auch deshalb nicht gleichförmig behandelt werden könnten.⁴⁶ In diesem Standpunkt schlug sich nicht nur die besondere Situation der Kriegszeit nieder; sie entstammte zudem der Tradition der privaten Wohltätigkeit auf Grund der Individualisierung der Fürsorge.

Tabelle 1. Unterstützte Personen von der Arbeitslosenfürsorge der Hamburgischen Kriegshilfe 1914-1918

	Einzelne		Ehepaare		Männer mit Kindern	Frauen mit Kindern	Summe
	Männer	Frauen	Ohne Kinder	Mit Kindern			
Okt. 1914	4.255	2.055	1.466	4.714	365	1.315	14.170
Nov. 1914	3.548	2.670	1.551	4.671	230	1.852	14.522
Dez. 1914	2.984	3.089	1.439	4.109	189	1.953	13.763
Jan. 1915	2.292	3.341	1.430	4.067	203	2.164	13.497
Feb. 1915	1.535	3.283	1.189	3.072	130	2.033	11.242
Jun. 1915	367	2.487	507	885	39	1.368	5.653
Sep. 1915	180	2.194	303	499	25	1.207	4.408
Dez. 1915	148	1.850	235	392	10	1.297	3.932
Mär. 1916	114	1.563	179	321	7	1.325	3.509
Jun. 1916	99	1.307	144	235	9	1.019	2.813
Sep. 1916	76	1.115	124	148	11	1.052	2.526
Dez. 1916	68	794	92	117	9	671	1.751
Mär. 1917	58	592	84	107	5	501	1.347
Jun. 1917	53	447	64	62	6	467	1.099
Sep. 1917	40	387	56	58	7	462	1.010
Dez. 1917	44	381	53	50	4	367	899
Mär. 1918	50	380	48	62	3	338	881
Jun. 1918	43	328	45	63	12	308	799

Bemerkung: Nur der Oktober 1914 wurde auf das Datum vom 1. bis zum 15. 10 begrenzt.

Quelle: Zahlenmäßige Zusammenstellung der Hamburgischen Kriegshilfe über die statistische Erhebung für den Monat Juni 1918, in: StAH 351-2II 454, Bd. 11.

Allerdings wandelte sich, nach der Ablehnung der öffentlichen Arbeitslosenfürsorge in der Bürgerschaft, die Haltung der HK und die Einführung von einheitlichen Normalsätzen wurde im November 1914 beschlossen.⁴⁷ Die Unterstützungssätze betragen danach wöchentlich für Alleinstehende 6,60 Mark, für

⁴⁶ Protokoll der Zentralbezirksausschußsitzung vom 15. September 1914, Sitzung des geschäftsführenden Ausschusses vom 18. September 1914, in: StAH 351-2II 454, Bd.2.

⁴⁷ Protokoll der Sitzung des geschäftsführenden Ausschusses vom 10. November 1914, in: StAH 351-2II 454, Bd.3.

Ehepaare ohne Kinder 7,80 Mark, und für die ersten drei Kinder jeweils 1,10 Mark sowie für jedes weitere Kind 90 Pfennig.⁴⁸ Die Einführung der Normalsätze war auf die finanziellen Schwierigkeiten bei der HK zurückzuführen. Ursprünglich war sie ausschließlich von privaten Spenden abhängig gewesen. Diese betrugen bis Anfang November 1914 etwa 2,94 Millionen Mark, während die Ausgaben für die Arbeitslosenfürsorge bei durchschnittlich 95.000 Mark pro Woche lagen. Es war zu erwarten, dass unter diesen finanziellen Bedingungen – besonders nach Einführung der Normalsätze, durch die eine Zunahme der Gesamtleistung um etwa 20% veranschlagt wurde – die HK ihre Aufgaben nicht dauerhaft würde erfüllen können.⁴⁹ Im Bewusstsein über die schwache finanzielle Situation der HK, hatte der Senat schon in den Diskussionen in der Bürgerschaft einen öffentlichen Zuschuss an die HK als notwendig bezeichnet. Aber um einen breiten Konsens hierfür zu erzielen, war es wichtig, die Ungleichheit in den Leistungsniveaus zu beseitigen. Denn die sozialdemokratische Fraktion und der Verband der Vereinigten Liberalen führten diesen Punkt an, um sich gegen die alleinige Verantwortung der HK für die Arbeitslosenfürsorge auszusprechen.⁵⁰ Diese Meinung der beiden Fraktionen wurde auch von den verschiedenen Mitgliedern der Vertrauenskommission unterstützt.⁵¹ Es liegt also nahe, dass die Motivation für die Einführung der Normalsätze weniger darauf zurückzuführen ist, die Ungleichheit des Leistungsniveaus zu beseitigen, als vielmehr darauf, die Entscheidung zugunsten einer öffentlich-staatlichen Trägerschaft der Arbeitslosenfürsorge herbeizuführen. Die Auszahlung der Unterstützung begann im Dezember 1914; die Summe erreichte bis zum März 1919 insgesamt 55,78 Millionen Mark, zunächst beschränkt auf die Arbeitslosenfürsorge, dann seit Oktober 1915 unbeschränkt für die verschiedenen Tätigkeitsbereiche der HK.

Im November 1914, als die Einführung der Normalsätze beschlossen wurde, erreichte die Arbeitslosenfürsorge der HK (wie in Tabelle 1 zu sehen) mit 14.522 Unterstützten ihren Höhepunkt. Die Anzahl der Unterstützten betrug bis zum Februar 1915 ununterbrochen mehr als 10.000, fiel dann aber seit Juni 1915 kontinuierlich ab.⁵² Zurückzuführen war dies auf das Produktionswachs-

⁴⁸ Hamburgische Kriegshilfe (Hg.), Hamburgische Kriegshilfe: Richtlinien, 3. Auflage vom 20. Dezember 1914, S. 15f.

⁴⁹ Anlage zum Protokoll des Senats vom 20. November 1914: Eingabe der Kriegshilfe an den Senat vom 11. November 1914, in: StAH 111-2 BIIIe-1.

⁵⁰ Bürgerschaft HH, 37. Sitzung vom vierten November 1914, S. 981, 986.

⁵¹ Protokoll der Vertrauenskommission: 18. Sitzung vom zweiten November 1914, in: StAH 111-2 CIIg7.

⁵² Die Kategorie von „Unterstützten Personen“ in Tabelle 1 enthält auch „Frauen der Kriegsteilnehmer“. Aber deren Anzahl betrug im März 1915 nur 234, d. h. nur 2,7% der gesamten Anzahl (8.539). Außer der für März 1915 gab es keine Erhebung, die den Anteil von „Frauen der Kriegsteilnehmer“ aufführt. Vgl. Tabelle A vom Bericht über die Gewer-

tum in der Kriegsindustrie in und um Hamburg wie z.B. in der Maschinenbauindustrie, der Apparatebauindustrie, der Werftindustrie, dem Flugzeugbau oder der Munitionsindustrie.⁵³ Schon in der zweiten Hälfte des Jahres 1915 war deshalb das Hauptproblem nicht mehr die Arbeitslosigkeit, sondern vielmehr der Mangel an männlichen Fach- bzw. Arbeitskräften (siehe Tabelle 1).⁵⁴ In der Kategorie ‚Einzelne‘ war die Zahl der Männer zunächst doppelt so groß wie die der Frauen. Mit der Zeit kehrte sich der Anteil der beiden Geschlechter allerdings um. Ebenso verringerte sich in der Kategorie ‚Ehepaar‘, deren Hauptunterstützungsempfänger im Allgemeinen Männer waren, und in der Kategorie ‚Männer mit Kindern‘ die Anzahl der Unterstützten im Jahr 1915 stark, während in der Kategorie ‚Frauen mit Kindern‘ die Zahl der Empfänger bis zur zweiten Hälfte des Jahres 1916 immer über eintausend blieb.

Die zweite Tabelle zeigt die Zahl der Unterstützten in den Bezirken im Dezember 1914, also im ersten Monat nach der Einführung der Normalsätze. Einerseits konzentrierten sich die meisten Unterstützten in den ersten fünf Bezirken, d.h. Barmbek, Eimsbüttel, St. Pauli, Neustadt und Hammerbrook, in denen Arbeiterwohnviertel oder Mietskasernen vorherrschten.⁵⁵ In diesen Bezirken lag auch das durchschnittliche Leistungsniveau jeder Kategorie relativ höher als in den anderen. Es ist daher anzunehmen, dass in diesen fünf Bezirken sowohl die Zahl der Unterstützten als auch der jeweilige Unterstützungsbedarf höher als in anderen Bezirken war. Andererseits zeigt die zweite Tabelle, dass in den Kategorien Alleinstehenden und Ehepaaren ohne Kinder das durchschnittliche Leistungsniveau der ganzen Bezirke unterhalb der Normalsätze lag: jenes betrug für Alleinstehende 16,97 Mark und für Ehepaare ohne Kinder 23,45 Mark, während diese bei Alleinstehenden auf 26,40 Mark pro Monat und bei Ehepaaren auf 31,20 Mark festgesetzt worden waren. Außerdem variierte die durchschnittliche Leistung zwischen den einzelnen Bezirken bei Alleinstehenden zwischen 5,30 Mark und 19,98 Mark und bei Ehepaaren ohne Kinder zwischen 11,00 und 29,60 Mark. Daran zeigt sich, dass auch nach der Einführung der Normalsätze das Leistungsniveau weiter vom Ermessen der Pfleger

be und Altersstatistik sowie über die Zugehörigkeit zur Invalidenversicherung für den Monat März 1915, in: StAH 351-2II 454, Bd. 6.

⁵³ Volker Ullrich, Die Hamburger Arbeiterbewegung vom Vorabend des Ersten Weltkrieges bis zur Revolution 1918/19, Hamburg 1976, S. 224-226.

⁵⁴ Friedrich Zahn, Die Organisation der Hamburgischen Kriegshilfe, ihre Grundsätze, die Pflegertätigkeit. Vortrag des Herrn Dr. Zahn, gehalten am 22. November 1915 in der Reihe der Sozialen Vorlesungen der Hamburgischen Kriegshilfe, in: A. Lattman (Hg.), 15 Monate Tätigkeit der „Hamburgischen Kriegshilfe“. Vorträge aus der Reihe der Sozialen Vorlesungen der Hamburgischen Kriegshilfe, Hamburg 1915, S. 5-50, hier S. 5.

⁵⁵ Ekkehard Böhm, Der Weg ins Deutsche Reich 1860-1888, in: Hans-Dieter Loose (Hg.), Hamburg. Geschichte der Stadt und ihrer Bewohner. Bd. 1. Von den Anfängen bis zur Reichsgründung, Hamburg, S. 491-538, hier S. 528.; Evans, S. 54-58.

abhängig und die Ungleichheit der Unterstützungszahlungen nicht beseitigt wurde.

Tabelle 2. Arbeitslosenfürsorge in den Bezirken der Hamburgischen Kriegshilfe im Dezember 1914

Bezirke	Einzelne		Ehpaare ohne Kinder		Ehepaare mit Kinder		Männer mit Kinder		Frauen mit Kinder		Summe von (A)
	(A)	(B)	(A)	(B)	(A)	(B)	(A)	(B)	(A)	(B)	
1 Barmbek	1.246	17,63	204	25,49	696	33,50	21	23,24	160	27,75	2.327
2 Eimsbüttel	647	19,48	263	29,90	669	34,39	26	30,62	234	30,18	1.839
3 St. Pauli	723	19,98	169	26,27	401	32,76	19	22,05	208	19,91	1.520
4 Neustadt	602	16,70	156	20,51	398	23,99	26	20,15	227	18,34	1.409
5 Hammerbrook	621	15,44	124	14,83	251	26,80	18	26,72	168	22,05	1.182
6 Uhlenhorst	294	17,56	56	22,74	198	25,09	12	28,91	109	28,87	669
7 Eilbeck	235	17,72	90	21,50	232	29,43	9	27,44	100	24,57	666
8 St. Georg	349	16,57	47	22,04	111	27,21	9	25,77	126	21,08	642
9 Winterhude	161	15,63	48	21,25	188	27,43	5	28,20	60	23,90	462
10 Borgfelde	214	14,08	32	21,62	122	23,66	6	11,16	58	21,29	432
11 Hoheluft	120	18,34	54	26,40	176	30,68	9	29,77	71	21,36	430
12 Altstadt	227	10,64	35	13,22	82	15,19	5	14,60	54	24,59	403
Sonstige Bezirke	634	—	161	—	585	—	24	—	378	—	1.782
Summe	6.073	16,97	1.439	23,45	4.109	29,43	189	24,10	1.953	22,41	13.763

Bemerkung 1: (A)=Unterstützte Personen, (B)=Durchschnittliche monatliche Leistung (Mark)

Bemerkung 2: Sonstige Bezirke waren die Bezirke mit unter 400 unterstützten Personen: Billwärder Ausschlag, Hohenfelde, Hamm, Eppendorf, Rotherbaum, Horn, Harvestehude, Groß Borstel, Fuhlsbüttel/Klein Borstel, Langenhorn, Alsterdorf-Ohlsdorf, Billbrook, Veddel.

Quelle: Bericht über die in den Bezirken der Hamburgischen Kriegshilfe während des Monats Dezember 1914 gewährten laufenden Unterstützung, in: StAH 351-2II 454 Bd. 5.

5. Die Rolle der Pfleger und der wachsende Einfluss der Gewerkschaften in der Hamburger Kriegshilfe

Die Zahlungen an die Unterstützten hingen stark von der Einschätzung der ehrenamtlichen Pfleger und Pflegerinnen ab. Ende November 1915 waren 925 Männer und 673 Frauen als Pfleger tätig.⁵⁶ Abgesehen von den Berichten Franz Schröders ist fast keine Quelle über die Aktivität der Pfleger und Pflegerinnen der HK erhalten. Schröder, aus einer alten Hamburger Familie stammend, war als Wirtschaftsbürger im Bank-, Versicherungs-, und Handelsgeschäft tätig und bekleidete auch viele wohltätige Ehrenämter.⁵⁷ Im Auftrag des Hauptausschusses der HK besichtigte er im November 1916 insgesamt 30 Bezirke und Unterbezirke, um zu untersuchen, ob die Fürsorge ordnungsgemäß vorgenommen wurde.⁵⁸

Auf Grund seiner vielfältigen Erfahrungen im ehrenamtlichen Bereich beurteilte Schröder die Ermessenentscheidungen durch die Pfleger als sehr problematisch. So gäbe es beispielsweise nicht wenige Pfleger, die mehr als notwendig bewilligten, weil sie das Amt zum ersten Mal übernommen hätten und sich dadurch als „Christus auf Erden“ fühlten, oder weil sie sich als Geschäftsinhaber leicht veranlasst fühlten, gegenüber Unterstützten freigiebig zu sein, um sich deren Kundschaft in der Friedenszeit zu erhalten.⁵⁹ In einem Bezirk standen zwanzig Pfleger und sechzig Pflegerinnen auf dem Papier, während tatsächlich nur etwa sechs Pfleger und zwanzig Pflegerinnen arbeiteten. Die übrigen hätten nur den Ehrentitel, und dafür kämen sie „nach dem Kriege mit in die große Dekorationsliste“. ⁶⁰ Sehr viele Pfleger, so Schröder weiter, nähmen „ihr Amt jetzt auf die leichte Schulter“. Sie suchten die Antragsteller gegebenenfalls einmal auf, und forderten sie im Falle der Abwesenheit auf, bei ihnen zu Hause vorstellig zu werden. „Unter solchen Umständen“, klagte Schröder, könne „von einer genauen Prüfung keine Rede sein“. ⁶¹ Gleichwohl könnten in verschiedenen Bezirken die Pfleger, weil sie ehrenamtlich arbeiteten, „nur mit Glacéhandschuhen angefasst werden, da sie andernfalls einfach den Posten hinwürfen“. ⁶² Obwohl diese von Schröder berichteten problematischen Aktivi-

⁵⁶ Bonfort, Helene u.a., Bericht über die in Hamburg während der Jahre 1914-15 von Frauen geleistete Kriegshilfe, Hamburg 1916, S. 6.

⁵⁷ Ausschnitt aus den Hamburger Nachrichten vom 1. September 1930, in: StAH 731-8 A769-8 Schroeder.

⁵⁸ Schlussbericht von Franz Schröder vom 1. Dezember 1916, in: StAH 351-2II 454, Bd. 10.

⁵⁹ 7. Bericht von Franz Schröder vom 10. November 1916, in: StAH 351-2II 454, Bd. 9.

⁶⁰ 8. Bericht von Franz Schröder vom 11. November 1916, in: StAH 351-2II 454, Bd. 9.

⁶¹ 9. Bericht von Franz Schröder vom 14. November 1916, in: StAH 351-2II 454, Bd. 9.

⁶² 7. Bericht von Franz Schröder vom 10. November 1916, in: StAH 351-2II 454, Bd. 9.

täten der Pfleger und Pflegerinnen nicht eigentümlich für diesen Zeitraum waren, beeinflussten sie den Zukunftsplan der HK für die Zeit nach dem Krieg.⁶³

Obwohl das Kriegsende zu diesem Zeitpunkt keineswegs absehbar war, begann die HK bereits 1917 damit, sich Gedanken über eine zukünftige, von der Demobilisierung verursachte Arbeitslosigkeit zu machen. Friedrich Zahn, der Hauptgeschäftsführer der HK, hielt es nicht für empfehlenswert, der HK ihre Aufgabe in der bisherigen Art zu belassen, weil „die Handhabung in den einzelnen Bezirken der Kriegshilfe [...] indes eine Reihe von Nachteilen gezeitigt [hat], insbesondere vielfach durch eine zu wenig zurückhaltende Vornahme der Prüfung der Bedürftigkeit, daß es den heimkehrenden Kriegern nicht gut zugemutet werden kann, sie auf diese Art dann unterstützen zu lassen, wenn sie ohne Verschulden keine Arbeit finden können.“⁶⁴ Aber angesichts der zersplitterten Arbeitsnachweise in Hamburg, die teils von Arbeitgebern, den Arbeitnehmern sowie von Wohlfahrtsorganisationen verwaltet wurden, sei es schwer, ohne politische Konflikte die Arbeitswilligkeit einheitlich zu kontrollieren. Vor diesem Hintergrund forderte Zahn, ein öffentliches Sozialamt zu gründen, um eine allen Interessen gerecht werdende Lösung zu finden.⁶⁵ Es ist anzunehmen, dass er bei diesem Vorschlag die Kritik an der Praxis mancher Pfleger, wie sie in den Berichten von Schröder zu Tage traten, vor Augen hatte.

Schröder richtete seine Aufmerksamkeit auch darauf, dass neben Personen aus dem bürgerlichen Mittelstand und der oberen gesellschaftlichen Schichten auch Armenpfleger, Lehrer und Lehrerinnen, Polizeibeamte und Gewerkschaftsmitglieder als Pfleger und Pflegerinnen arbeiteten.⁶⁶ Unter ihnen schätzte er vor allem die Zahl der Pfleger aus der letzten Gruppe sehr hoch ein. Als Grund dafür berichtet Schröder, dass ein Unterbezirk „eine rühmliche Ausnahme“ mache, „welcher von einer Dame geleitet wird, die der Gewerkschaft angehört. [...] Das Hauptbureau hat auch hier scheinbar nichts zu sagen.“⁶⁷ Er nannte noch ein weiteres Beispiel, dass in anderen Bezirken „die Damen und Herren von der Gewerkschaft wohl scharf vorgehen, aber auch gerecht arbeiten und der Sache ein richtiges Verständnis entgegenbringen.“⁶⁸ Auch vermerkte Schröder die Besonderheit, dass in einem Bezirk „die Pfleger und Pflegerinnen teilweise aus den unteren Ständen“ stammen. Unter diesen gäbe es sogar eine

⁶³ Auch unter den Aktivitäten der ehrenamtlichen Armenpfleger vor dem Kriege kann man die Fälle finden, die den hier erwähnten Probleme ähnlich waren. Vgl. Pielhoff, a. a. O., S. 351f.

⁶⁴ Die Organisation der Arbeitslosenunterstützung in Hamburg nach dem Kriege. Eine Anregung von Dr. Friedrich Zahn, S. 9, in: StAH 351-2II 449, Bd. 2.

⁶⁵ Ebenda, S. 9f.

⁶⁶ 2./3./8. Bericht von Franz Schröder vom 4./7./11. November 1916, in: StAH 351-2II 454, Bd. 9.

⁶⁷ 8. Bericht von Franz Schröder vom 11. November 1916, in: StAH 351-2II 454, Bd. 9.

⁶⁸ Ebenda.

Pflegerin, „welche ebenfalls Kriegsunterstützung bekommt“. „Da diese Leute mit grossem Verständnis arbeiten,“ erziele dieser Bezirk „ein sehr gutes Resultat“⁶⁹ Auch Otto J. Lohse, Direktor des öffentlichen Armenwesens, schätzte schon Ende 1915 den Ermittlungsdienst der Gewerkschaftsmitglieder für Gesuche von Hilfsbedürftigen bei den Bezirksausschüssen hoch ein und drückte seine Hoffnung aus, „daß die wertvolle Mitarbeit der Arbeiter der sozialen Fürsorgetätigkeit in Zukunft nicht entzogen werde“.⁷⁰ Die Zitate von Zahn und Lohse zeigen, dass organisierte Arbeiter und sogar auch Menschen aus der Unterschicht, also das eigentliche Objekt der Unterstützung der privaten Wohltätigkeit, einen großen Beitrag zur Arbeit der HK leisteten.

6. Kriegsende und Gründung des Arbeitsamts

Auch Hamburg war seit 1916 häufig von Hungerunruhen und Streiks betroffen. Die Streiks wurden anfangs durch die wirtschaftlichen Forderungen, überwiegend durch die Klage über den Mangel an Nahrungsmitteln, bestimmt, aber seit 1917 aufgrund des Einflusses der Russischen Revolution und der Kriegsziel Diskussion schrittweise politisiert. Vor allem der große Streik der Werftarbeiter im Januar 1918 offenbarte mit der Aufforderung zu einem sofortigen Frieden ohne Annexionen das Eintreten einer vorrevolutionären Phase in der Stadt. In diesem Kontext wurde von der Arbeiterschaft auch die Reform des städtischen politischen Systems, nicht zuletzt die Einführung des allgemeinen Wahlrechts, verlangt. Trotz dieser Atmosphäre waren die alten Vertreter der Stadtregierung nicht bereit, eine grundlegende Reform in Angriff zu nehmen.⁷¹ Am 28. Oktober 1918, als sich die militärische Niederlage des deutschen Reichs schon abzeichnete, erkannte es der Senat jedoch als notwendig, Maßnahmen gegen die durch die antizipierte Demobilisierung verursachte Arbeitslosigkeit zu treffen, und brachte den Antrag in der Bürgerschaft ein, ein öffentliches Arbeitsamt als dauernde Einrichtung zu bilden.⁷²

Man setzte den Senatsantrag auf die Tagesordnung der Bürgerschaft am sechsten November 1918, genau jenem Tag, an dem in Hamburg die Herrschaft des Arbeiter- und Soldatenrats militärisch etabliert wurde. Die Beratung be-

⁶⁹ 13. Berichten von Franz Schröder vom 17. November 1916, in: StAH 351-2II 454, Bd. 9.

⁷⁰ Hamburgische Kriegshilfe. Erfahrungen bei der Kriegsfürsorge. Vortrag von Herrn Dr. Lohse in der Generalversammlung der Hamburgischen Gesellschaft für Wohltätigkeit, in: StAH 351-2II 449, Bd. 1.

⁷¹ Volker Ullrich, Weltkrieg und Novemberrevolution: die Hamburger Arbeiterbewegung 1914 bis 1918, in: Landeszentrale für politische Bildung Hamburg (Hg.), Hamburg im ersten Viertel des 20. Jahrhunderts: die Zeit des Politikers Otto Stolten, Hamburg 2000, S. 97-128, hier S. 108-115.

⁷² Verhandlungen zwischen Senat und Bürgerschaft im Jahre 1918, Hamburg 1919, S. 855-859.

gann mit der Erklärung von Bürgermeister Werner von Melle, dass der Senat bereit sei, sich in den Dienst der neuen Zeit zu stellen. Die Gründung eines öffentlichen Arbeitsamtes wurde in seiner Erklärung als eines der wichtigsten Elemente des Reformprogramms für die Nachkriegszeit genannt. Weil dessen Notwendigkeit von allen Fraktionen anerkannt wurde, ging es bei der Beratung weniger um die Zweckmäßigkeit der Gründung eines Arbeitsamts als dauernde Einrichtung an sich, als um dessen Aufgaben. Die sozialdemokratische Fraktion forderte den Senat auf, dem Arbeitsamt nicht nur die Arbeitslosenfürsorge sondern auch die Arbeitsvermittlung anzuschließen, während der Senat die Aufgabe des Arbeitsamtes auf die Arbeitslosenfürsorge beschränken und damit die Arbeitsnachweise sowohl der Arbeitgeber als auch der Arbeitnehmer in ihrer Selbstständigkeit völlig unberührt lassen wollte. Aus Sicht des Senats würde ein Eingriff in das seit der Vorkriegszeit etablierte System die Funktion des Arbeitsvermittlungswesens beeinträchtigen. Diese Position wurde von der Mehrheit der Bürgerschaftsmitglieder unterstützt und die Forderung der sozialdemokratischen Fraktion, „die Arbeitsvermittlung als Kampfobjekt der Organisationen auszuschneiden“, wurde nicht angenommen, sodass sich die Aufgabe des Arbeitsamtes zunächst auf die Arbeitslosenfürsorge beschränkte.⁷³

Das Arbeitsamt begann im Dezember 1918 aufgrund der Reichsverordnung vom 13. November 1918 mit der Erwerbslosenfürsorge. Bei der Organisation knüpfte das Arbeitsamt an die Erfahrung der HK an, d.h. an die bezirksweise Dezentralisation, indem man entsprechend den Polizeibezirken das Stadtgebiet in 14 Bereiche aufteilte. In den einzelnen Stadtteilen wurden Meldestellen eingerichtet, in denen die Erwerbslosen Anträge auf Fürsorge stellen konnten und ihre Bedürftigkeit geprüft wurde. Darüber hinaus wurde die HK im Mai 1919 kommunalisiert und dem Arbeitsamt als Wohlfahrtsabteilung angeschlossen; ihre Aufgabe war es, ergänzende Fürsorge für jene Personen zu leisten, für die die Erwerbslosenfürsorge nicht ausreichte.⁷⁴ Die Wohlfahrtsabteilung des Arbeitsamtes wurde sodann im Mai 1920 dem städtischen Wohlfahrtsamt angegliedert.⁷⁵

Im Zeichen des politischen Kontextes in Hamburg nach dem Krieg – der Herrschaft des Arbeiter- und Soldatenrats vom November 1918 bis März 1919 und sodann der Entstehung der Koalition zwischen SPD und DDP in der Stadtregierung nach der Wahl zur Bürgerschaft am 16. März 1919⁷⁶ – spielte die

⁷³ Bürgerschaft HH., 27. Sitzung vom 6. November 1918, S. 648-664. Zum Arbeitsvermittlungswesen während des Krieges vgl. F.N. 34.

⁷⁴ Hüffmeier, Das Hamburgische Arbeitsamt, S. 5-7, 17, 45-48.

⁷⁵ Jahresbericht der Verwaltungsbehörden der Freien und Hansestadt Hamburg 1925, S. 633f, 640f.

⁷⁶ Zur Hamburgischen politischen Geschichte am Anfang der Zwischenkriegszeit vgl. Büttner, Ursula (1986) Der Stadtstaat als demokratische Republik, in: W. Jochmann (Hg.),

Einstellung von Arbeitern im Arbeitsamt eine größere Rolle als in der HK. Der Verwaltungsrat des Arbeitsamtes wurde paritätisch zusammengesetzt. Einer der zwei Vorsitzenden war ein Vertreter der Gewerkschaften, Emil Hüffmeier, und die zwölf Mitglieder wurden von je sechs Vertretern der Arbeitgeber und Arbeitnehmer gestellt. Hüffmeier, Vorsitzender der Hamburger Zweigstelle des Bauarbeiter-Verbandes, war 1913 in die Bürgerschaft gewählt worden, vor dem Weltkrieg als Mitglied der Behörde für das Versicherungswesen und der Zentralkommission für Familienunterstützungen sowie während des Krieges im Vorstand der HK tätig gewesen.⁷⁷ Die Mitarbeit der Arbeiter fand sich auch in den einzelnen Meldestellen, deren Geschäfte von den aus allen Schichten herangezogenen Personen mit Erfahrungen auf dem sozialen Gebiet durchgeführt wurden. Beteiligt waren hier „in erster Linie Mitglieder derjenigen Angestelltenverbände und Gewerkschaften, auf deren Angehörige sich die Fürsorge des Arbeitsamtes vornehmlich erstrecken sollte“.⁷⁸

Schlussbemerkungen

Mit dem Ausbruch des Ersten Weltkriegs verwandelte sich die Arbeitslosigkeit in ein Massenproblem breiter Sozialschichten. Bei der Kriegsarbeitslosenfürsorge spielten die Städte in der Verwaltung die zentrale Rolle, während das Engagement des Reichs auf die finanzielle Unterstützung begrenzt blieb. Im Zeichen des bisherigen städtischen Wohlfahrtssystems und bestimmt von der „Vorliebe zur Privatinitiative“⁷⁹, wurde die Kriegsarbeitslosenfürsorge in Hamburg nicht von der Stadtregierung, sondern von der Dachorganisation der verschiedenen privaten Wohltätigkeitsverbände, der HK, eingeführt und verwaltet. Die Arbeitslosenfürsorge der HK wurde gemäß der Tradition der privaten Wohltätigkeit, nämlich der Idee der individualisierten Unterstützung, dezentral verwaltet. Im Weimarer Sozialstaat, in dem das Reich zum ersten Mal die Erwerbslosenfürsorge einheitlich zu regeln begann, wurde die Organisationsweise der HK vom Arbeitsamt sowie vom Wohlfahrtsamt übernommen. Zudem ist besonders zu bemerken, dass nach Einschätzung (des Berichterstatters Franz) Schröders Arbeiter eine wichtige Rolle bei der Fürsorgearbeit der HK spielten, obwohl die HK ursprünglich als bürgerlicher Wohltätigkeitsverband gegründet worden war. Diese Tendenz wurde bei der Erwerbslosenfürsorge nach dem Weltkrieg noch verstärkt. Aus diesem kurzen Überblick konnte ge-

Hamburg, Geschichte der Stadt und ihrer Bewohner. Bd. 2: Vom Kaiserreich bis zur Gegenwart, Hamburg, S. 135-144, 159-162.

⁷⁷ Ausschnitt aus dem Hamburger Fremdenblatt, Nr. 180 vom 10. August 1920, in: StAH 731-8 A758 Hüffmeier.

⁷⁸ Johannes Biensfeldt, Arbeitswesen und Arbeitsamt in Hamburg, Hamburg 1924, S. 14.

⁷⁹ Pielhoff, S. 33.

zeigt werden, dass in Hamburg die Kriegsarbeitslosenfürsorge eine Übergangsphase des Wohlfahrtssystems darstellte, in der die Tradition der privaten Wohltätigkeit – die dezentrale Organisationsweise – und die Besonderheit der Kriegszeit – die zunehmende Einbeziehung der Arbeiter – in die Rahmenbedingungen der Reichserwerbslosenfürsorge auf der städtischen Ebene eingeflochten wurden. Trotz der Schwierigkeit, anhand der aus dieser begrenzten Fallstudie gewonnenen Erkenntnis allgemeine Aussagen zu treffen, deutet sie an, dass es einen nennenswerten Bereich des Sozialwesens gab, in dem sich die Tätigkeit des Weimarer Sozialstaates auf das vorausgehende städtische Engagement gründete.

Associate Professor Dr. Takahito Mori, Hitotsubashi University (Tokyo)
t.mori@r.hit-u.ac.jp