

Jürgen Schomburg

Auf dem Weg zur „kommunalen Daseinsfürsorge“ - Meilensteine der Stadtentwicklung Offenbachs im 19. Jahrhundert

Wir sind es heute gewohnt, ein breites Spektrum kommunaler Dienstleistungen vorzufinden und zu nutzen. Kindergärten und Schulen, Freizeitanlagen und Krankenversorgung, Jugendamt, Sozialamt und Grundsicherungsstelle – das sind Institutionen, die ganz selbstverständlich zum städtischen Leistungsspektrum gehören. Auch die zahlreichen Fachleute, die diese Leistungen erbringen, sind uns selbstverständlich.

Das alles war natürlich nicht immer so. Diese Betrachtung springt zunächst knapp 200 Jahre zurück zu den Anfängen der kommunalen Selbstverwaltung. Von da an verfolgt sie an Hand einiger Meilensteine die Offenbacher Stadtentwicklung über knapp 100 Jahre bis zum Jahr 1914. Bis dahin hat sich weitgehend ausgebildet, was heute als „kommunale Daseinsfürsorge“ bezeichnet wird.

XXXXXX

An unserem ersten Meilenstein, im Jahr 1820, erlässt das Großherzogtum Hessen-Darmstadt, zu dessen Territorium Offenbach mit seinen knapp 7.000 Einwohnern gehört, erstmals eine *Gemeindeordnung*. Vorher gab es keine kommunale Selbstverwaltung. Vorher war es der absolute Fürst, der Ordnung und Recht setzte, seinen *Untertanen* Privilegien gewährte und Privilegien nahm. Sein Oberamt und der von ihm eingesetzte *Schultheiß* exekutierten den Willen des Fürsten.

Mit Erlass der Gemeindeordnung bestimmen nun erstmals die wahlberechtigten *Bürger* einen *Bürgermeister* und einen *Beigeordneten*. Beide sind ehrenamtlich tätig und bedürfen der Bestätigung durch den Landesherrn. Eine äußerst schmale Verwaltung unterstützt den Bürgermeister. Der erste Bürgermeister – Peter Georg d’Orville – ist ein sehr angesehener und begüterter Mann – wer sonst könnte ehrenamtlich regieren? Auch alle weiteren Bürgermeister bis zum Ende des Jahrhunderts kommen aus bürgerlichen Kreisen.

Den Einwohnern des Ortes kann eine Kommunalsteuer auferlegt werden, aus der die kommunalen Aufgaben – dies sind Stadtreinigung, Polizei, der Brückenbetrieb¹ und auch die Armenfürsorge - finanziert werden müssen. Die Armenfürsorge wird in Offenbach aber bis 1835 von einem Bürgerverein wahrgenommen, der sie aus einem respektablen Spendenaufkommen finanziert. In sechs „Armenbezirken“ sind 12 ehrenamtliche Armenpfleger und zwei Armenärzte tätig. Ein gemeinnütziges Leihhaus wird eingerichtet. Ein Hospital soll entstehen, denn es gibt kein solches in Offenbach². Wer immer kann, pflegt die Kranken im eigenen Hause.

Neben der privaten „Lateinschule“ für die Kinder der gehobenen Stände gibt es noch keine öffentliche Schule in Offenbach. Auch hier geht eine Vereinsinitiative voran: der wohlthätige Frauenverein unterhält eine „Freischule“ für arme und verwaiste Mädchen und bildet die älteren zu Dienstboten aus.

¹ Auf der Höhe des Offenbacher Schlosses ist seit 1819 eine Schwimmbrücke verankert; sie verbindet die südmainischen mit den nordmainischen Gebieten des Großherzogtums. Sie umgeht die „Alte Brücke“ in Frankfurt und deren Brückenzoll. Frankfurt was not amused.

² Die frühen Pläne scheitern. Erst 1850 entsteht ein Vorläufer des späteren Klinikums.

XXXXXX

Unser zweiter Meilenstein liegt im Jahr 1848. Offenbachs Einwohnerzahl hat sich seit 1820 auf nun 12.000 Einwohner verdoppelt. Dahinter steht eine erfreuliche Entwicklung des Gewerbes in der Stadt, die stetig Arbeitskräfte anzieht, während ringsumher Armut und Unterbeschäftigung grassiert. Viele Hessen wandern aus purer Not nach Amerika und Russland aus.

Seit 1830 besteht Schulpflicht und die erste schulgeldfreie Bürgerschule ist entstanden. An die 90 Kinder müssten in einer Klasse sitzen. Gott sei Dank sind sie nicht immer da, weil sie arbeiten müssen. 1835 hat die Stadt die Verantwortung für die Armenfürsorge in Offenbach übernommen und erhebt eine Armensteuer. Alle 20 Armenpfleger arbeiten weiterhin ehrenamtlich.

Über den Umfang der *Stadtverwaltung* im Offenbach von 1848 wissen wir von Otto Schlander³:
„1 *Bürgermeister (Budden)*, 2 *ehrenamtliche Beigeordnete*, 1 *Stadtrechner*, 1 *Gehilfe dessen*, 1 *Aktuar*, 2 *Bürgermeister-Diener*; *Ortspolizei*: 1 *Polizeihauptkommissär*, 4 *Polizeidiener*, 4 *Mann Nachtpolizei*, 4 *Flurschützen*, davon 1 *als Promenadenaufseher*, 8 *Mann Bedienung der Schiffsbrücke*; *Kreisverwaltung*: 1 *Kreisrat*, 1 *Sekretär*, 1 *Kreisrat-Diener*; dazu noch *„Einige Zoll- Steuer- und Postbeamte“*.

In der Revolutionszeit 1848-49 treten mit dem Vaterländischen Verein, dem Bürgerverein und dem Arbeiterbildungsverein erstmals Vorläufer politischer Parteien in Erscheinung. Schon damals spielen Lehrer eine besondere Rolle im politischen Vereinsleben. Aus diesen Vereinen bilden sich in den kommenden Jahrzehnten die Gruppierungen, die um Mehrheiten in der Stadtverordnetenversammlung ringen.

Für arbeitslose Handwerksgesellen und Tagelöhner, die sich besonders revolutionär gebärden, wird schon in den ersten Tagen der Revolution eine **Arbeitsbeschaffungsmaßnahme** aufgelegt. Immer häufiger hört man die Rede vom „Recht auf Arbeit“, das der Staat zu gewährleisten habe.

XXXXXXX

Wir machen einen großen Sprung vorwärts. Im Jahr 1890 sind 35.000 Einwohner erreicht. Seit Einsetzen der industriellen Revolution (um 1850) hat sich die Bevölkerungszahl Offenbachs damit binnen 40 Jahren fast verdreifacht. Offenbach ist zur Stadt der Lederwaren und des Maschinenbaus geworden; zwei Drittel seiner Beschäftigten sind Arbeiter.

Die Stadt expandiert immer schneller in die Fläche. Ständig entstehen neue Straßen und Stadtviertel. Es ist das Stadtbauamt, das diese Expansion plant; der Stadtbaurat Friedrich Raupp ist ein hochgeachteter Mann. Der Bahnhof, bei Eröffnung 1873 noch *vor* der Stadt, liegt mittlerweile *in* der Stadt. Eine städtische Wohnungsbau-gesellschaft (heutige GBO), ein städtisches Gaswerk, ein Wasserwerk, ein Verkehrsbetrieb (heute OVB) sind entstanden.

Die *Expansion der Stadtverwaltung* wird immer schneller: die Beschäftigtenzahl wächst von 166 Beschäftigten (1885) auf über 300 zum Ende des Jahrhunderts. Bürgermeister und Beigeordnete sind jetzt hauptberuflich tätig.

³ Dr. Otto Schlander hat große Verdienste um die Aufarbeitung und Bewahrung der Offenbacher Stadtgeschichte. Schomburg, Auf dem Weg zur kommunalen Daseinsfürsorge

Die Stadt hat 1872 ein großes **Versorgungshaus** gebaut (das heutige städt. Altenheim). Dort sind ein Altenheim, ein Armenhaus und ein Kinderheim konzentriert. Ab 1872 sind in sieben Armenbezirken mit je zehn Quartieren insgesamt 77 ehrenamtliche Armenpfleger im Einsatz; jeder von ihnen hat vier bis sieben Familien zu betreuen, die alle 14 Tage zu besuchen sind. Besonders auf regelmäßigen Schulbesuch der Kinder ist zu schauen.

XXXXXX

Unser letzter Meilenstein liegt im Jahr 1913. Seit 1890 geht es wirtschaftlich ständig und steil aufwärts. Endlich wächst nicht nur die Bevölkerung, sondern auch das Realeinkommen. Die Arbeitslosigkeit wird immer geringer, die Auswanderung ist fast gänzlich abgeklungen, die ersten „Fremdarbeiter“ tauchen auf. Die Stadt zählte 50.000 Einwohner beim Jahrhundertwechsel und nach Eingemeindung von Bürgel (1908) schon 75.000. 1914 sind es 80.000 Einwohner, darunter 3% Ausländer (die meisten Österreicher). Offenbach ist ein Ort, der beispielhaft für das *Bevölkerungswachstum*, die unaufhaltsame *Urbanisierung* und die extreme *Binnenmigration* im Deutschen Reich steht. Seit 1900 ziehen jedes Jahr über 12.000 Menschen zu und 11.000 wieder fort; 1.000 Personen jährlich beträgt der Geburtenüberschuss. Im Jahr 1909 zählt man 37.000 Menschen, die innerhalb der Stadt *umziehen!*

Mit der Kommunalwahl von 1898 sind die Sozialdemokraten zur dominierenden Kraft in der Stadt geworden. Bei Wahlbeteiligungen bis 86% gewinnen sie in drei weiteren dreijährigen Wahlperioden die Mehrheit. In zwei Wahlperioden dominieren die „Vereinigten Bürgerparteien“. Die praktische Kommunalpolitik ist aber - überwiegend im Gleichklang - damit beschäftigt, das extreme Stadtwachstum zu bewältigen und die wachsenden Ansprüche der Bürger zu befriedigen.

Infrastruktur

Das 1895 neu gebaute **Städtische Krankenhaus** wurde bereits 1906 erweitert und hat jetzt je eine Beratungsstelle für Säuglinge und Mutterschutz, Lungenkranke und Alkoholranke.⁴ Der neue **Schlachthof** (1903) ist auf weiteres Größenwachstum eingerichtet und könnte notfalls auch 200.000 Menschen versorgen. Im neuen **Hafen** werden seit 1902 endlich kostengünstig die Kohlen, Energieträger der Industrien angeliefert. Das **Elektrizitätswerk** im Nordend wurde 1906 erweitert und *mit* dem **Gas- und Wasserwerk** zusammengelegt. Das Streckennetz der **Straßenbahn** hat sich ausgedehnt.

Seit 1900 wird fast jedes Jahr eine neue Schule eröffnet; 1905 ist es die Mathildenschule, „ein Prunkstück und Stolz der Stadt“. Die Behandlung von Bürgerschülern in der Schul-Zahnklinik wird kostenlos. Die erste **Kinderschule** für gefährdete und verwahrloste Kinder wird eröffnet. 1906 wird eine städtische Kindermilchanstalt geschaffen, die nun ein Milchfrühstück an schwächliche Schüler austeilt. Im folgenden Jahr wird eine Einrichtung eröffnet, die Unterricht für Kinder mit Sprachgebrechen erteilt. 1907 wird die neue **Stadtbücherei** eröffnet.

An der Waldstraße ist ein neues städtisches Kinderheim entstanden. Der Schwimmunterricht für unbemittelte Kinder ist jetzt kostenlos. Im Jahr 1909 wird ein Neubau für das Gymnasium an der Parkstraße (heute Leibnitz-Gymnasium) begonnen. Die neue Schule an der Bernardstraße (heute Schillerschule) wird bezogen.

⁴ „...Seinerzeit zählte das Stadtkrankenhaus Offenbach zu den modernsten Europas, die Baupläne fanden 1900 Beachtung auf der Weltausstellung in Paris.“ (Wikipedia, Klinikum Offenbach)

1911 wird die neue Oberrealschule an der Waldstraße eröffnet. Ein Jahr später ist eine weitere Volksschule gebaut. Zu Jahresanfang 1913 wird der Neubau der Technischen Lehranstalt (heute GTS) eingeweiht. In den Volksschulen kommen nun 52 Kinder auf eine Lehrkraft; die Klassenfrequenz liegt bei 53.

Im Juni 1906 hat der Sozialdemokrat Leonard Eißnert das Gartenbauamt, das Friedhofsamt und das Grundstücksamt übernommen und fällt alsbald durch starke, allseits begrüßte Aktivitäten bei der **Stadtbe-
grünung und Anlagengestaltung** auf.

Stadtverwaltung

Die Sozialdemokraten verwirklichen ihre sozialpolitischen Vorstellungen da, wo sie gestalten können: bei den **städtischen Beschäftigten**. 1905 wird der 9-Stunden-Tag bei vollem Lohnausgleich eingeführt. Lohnfortzahlung im Krankheitsfall, bezahlte Freistellungen für besondere Anlässe und Lohnfortzahlung an Feiertagen sind weitere Errungenschaften dieses Jahres. 1907 tritt eine neue "*Allgemeine Lohnstaffel*" für die städtischen Bediensteten in Kraft. Sie führt die noch heute praktizierte Tabelle mit vertikalen Entgeltgruppen und horizontalen Lebensaltersstufen ein, die mit weiteren deutlichen Lohnerhöhungen, einem erhöhten Kündigungsschutz und einer Woche bezahlten Urlaub verbunden sind. Eine „Teuerungszulage“ wird oben-dreien gewährt. Jetzt sind die gewerblichen Mitarbeiter der Stadt besser gestellt als in der Privatwirtschaft. Immer mehr städtische Bedienstete gibt es. 1907 sind es 700, 1910 schon fast 1.000, davon gut 250 bei Energieversorgung, Hafen und Stadtreinigung.

Armenfürsorge und Beschäftigungsförderung

In 13 Armenbezirken sind nun rund zehn professionelle und 170 ehrenamtliche Armenpfleger im Einsatz. Die Armenfürsorge ist seit 1906 offiziell ein Amt (heute: Sozialamt). Das Versorgungshaus ist mit über 300.000 Mark modernisiert und ausgebaut worden. Insgesamt 500 Menschen, darunter über 100 Kinder werden dort betreut. Im Jahr 1910 wird eine neue Armenordnung erlassen, die neue *Regelsätze* der Hilfeleistung festlegt. Eine Fürsorge-stelle für Säuglings- und Mutterschutz wird eröffnet.

Die Armenfürsorge war von Anfang an kommunale Angelegenheit. Nun wird die Forderung immer lauter, dass die Kommune auch Verantwortung für den Ausgleich am Arbeitsmarkt tragen und sich um „*unverschuldete Arbeitslosigkeit*“ kümmern soll.

Schon seit den 1880-iger Jahren organisierte die Armenfürsorge immer im Winterhalbjahr „**Notstandsarbeiten**“, bei denen Winterarbeitslose beschäftigt wurden. Seit 1900 gibt es ständig zwischen 100 und 200 befristete Arbeitsplätze für „Erwerbsgeminderte“ und Arbeitslose bei Bauamt, Gartenamt, Straßenreinigung und Energieversorgung. Im Februar 1909 beschließt die Stadtverordnetenversammlung eine *Arbeitslosenzählung*. Die Zählung von Haus zu Haus erbringt 899 Arbeitslose, von denen 128 bei der Stadt mit Notstandsarbeiten beschäftigt sind. Die Arbeitslosenzählungen der Folgejahre erbringen Arbeitslosenzahlen zwischen 300 und 600 Personen (Arbeitslosenquote unter 2%, Vollbeschäftigung). Die Zählung von 1913 ermittelt eine mittlere Dauer der Arbeitslosigkeit von 13 Wochen. Auf Betreiben der Gewerkschaften geht der *Arbeitsnachweis* (Arbeitsvermittlungsbüro) ab 1911 vom Kreis in kommunale Hand über. Ab September 1913 bezuschusst die

Stadt die *Arbeitslosenfürsorge* (Arbeitslosengeld) der Gewerkschaften. Das Haus in der Domstraße, in dem Arbeitsnachweis, eine Berufsberatungsstelle, die Arbeitslosenstatistik und die Arbeitslosenfürsorgestelle sitzen, nennt man jetzt „**Arbeitsamt**“.

Rückblick und Ausblick

Am Anfang unserer Betrachtung stand eine kleine Stadt mit einer minimalen Stadtverwaltung, die nur elementare Leistungen erbringt. Die Bessergestellten kaufen Bildung und Gesundheit privat hinzu. Alle anderen kämpfen ums Überleben. Diese Zeiten erscheinen uns äonenweit entfernt – obwohl der Abstand gerade 6 Generationen beträgt.

Am Ende unserer Betrachtung, exakt einhundert Jahre oder 3 Generationen von uns entfernt, steht eine Stadt, die bald Großstadt werden will, mit einer ausgebauten Stadtverwaltung, zahlreichen Infrastruktureinrichtungen und einer ausgeprägten Sozialverwaltung. Sie ist dem heutigen Zustand schon sehr nahe.

„Die Entfaltung der kommunalen Leistungsverwaltung zwischen der Reichsgründung und dem Ersten Weltkrieg war eine der spektakulärsten Modernisierungsleistungen in der neueren deutschen Geschichte“, schreibt Hans-Walther Schmuhl treffend. *„Die unter enormem Zeitdruck entwickelten Problemlösungsstrategien erwiesen sich als zukunftsweisend.“*⁵

Anders, mit noch höherem Überblick, hat es Ernst Forsthoff, der den Begriff der „Daseinsfürsorge“ prägte, formuliert: *„Mit der Zusammenbringung großer Bevölkerungsmassen auf engsten Raum in den Großstädten, wie sie die industrielle Emanzipation im 19. und 20. Jahrhundert mit sich brachte, ergaben sich für die individuelle Daseinsführung neue Bedingungen und Erfordernisse. [...] Die durch die Industrialisierung ausgelöste räumliche Verschichtung der Bevölkerung hat dazu geführt, dass sich der beherrschte Lebensraum des Einzelnen mehr und mehr verringerte (von Haus, Hof und Werkstatt zur Mietwohnung und dem Arbeitsplatz in der Fabrik), während die Technik den effektiven Lebensraum außerordentlich erweiterte...Nun war er auf Vorkehrungen angewiesen, die seiner sozialen Bedürftigkeit zur Hilfe kommen und die Daseinsführung ohne beherrschten Lebensraum erst möglich machen: Gas, Wasser, elektrische Energie, Abwasserableitung, Verkehrsmittel usw. [...] Dieser Bedürftigkeit zu Hilfe zu kommen, ist staatliche Aufgabe geworden, wobei Staat im weiteren, auch die Gemeinden umfassenden Sinne verstanden sein soll. Was in Erfüllung dieser Aufgabe geschieht, ist **Daseinsfürsorge**.“*⁶

Frankfurt a.M., 23.12.2012

Jürgen Schomburg

⁵ H.W. Schmuhl, Arbeitsmarktpolitik und Arbeitsverwaltung in Deutschland 1871 – 2002, Nürnberg 2003

⁶ E. Forsthoff, Die Verwaltung als Leistungsträger (1938)