

Annegret Bautz

Sozialpolitik statt Wohltätigkeit?

Der Konzeptionswandel städtischer Fürsorge
in Sankt Petersburg von 1892 bis 1914

2007

Harrassowitz Verlag · Wiesbaden

ISSN 0067-5903
ISBN 978-3-447-05439-3

Inhalt

1. Einleitung.....	7
1.1 Problemstellung	7
1.2 Zum Forschungsstand	11
1.3 Die Quellen	15
2. Das russische Armenrecht: Grundlage für die Gestaltung der Armenfürsorge im ausgehenden 19. Jahrhundert.....	17
2.1 Die geschichtliche Entwicklung des Armenrechts in Rußland	17
2.1.1 Die rechtlichen Bestimmungen zur Armenfürsorge	19
2.1.2 Das Bettlerstatut	23
2.2 Die Zentralorgane der Bettlerbekämpfung in den beiden Hauptstädten: die Bettler-Komitees	29
2.3. Die gesellschaftliche Verankerung der Armenfürsorge	36
2.3.1 Das Hauptstandbein der russischen Armenfürsorge: die ständische Armenfürsorge.....	36
2.3.2 Private Wohltätigkeit	49
2.3.3 Die reformierte orthodoxe Kirchengemeinde	52
2.3.4 Einrichtungen zarischer Wohltätigkeit	56
2.3.5 Wohlfahrtseinrichtungen der lokalen Selbstverwaltungen	58
2.4 Armenfürsorge in Sankt Petersburg	65
2.5 Zusammenfassung	77
3. Bedingungen der Armenfürsorge: Armutsproblematik und Mentalitäten.....	79
3.1 Die Armutsproblematik in Sankt Petersburg im Spiegel der Statistik ...	79
3.2 Strukturelle Armut: Die Lebensbedingungen der Unterschichten in Sankt-Petersburg	86
3.3 Mentalitäten und Institutionen	91
3.4 Die Wahrnehmung der Armutsproblematik durch staatliche Organe: die Polizeiorgane.....	98
3.5 Reformversuche der russischen Gesetzgebung zur Armenproblematik.	105
3.5.1 Die Hungersnot von 1891/92 als Anstoß für die Reformversuche	105
3.5.2 Kostenfrage und Entscheidungsbefugnisse: Staat versus Selbstverwaltungsorgane	108
3.5.3 Der repressive Rechtsstaat: Vorbereitungen zu einer Reform der Bettlerverordnungen	118
3.6 Zusammenfassung	125

4. Die Petersburger Selbstverwaltung und die Armenfürsorge	127
4.1 Die institutionellen Rahmenbedingungen der Petersburger Selbstverwaltung	127
4.1.1 Die gewählten städtischen Organe und ihr politischer Handlungsspielraum	132
4.2 Die städtische Exekutivkommission für Wohltätigkeit und ihre Aufgaben	139
4.3 Die Reorganisation der städtischen Armenfürsorge	149
4.4 Die Übernahme des Nikolaj-Komitees durch die Stadt: Kontinuität oder Neuanfang der städtischen Fürsorgepolitik?	154
4.4.1 Städtische Versuche zur Lösung der Bettlerfrage: Zwangsarbeit und Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen als mögliche Lösungen?.....	159
4.5 Die Vormundschaften über die Armen.....	172
4.6 Die Wohnungsnot und der städtische Wohnungsbau	180
4.7 Auftragsverwaltung oder gestaltete Kommunalpolitik: Finanzielle Zwänge bestimmen den Handlungsspielraum.....	192
5. Städtische Armenfürsorge in Rußland: Wohltätigkeit oder Sozialfürsorge – eine Bilanz.....	202
Literaturverzeichnis	207

1. Einleitung

1.1 Problemstellung

Arme hat es seit Menschengedenken in allen Ländern der Welt gegeben. Rußland stellt hierbei keine Ausnahme dar. Mit der Industrialisierung und dem enormen Wachstum der russischen Städte seit der Mitte des neunzehnten Jahrhunderts nahm insbesondere der Anteil der städtischen Unterschichten an der Gesamtbevölkerung rapide zu. Unter diesem recht formalen Begriff fand sich eine Masse von im Grunde sehr uneinheitlichen Leuten: Menschen, zumeist ohne Vermögen oder eigenen Besitz, die überwiegend unselbständig arbeiteten und von ihrer Arbeitskraft lebten. Hierzu zählten die Tagelöhner, Dienstboten, Transport-, Manufaktur-, Fabrik- oder Gelegenheitsarbeiter und die im alten Sinn Armen, die Arbeitsunfähigen, die von der Armenfürsorge unterstützt wurden, Bettler, Vagabunden und Arbeitsscheue. Dazu kamen einige Randgruppen wie Kleinhandwerker und niedere Beamte. Allesamt Menschen, die immer wieder in die Nähe des Existenzminimums oder auch darunter gedrückt und von Armut bedrängt wurden.

Das enorme Anwachsen der Unterschichten war nicht eine Folge der Industrialisierung. In einer Welt der Unterbeschäftigung zog vielmehr die Industrie die Menschen an, weil sie Aussicht auf Arbeit bot und dies zu weit besseren Löhnen als in anderen Beschäftigungsbereichen. Das Wirtschaftswachstum war allerdings noch nicht ausreichend, um der ständig wachsenden Bevölkerung genügend Arbeitsmöglichkeiten zu bieten. So war die Industrielle Revolution in Rußland, wie in allen anderen Staaten auch, in ihrer Anfangsphase von breiter Not begleitet. Seinen vielleicht augenscheinlichsten Ausdruck fand dies in der Notlage der Lohnarbeiterschaft, in den Arbeits- und Lebensbedingungen in den Städten. Dieses Phänomen einer zunehmenden städtischen Unterschicht, deren Alltag von kaum menschenwürdigen Lebensbedingungen geprägt war, veränderte zugleich erheblich das soziale Gefüge der städtischen Gemeinschaft und vermittelte allmählich unter den Zeitgenossen ein neues Bild von Armut: Hierzu zählte, daß die Unterschichten von der Hand in den Mund leben mußten und in ihrem alltäglichen Leben Krisenbedrohungen ausgesetzt waren, die sie in tiefe Armut abstürzen lassen konnten. Diese veränderte Wahrnehmung mußte auch die Ansprüche an die Armenfürsorge verändern.

Der zarische Staat hatte zwar mit der bereits im achtzehnten Jahrhundert gesetzlich verankerten öffentlichen Armenfürsorge (*obščestvennoe prizrenie*) das Individuum in Not der Aufsichtspflicht seiner städtischen Korporation bzw. den Selbstverwaltungsorganen unterstellt und diese verpflichtet, Fürsorgeeinrichtungen zu

unterhalten. Diese ordnungsrechtliche Verfügung hatte jedoch primär das Ziel, das Betteln der Notleidenden zu unterbinden und der Landstreicherei vorzubeugen. Damit war weder ein Rechtsanspruch des Einzelnen auf bestimmte Hilfeleistungen verbunden, noch achtete der Staat darauf, daß die gesellschaftlichen Verbände die notwendigen Fürsorgeeinrichtungen auch tatsächlich unterhielten. Infolgedessen blieb die traditionelle Armenfürsorge allein den Prinzipien der Wohltätigkeit verpflichtet. Damit beschränkten sich zugleich alle Fürsorgemaßnahmen auf ein bloßes Kurieren an einzelnen Symptomen der Armut, ohne grundsätzlich nach Lösungsmodellen für die Armutproblematik zu suchen.

Gesamtgesellschaftlich betrachtet war eine dauerhafte Lösung der Armutproblematik nur in Form von Präventivmaßnahmen – wie der Einführung von Sozialversicherungen – zu erwarten, um Armutsrisiken einzugrenzen und eine ökonomische Absicherung des Einzelnen gegen existentielle Not zu gewährleisten. Derartig tiefgreifende sozialpolitische Maßnahmen konnte der russische Staat auch im ausgehenden neunzehnten Jahrhundert angesichts der wirtschaftlichen und administrativen Unterentwicklung jedoch kaum allein in Gang setzen. Vielmehr war die Regierung in sozialpolitischen Fragen unbedingt auf die Zusammenarbeit mit den gesellschaftlichen Kräften und der Industrie angewiesen. Gleichzeitig verlangte das Armutproblem, das sich in den Industriemetropolen seit den achtziger Jahren vor allem in der Zunahme der Bettlerproblematik äußerte, jedoch umgehend nach Lösungsansätzen. Eine Herausforderung, der sich vor allem die städtischen Selbstverwaltungen zu stellen hatten, zu deren politischem Handlungsrahmen auch die Armenfürsorge zählte.

Am Beispiel von Sankt Petersburg soll der Frage nachgegangen werden, inwieweit die städtische Selbstverwaltung unter dem Druck des generellen sozialen Wandels die Prinzipien der Armenfürsorge veränderte. Hierbei galt es für die Stadt, vorrangig zwei Probleme zu lösen: 1) Aufgrund ihrer begrenzten finanziellen Mittel mußte sie zunächst festlegen, wieweit sie den Armutsbegriff fassen wollte und auf welchen Personenkreis er anzuwenden sei: auf alle städtischen Bewohner oder allein auf die bereits in der Stadt Geborenen. 2) Erst dann konnte die städtische Selbstverwaltung die geeigneten Maßnahmen zur Eindämmung der Armenproblematik überdenken.

In einem weiteren Schritt soll untersucht werden, ob sich außerhalb der traditionellen Armenfürsorge Bereiche kommunaler Sozialfürsorge entwickelten, in denen Elemente sozialer Dienstleistung in den Vordergrund traten, die darauf abzielten, die Integration der städtischen Unterschichten in die städtische Gesellschaft zu fördern. Neben dem traditionellen Aufgabenfeld städtischer Armenfürsorge werden hierzu auch jene Bereiche kommunaler Politik untersucht, die nach dem damaligen Verständnis nicht zur Armenfürsorge oder Wohltätigkeit zählten, die aber ein sozialfürsorgerisches Engagement vermuten lassen. Hierunter fallen insbesondere Aktivitäten wie die Gesundheitsversorgung, die Bildungspolitik oder die Städteassanierung – diejenigen städtischen Maßnahmen, die eine unmittelbare Verbesserung der hygieni-

schen Verhältnisse der Stadt zum Ziel hatten, wie der Ausbau der Wasserversorgung und der Kanalisation.

Losgelöst von einer unmittelbaren Betrachtung des Wandels der Armenfürsorge dient die Untersuchung damit einem tieferen Verständnis der städtischen Politik. Macht sie doch vor dem Hintergrund der staatlichen Vorgaben und der sozialen Veränderungen den Prozeß des Bewußtseinswandels der städtischen Eliten und der lokalen Interessengruppen in Fragen ihrer kommunalen Verantwortung deutlich. Hierbei wird auch darauf eingegangen werden, inwiefern die Ereignisse der Revolution von 1905 den Blickwinkel der städtischen Selbstverwaltung auf die Arbeiterfrage fokussierten und welche Konsequenzen sich hieraus für die Entwicklung der Armenfürsorge ergaben.

So stellt diese Arbeit einen Beitrag zu zwei Forschungsgebieten der russischen Geschichte dar: Einerseits sozialgeschichtlich zur Entwicklung des russischen Wohlfahrtswesens, andererseits mentalitätsgeschichtlich zum Selbstverständnis der städtischen Selbstverwaltung und zu deren Sicht ihrer kommunalen Aufgaben im Industriezeitalter. Damit soll den Auswirkungen, die der Druck des sozialen Wandels auf die politische Praxis der städtischen Selbstverwaltung hatte, Rechnung getragen und im begriffsgeschichtlichen Sinne der Wandel der Begriffe Armut und Wohltätigkeit in ihrem sozialen und politischen Kontext untersucht werden.¹ Als Ort der Untersuchung wurde Sankt Petersburg gewählt, das sich als Industriemetropole mit einer rußlandweit einzigartigen Konzentration an industriellen Großbetrieben zum Brennpunkt der sozialen Probleme entwickelte. Gleichzeitig werden immer wieder Exkurse und Vergleiche zur zweiten Hauptstadt des Reiches, Moskau, unternommen, um zu unterscheiden, wann es sich um Besonderheiten in Sankt Petersburg bzw. wann es sich um grundsätzliche Phänomene des städtischen Umgangs mit der Armutsproblematik handelte.

Das skizzierte Forschungsinteresse bestimmt Fragestellung und Aufbau dieser Arbeit. Vor dem Hintergrund der rechtlichen Lage werden die Grenzen und Möglichkeiten der gesetzlich vorgegebenen Fürsorgepflicht in ihrer konkreten Umsetzung in Rußland verfolgt. Diese teilte sich auf in karitative Aspekte und repressive Maßnahmen mit dem Ziel, das Betteln zu unterbinden und die Landstreicherei zu bekämpfen. Der systematischen Beschreibung der Elemente des russischen Fürsorgewesens folgt die Detailanalyse der Armenfürsorgeeinrichtungen am Beispiel Sankt Petersburgs zum Anfangszeitpunkt unserer Untersuchung 1890.

Die Wahrnehmung der Armutsproblematik bestimmt den zweiten Teil des Buches. So ist Kapitel drei der Entwicklung der Armutsproblematik in der Stadt Sankt Petersburg und dem einhergehenden Wahrnehmungswandel durch die städtische Selbstverwaltung, die staatlichen Organe und die Öffentlichkeit gewidmet. Weiter beschreibt dieser Teil die wissenschaftliche Diskussion der Armutsproblematik und die Bemühungen des Staates, die Armenfrage gesetzlich neu zu fassen. Diese Ge-

¹ Reinhart Koselleck, *Historische Semantik und Begriffsgeschichte*, Stuttgart 1997; ders., *Vergangene Zukunft. Zur Semantik geschichtlicher Zeiten*, Frankfurt 2000.

setzungsberatungen bedeuteten, obschon sie keine rechtlichen Veränderungen brachten, eine wichtige Zäsur in der Diskussion über die Aufgaben und Möglichkeiten der Armenfürsorge in Rußland, die auch auf das Verhältnis der städtischen Selbstverwaltung in Sankt Petersburg zur städtischen Armenfrage entscheidenden Einfluß haben sollte.

Der letzte Teil des Buches ist den Reformen der Armenfürsorge in der Hauptstadt gewidmet und ordnet sie in die übrige politische Praxis der städtischen Selbstverwaltung ein. Hierzu werden die institutionellen Strukturen der städtischen Verwaltung und Entscheidungsprozesse in einzelnen Fragen der Fürsorge beschrieben, um die Wechselwirkungen zwischen dem Wandel des politischen Selbstverständnisses der städtischen Selbstverwaltung und der Entwicklung der städtischen Armenfürsorge bis zum Ausbruch des Ersten Weltkriegs aufzeigen und bewerten zu können.