

# Das Ehrenamt im historischen und soziologischen Überblick

Von Wilhelm Moritz Frhr. v. Bissing, Berlin

Das Ehrenamt soll hier nicht mit den Augen des Juristen oder des Mannes der Verwaltung betrachtet werden. Das hat Heinrich *Heffter* in seinem grundlegenden Werk über die deutsche Selbstverwaltung im 19. Jahrhundert eingehend getan. Es geht vielmehr im folgenden um die gesellschaftliche Erscheinung und Bedeutung des Ehrenamtes. Ein Ehrenamt soll innehaben, wer den Mittelpunkt seines sozialen Daseins nicht in einer öffentlichen Tätigkeit erblickt, sondern wer eine öffentliche Tätigkeit neben seinem eigentlichen Beruf ohne Gehalt und Versorgungsansprüche versieht<sup>1</sup>. Wer sich so verhält, regelt und ordnet Verhältnisse und Beziehungen zwischen Menschen und Menschengruppen nach festgelegten Rechtsvorschriften im Rahmen öffentlich-rechtlicher Körperschaften oder des Staates.

## I. 1808—1848

Im Preußen Friedrichs des Großen war das Ehrenamt zu einem „fast unbekannten Begriff“<sup>2</sup> geworden. Es wurde erst nach der Katastrophe von 1806 durch den *Freiherrn vom Stein* zu neuem Leben erweckt. Für *Stein* war der Zusammenbruch der Monarchie aus dem inneren Wesen der alten politischen und sozialen Ordnung hervorgegangen, die im agrarisch-feudalen Obrigkeitsstaat ruhte. *Stein* meinte: „Das Verdrängen der Nation von jeder Teilnahme an der Verwaltung öffentlicher Angelegenheiten erstickt den Gemeingeist... Verweigert man ihr alles Mitwirken, so entsteht Mißmut und Unwille“<sup>3</sup>.

Im Anfang des 19. Jahrhunderts bestand die Gesellschaft in Preußen im wesentlichen aus drei Klassen: der feudalen Aristokratie, den Handwerkern und einer Kaufmannschaft in den größeren Handelsstädten. Die Bauern hatten auch nach der Stein-Hardenbergischen

<sup>1</sup> Hans *Peters*: Lehrbuch der Verwaltung. Berlin 1949. S. 57.

<sup>2</sup> Ernst *Fölsche*: Das Ehrenamt in Preußen und im Reich. Breslau 1911. S. 10.

<sup>3</sup> Karl *Frhr. vom Stein*: Briefwechsel. Denkschriften und Aufzeichnungen. Walther *Hubatsch* (Hrsg.). Bd. 3. Stuttgart 1937. S. 524.

Reform noch kein Klassenbewußtsein entwickelt. Trotz rechtlicher, und in gewissen Grenzen auch ökonomischer, Unabhängigkeit vom grundbesitzenden Adel, die ihnen die Reform von 1811 gegeben hatte, waren sie doch noch gesellschaftlich vom grundbesitzenden Adel abhängig und ihm nachgeordnet geblieben. Die ländliche Verwaltung war in ihrer Organisation und Funktion durch die Reformgesetze kaum berührt worden. Die Einführung einer Landgemeindeordnung, wie sie *Stein* beabsichtigt hatte, war am Widerstand des Adels und der staatlichen Bürokratie gescheitert. Beide wollten den Obrigkeitsstaat aufrechterhalten.

In den Städten brachte die Städteordnung in gewissen Grenzen die Selbstverwaltung, die jedoch von den staatlichen Stellen weitgehend kontrolliert und beeinflußt wurde. Das Fundament der Selbstverwaltung war bis etwa Mitte des 19. Jahrhunderts wirtschaftlich das Handwerkertum und in einigen Städten wie Berlin, Königsberg, Breslau und Tilsit auch die Kaufmannschaft. Beide deckten sich im großen und ganzen mit dem städtischen Haus- und Grundbesitz.

Die Handwerker gehörten in ihrer Masse zum kleinen Besitzbürgertum. Nirgends erhoben sie sich jedoch über den Rahmen eines gebildeten Spießbürgertums hinaus. Sie waren eigentlich mit den Zuständen, wie sie vor der Stein-Hardenbergischen Reform geherrscht hatten, ganz zufrieden. Damals nahm ihnen die staatliche Obrigkeit die Verantwortung für das Gemeinwesen und das Gemeinwohl ab. So fehlte es ihnen zunächst an einem gesunden Selbstbewußtsein<sup>4</sup>, das sich erst dann einstellen konnte, wenn sie den Mut fanden, sich von dem Althergebrachten loszusagen. Diese gesellschaftliche Befreiung des Bürgertums wollte *Stein* gerade erreichen. *Stein* hielt eine solche Emanzipation für unvermeidlich, nachdem sie in Frankreich durch die Revolution erfolgt war. Außerdem mußte die ökonomische Umwälzung, die von England ausging, über kurz oder lang auch auf die preußische Wirtschaft übergreifen. *Stein* wollte also den „Kräften der Nation eine freie Tätigkeit und eine Richtung auf das Gemeinnützige geben, sie vom sinnlichen Genuß und von den Hirngespinnsten der Metaphysik oder von der Verfolgung bloß eigennütziger Zwecke ablenken“<sup>5</sup>. Er wollte die Bürger politisch erziehen, er wollte diese an den Staat, dem sie bisher fernstanden, heranziehen, und er wollte die Einheit von Staat und Gesellschaft aufrechterhalten. *Stein* lag es aber fern, dem städtischen Bürger die politische, individuelle Freiheit zu geben, oder etwa die Demokratie, d. h. die Mitwirkung des Volkes an den staatlichen Geschicken, vorzubereiten. *Stein* war nicht liberal, sondern fortschrittlich konservativ.

<sup>4</sup> Gerhard Ritter: *Stein*. Band 1. Stuttgart 1931. S. 193.

<sup>5</sup> Frhr. v. *Stein*: a.a.O. Bd. 2,2. S. 391.

Es geht also um die Emanzipation des städtischen Bürgertums. Bürger sind aber nicht etwa die Einwohner der Städte überhaupt, sondern nur die Grundbesitzer und die Gewerbetreibenden. Sie allein sollen durch aktives und passives Wahlrecht zu den städtischen Körperschaften und damit über das Ehrenamt an der städtischen Verwaltung teilhaben. Das Bildungsbürgertum war demnach im wesentlichen davon ausgeschlossen. Es gehörte nicht zu den Bürgern, sondern zu den Schutzbefohlenen. Dieses Bildungsbürgertum umfaßte Männer der Literatur, der Kunst und der Wissenschaft. Sie hatten für die täglichen Fragen der Verwaltung weniger Neigung, oft fehlte es ihnen auch an Verständnis dafür. Dagegen lag ihnen die Kritik an den politischen und gesellschaftlichen Zuständen sowie an den höchsten Werten. Sie begeisterten sich für Freiheit und Menschenrechte. Sie waren also diejenigen, die sich „leeren Hirngespinnsten, der Metaphysik und bloß eigennützigen Zwecken hingaben“, wie sich *Stein* ausdrückte. Sie wollten Freiheit vom Staat, der den einzelnen bevormundete und der den politischen und geistigen Fortschritt lähmte. Das Bildungsbürgertum war liberal; Staat und Gesellschaft schienen ihm einander entgegengesetzt. Dem bestehenden Staat und seiner Regierung stand das Bildungsbürgertum meist in Opposition gegenüber. Es war daher wenig geeignet, oft auch gar nicht gewillt, ein Ehrenamt zu übernehmen.

Eine Arbeiterklasse war zu Beginn des 19. Jahrhunderts in Preußen noch nicht vorhanden. Wohl gab es Gesellen und Lehrlinge der Handwerker, die aber meist im Haushalt des Meisters mit aufgenommen waren. Sie empörten sich wohl wegen schlechter Löhne, ungenügenden Essens und ungerechter Behandlung, aber sie waren ohne Zusammenhalt untereinander und ohne Klassenbewußtsein.

Hält man sich einmal vor Augen, wie hoch der Anteil der Bürger an den Einwohnern war, so zählte z. B. Berlin im Jahre 1847 403 000 Einwohner, von denen aber nur 22 000 das Bürgerrecht besaßen; das waren rund 6 %. Ähnlich lagen die Verhältnisse in den anderen preußischen Städten. Der Kreis von Personen, die für die Übernahme eines Ehrenamtes in Frage kamen, war also verhältnismäßig klein. Er wurde noch dadurch eingeengt, daß nur solche Personen ein Ehrenamt übernehmen konnten, die über die dazu erforderliche Zeit verfügten und auf eine geldliche Entschädigung für ihre Tätigkeit verzichten konnten. Außerdem mußte sich das Bürgertum in den ersten Jahren nach Erlaß der Städteordnung daran gewöhnen, zu begreifen, „daß seinesgleichen auch Obrigkeit sein könnte“<sup>6</sup>. Das Niveau des Ehrenamtes blieb spießbürgerlich. Führerschaft und Anleitung ging

<sup>6</sup> Hugo Preuss: Die Entwicklung des deutschen Städtewesens. Leipzig 1906. S. 283.



in erheblichem Maße auf das kommunale Beamtentum über, das sich mit der Zeit bildete. Da nur verhältnismäßig wenige Personen verfügbar waren, die für die Bekleidung eines Ehrenamtes in Frage kamen, wurde das Ehrenamt nicht selten zum Mittel, mit dessen Hilfe ehrgeizige Persönlichkeiten versuchten, sich aus der Masse des Kleinbürgertums herauszuheben und sich innerhalb der Gemeinden eine gesellschaftliche Machtposition zu schaffen. Oft entstand auch Cliquenwesen innerhalb der städtischen Verwaltung. Alles das widersprach dem Geist der Steinschen Reformen. Diese hatte das administrative Ehrenamt geschaffen, wie es sich in den unbesoldeten Stadträten manifestierte.

Neben diesem Ehrenamt wurde eine andere Form im Jahr 1808 durch die ostpreußischen Provinzialstände und durch den Oberpräsidenten *v. Schön* vorgeschlagen. Man dachte daran, ehrenamtliche Schiedsmänner zu schaffen, die in Bagatellsachen zwischen den streitenden Parteien vermitteln und eine Einigung herbeiführen sollten. Man wollte auf diese Weise die Gerichte erster Instanz entlasten, den Rechtsweg vereinfachen und beschleunigen. Wir wollen diese Form des Ehrenamtes das richterliche nennen. Es dauerte bis zum Jahre 1827, ehe die Bedenken der Berliner Zentralregierung überwunden waren und bis das Schiedsmannsamt zunächst in Ostpreußen und dann allmählich bis in die sechziger Jahre hinein auch in den anderen östlichen Provinzen verwirklicht wurde<sup>7</sup>. Damit wächst das Ehrenamt über den Rahmen der städtischen Selbstverwaltung hinaus. Diese Tendenz wird in den nächsten Jahren immer stärker hervortreten. Die Ursache lag in der gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Entwicklung Preußens zum Industriestaat.

Die Industrie begann sich nach 1815 vor allem in den westlichen Provinzen, dann in Berlin und in Oberschlesien stark zu entwickeln. Die industriellen Unternehmer verlangten, daß ihre Interessen von der staatlichen Politik berücksichtigt würden. In Köln und Aachen bestanden noch aus der Zeit der französischen Herrschaft Handelskammern. Neue wurden nach 1815 in mehreren Städten des Rheinlandes errichtet. Im Osten schlossen sich mit staatlicher Billigung die Kaufmannschaften in den größeren Städten zu Korporationen der Kaufmannschaft zusammen. So entstand „die älteste und lange Zeit einzige Form der wirtschaftlichen Selbstverwaltung“<sup>8</sup>. Der Vorstand der Korporationen wurde aus den Mitgliedern gewählt; er erfüllte seine Aufgaben im Ehrenamt. In den vierziger Jahren wurden dann in Preußen weitere Handelskammern errichtet<sup>9</sup>, so daß sich dem

<sup>7</sup> Fritz Hartung: Preußische Schiedsmannsordnung. 4. Aufl. Berlin 1927. S. 1.

<sup>8</sup> Heinrich Heffter: Die deutsche Selbstverwaltung im 19. Jahrhundert. Stuttgart 1950. S. 271.

<sup>9</sup> Kgl. Verordnung vom 11. 2. 1848.

Unternehmertum die Möglichkeit bot, Einfluß auf die staatliche Politik zu gewinnen. Wir wollen dieses Ehrenamt als das wirtschaftliche Ehrenamt bezeichnen. Es hatte den ausgesprochenen Charakter einer ökonomischen Interessenvertretung der wirtschaftlichen Kreise eines bestimmten Gebietes. Damit war es nicht mehr ausschließlich auf das Gemeinwohl aller ausgerichtet und unterschied sich dadurch vom administrativen Ehrenamt. Es war aber ein weiterer Schritt, mit dem der Staat in den Zeiten des Vormärz die Emanzipation des Bürgertums förderte.

## II. 1848—1870

Die Revolution von 1848 schlug eine tiefe Bresche in das Gebäude des Obrigkeitsstaates. „Es war gerade der wirksame, oft übertriebene Obrigkeits- und Beamtenstaat, wogegen 1848 die Deutschen rebellierten. Die Forderung ging auf größere Aktionsfreiheit, Rechtssicherheit und politische Beteiligung<sup>10</sup>.“ Da in Preußen die Verfassung einen Übergang vom absoluten zum konstitutionellen Staat herbeigeführt hatte, mußten weite Kreise über die Wahlen zum Parlament einen gewissen Einfluß auf die Geschicke des Staates gewinnen. Es war jetzt eine, wenn auch beschränkte Kontrolle über die staatliche Verwaltung gegeben und die Gleichheit der Bürger vor dem Gesetz verfassungsmäßig festgelegt. Die Gleichheit vor dem Gesetz und das in der Revolution zum Ausdruck gekommene Streben nach Rechtssicherheit verlangte, daß die Willkür der Gerichte beseitigt würde. Die Staatsbürger forderten Mitwirkung bei der Strafjustiz und deren Kontrolle, damit nicht auf dem Wege über die Verfolgung krimineller Delikte Freiheit und Gleichheit aus politischen Gründen eingeschränkt werden könnten. Das Mittel dazu war eine für Deutschland neue Form des Ehrenamtes. In den durch Verordnung von 1849<sup>11</sup> geschaffenen Geschworenengerichten wirkten Staatsbürger als Geschworene an der Ahndung strafbarer Handlungen mit. Es entsteht ein neues richterliches Ehrenamt. Es unterscheidet sich darin vom administrativen Ehrenamt und auch von dem des Schiedsmannes, daß der Geschworene nicht von den Bürgern gewählt, sondern nach bestimmten Richtlinien von den staatlichen Organen auf bestimmte Zeit berufen wird. Die Arbeitnehmer waren allerdings von dem Geschworenentum ausgeschlossen. Es wurde der gesellschaftlichen Lage der vierziger und fünfziger Jahre entsprechend Domäne des Besitz- und Bildungsbürgertums.

<sup>10</sup> Golo Mann: Deutsche Geschichte im 19. Jahrhundert. Frankfurt am Main 1958. S. 231.

<sup>11</sup> Gesetzsammlung für die Kgl. Preußischen Staaten (GS.) 1849. S. 10.

Die im Gang befindliche Industrialisierung jedoch hatte in den großen Städten schon zu erheblichen Ansammlungen von Arbeitern geführt. 1847 zählte z. B. Berlin 403 000 Einwohner, von denen waren 40 000 bis 50 000 Arbeiter, Gesellen und Lehrlinge<sup>12</sup>. Konflikte zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern blieben bei der verschärften Konkurrenz, welche die neu eingeführte Gewerbefreiheit heraufbeschwor, nicht aus. Um sie beizulegen, wurden durch Verordnung vom 4. Februar 1849 Gewerbegerichte geschaffen<sup>13</sup>. Hier wirkten Arbeitnehmer und Arbeitgeber neben Berufsrichtern an der Regelung der Streitigkeiten mit, die sich aus dem Arbeitsverhältnis ergaben. Dadurch wurde das richterliche Ehrenamt abermals erweitert. Da man Arbeiter als Richter hinzuzog, war dies der erste Schritt zur Emanzipation der Arbeiterklasse.

Die Gewerbefreiheit gefährdete das Handwerk, das noch immer die Grundlage des städtischen Besitzbürgertums bildete. Die Zünfte waren der Gewerbefreiheit zum Opfer gefallen, aber die Gewerbeordnung von 1849<sup>14</sup> stellte die Innungen als Selbstverwaltungskörper des Handwerks wieder her. Die Innungen wurden ehrenamtlich geleitet, und damit erfolgte eine Erweiterung des wirtschaftlichen Ehrenamtes. Als Interessenvertretung des Handwerks wurden durch Verordnung vom 9. Februar 1849 Gewerberäte geschaffen, in denen auch die Arbeitnehmer eine Vertretung erhielten. Aber dieser zweite Schritt zur Emanzipation der Arbeiterklasse wurde unter der einsetzenden Reaktion der fünfziger Jahre wieder rückgängig gemacht<sup>15</sup>.

Der Wettbewerb zwischen Handwerk und Industrie weckte ein zunehmendes Interesse des Handwerks an der städtischen Selbstverwaltung. Die Bereitschaft, ein Ehrenamt zu übernehmen, nahm zu. Die industriellen Unternehmer hielten sich im Gegensatz zu den Handwerkern im allgemeinen von den städtischen Ehrenämtern fern. Sie sind in erster Linie am Aufbau ihrer Fabriken und Unternehmen interessiert und beschränken sich meist auf die Ehrenämter in den Handelskammern.

Der Artikel 105 der preußischen Verfassungsurkunde von 1850 verlangt, daß eine einheitliche Gemeindeordnung für das ganze Gebiet des preußischen Staates geschaffen werde. Die Gemeindeordnung vom 11. März 1850<sup>16</sup> beseitigt zunächst den Unterschied von Bürgern und Schutzbefohlenen. Die Wahlberechtigung wurde jetzt daran geknüpft, daß ein bestimmter Steuerbetrag entrichtet wurde. Damit bekam das

<sup>12</sup> *Archiv für deutsche Heimatpflege* (Hrsg.): Berliner Heimatchronik. Köln 1962. S. 409.

<sup>13</sup> GS. 1849. S. 110.

<sup>14</sup> GS. 1849. S. 93.

<sup>15</sup> GS. 1854. S. 263.

<sup>16</sup> GS. 1850. S. 213 ff.



Bildungsbürgertum die Eigenschaft des städtischen Bürgers und die Möglichkeit, sich in den städtischen Ehrenämtern zu betätigen. Die Arbeiter waren allerdings wieder ausgeschlossen, da sie den erforderlichen Steuerbetrag nicht aufbringen konnten. Dadurch, daß auch das Bildungsbürgertum zum städtischen Ehrenamt zugelassen wurde, begann ein frischer, fortschrittlicher Zug in die Gemeindeverwaltungen einzuziehen. Politisch mißliebigen ehrenamtlichen Stadträten suchte allerdings die Regierung vornehmlich in den Jahren der Reaktion die Genehmigung zu versagen<sup>17</sup>. Auf der anderen Seite erhielt der erfolgreiche Träger eines städtischen Ehrenamtes, der auch die Gunst der Regierung besaß, Auszeichnungen in Gestalt von Titeln und Orden. Dadurch wurde seine gesellschaftliche Stellung beträchtlich gehoben. *Fontane* hat das sehr anschaulich in seinem Roman „Frau Jenny Treibel“ geschildert. Das Ehrenamt wurde so in den Jahren 1850 bis 1870 zu einem Mittel, aktive liberale Politik im Rahmen der städtischen Verwaltung zu betreiben. Träger dieser Politik war das Bildungsbürgertum, das auch die Kreise der Handwerker und Hausbesitzer mit sich riß. Auf diese Weise wurde dem Ehrenamt der ihm anhaftende kleinbürgerliche Charakter genommen. Der wachsende Wohlstand brachte es mit sich, daß der Kreis derjenigen Personen, die bereit waren, ein Ehrenamt zu übernehmen, ständig wuchs. Dadurch wurde die Verwaltung der Städte erheblich bereichert, weil die Berufsbeamten von den mitten im Leben und in der wirtschaftlichen Praxis stehenden ehrenamtlichen Mitgliedern manchen wertvollen Rat erhielten. Das Ehrenamt konnte weiter in größerem Rahmen erzieherisch im Sinne einer freiheitlichen politischen Betätigung wirken, so, wie es der *Freiherr vom Stein* gewollt hatte. Die Emanzipation des Bürgertums wurde dadurch erheblich gefördert.

Die zunehmende Industrialisierung wirkte sich günstig auf die Entwicklung des Ehrenamtes aus. Das wirtschaftliche Ehrenamt wurde zu einem beachtlichen politischen Faktor, weil die Präsidenten der Handelskammern die liberale Zollpolitik der sechziger Jahre des 19. Jahrhunderts unterstützten. Sie war in der Hand *Bismarcks* ein wichtiges Instrument, den Einfluß Österreichs in Deutschland zu mindern und damit die Einigung des Reiches vorzubereiten<sup>18</sup>. Zum anderen entfaltete sich das Ehrenamt auf einem Gebiet, das bisher als ein Schwerpunkt der städtischen Verwaltung gegolten hatte. Es war dies das Armenwesen.

Die immer weiter fortschreitende Industrialisierung hatte zu größeren Zusammenballungen von Menschen in den Städten des Rheinlandes und des Ruhrgebietes geführt. Dadurch wurden die gesell-

<sup>17</sup> Berliner Heimatchronik: a.a.O. S. 409.

<sup>18</sup> Helmut *Böhme*: Deutschlands Weg zur Großmacht. Köln 1966, S. 183, 289 ff.

schaftlichen Verhältnisse kompliziert und unübersichtlich. Es zeigte sich mehr und mehr, daß eine bürokratische Regelung des Armenwesens nicht mehr durchführbar war. Wenn aus konjunkturellen Gründen die Geschäftslage sich verschlechterte, so sammelte sich in den Städten der Industriegebiete eine beträchtliche Zahl von Arbeitslosen an, die von den Städten unterstützt werden mußten. Dadurch wurden die Haushalte der Gemeinden erheblich belastet. Die Arbeitslosigkeit und die entstehende Arbeiterbewegung lösten soziale Unruhe aus. Um diesen Schwierigkeiten begegnen zu können, entwickelte die Stadt Elberfeld im Jahre 1853 ein neues System der offenen Armenpflege<sup>19</sup>, das die Fürsorge rationalisierte und verbilligte. Die Persönlichkeit und die Verhältnisse des Hilfsbedürftigen wurden geprüft, um die Hilfe auf der persönlichen Grundlage von Mensch zu Mensch wirksamer zu gestalten. Dazu war damals der zentralisierte bürokratische Apparat der Stadtverwaltung nicht in der Lage. Deshalb wurde das ganze Stadtgebiet in eine Anzahl von Armenpflegebezirken eingeteilt. An der Spitze eines jeden Bezirkes stand ein ehrenamtlich wirkender Pfleger, dem ebenfalls ehrenamtlich tätige Helfer zur Seite standen. An Persönlichkeiten aus allen gesellschaftlichen Schichten und Berufszweigen hat es nie gefehlt, die bereit waren, in der Armenpflege ehrenamtlich tätig zu werden<sup>20</sup>. Alle in der Gemeinde vorkommenden Armensachen wurden ausschließlich durch diese ehrenamtlich tätigen Kräfte behandelt. Damit bekam das Ehrenamt einen neuen Charakter, und wir wollen es das karitative Ehrenamt nennen. Dieses Ehrenamt war bisher im wesentlichen eine Domäne der Kirchen gewesen. Es ging nunmehr in erheblichem Umfang in die städtische Verwaltung über und führte damit zu einer Säkularisierung der Armenpflege, die im Zuge der Zeit lag. Da viele Städte in Deutschland dem Beispiel Elberfelds folgten, breitete sich das karitative Ehrenamt im Verlauf der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts schnell aus. Es entsprach in seiner Form dem, was der *Freiherr vom Stein* mit der Einführung der ehrenamtlichen Tätigkeit erreichen wollte: Verbilligung der Verwaltung, Befreiung der Verwaltung vom Bürokratismus und Heranziehung weiter Kreise der Einwohner zur Durchführung von Verwaltungsaufgaben.

In der Zeit von 1848 bis 1870 festigte und erweiterte sich das Ehrenamt unter dem Einfluß der damals herrschenden liberalen Strömung sowohl nach der sachlichen als auch nach der personellen Seite. Der Kreis der Personen, die zu ehrenamtlicher Tätigkeit herangezogen werden konnten, wurde größer. Das war nicht zum wenigsten die Folge des steigenden Reichtums infolge der zunehmenden Indu-

<sup>19</sup> Victor Böhmert: Das Armenwesen in 77 deutschen Städten. Dresden 1886. S. 44.

<sup>20</sup> Böhmert: a.a.O.



strialisierung und des durch den Liberalismus geweckten Verständnisses für die Bedeutung des Ehrenamtes in gesellschaftlicher und politischer Hinsicht. Die Emanzipation des Bürgertums ging mit großen Schritten vorwärts.

### III. 1871—1918

Das Bismarckische Reich war mit Hilfe der liberalen Kräfte zustande gekommen. Der steigende Wohlstand hatte eine Zunahme der Rentiers zur Folge, die von den Zinsen ihrer Vermögen lebten, aber keinen Beruf ausübten. Aus ihnen konnte man die Persönlichkeiten entnehmen, die für die Übernahme eines Ehrenamtes bereit und oft auch geeignet waren. Man hatte auch immer mehr erkannt, was das Ehrenamt für die Emanzipation des Bürgertums bedeutete und daß es weiter ein Kampfmittel gegen die bürokratisch eingestellte Verwaltung war. So wurde dem Ehrenamt wachsende Wertschätzung und Achtung entgegengebracht.

Die großen Unternehmer hielten sich weiter von politischer und ehrenamtlicher Tätigkeit zurück. In den großen Städten waren es vor allem die Angehörigen des Bildungsbürgertums, die sich intensiv der ehrenamtlichen Tätigkeit widmeten. Doch mit der schnell wachsenden Bevölkerung mehrten sich auch die Aufgaben der Verwaltung. Deshalb wies in den achtziger Jahren der damalige preußische Landwirtschaftsminister Lucius von Ballhausen darauf hin, „wie klein im Grunde der Kreis der führenden Notabeln des öffentlichen Lebens, der fähigen zur ehrenamtlichen Tätigkeit bereiten Männer in den Stadtverwaltungen wäre“<sup>21</sup>. Oft häuften sich aus diesem Grunde die Ehrenämter auf einzelnen Honoratioren. Die zunehmende Kompliziertheit aller wirtschaftlichen und politischen Verhältnisse bis zum Ersten Weltkrieg bewirkten, daß sich in den städtischen Verwaltungen das Schwergewicht immer mehr und mehr auf die hauptamtlichen, besoldeten Berufsbeamten verlagerte. Seit der Jahrhundertwende etwa gab es in den hochindustrialisierten Städten des Rheinlandes keine ehrenamtlichen Beigeordneten mehr, eine Entwicklung, die bald auch auf die Großstädte des Ostens übergriff<sup>22</sup>. Alles das war eine Folge der Industrialisierung, die in ihren ersten Stadien zwar das Ehrenamt gefördert, aber dann in ihrem späteren Verlauf dazu beigetragen hatte, es mehr und mehr zu verdrängen. Die Bürokratisierung des öffentlichen Lebens nahm mit fortschreitender Industrialisierung zu<sup>23</sup>.

<sup>21</sup> Robert Lucius von Ballhausen: Bismarckerinnerungen. Stuttgart 1920. S. 250.

<sup>22</sup> Schriften des Vereins für Socialpolitik. Bd. 117 I. Leipzig 1906. S. 285.

<sup>23</sup> Heffter: a.a.O. S. 611.

Die Häufung von Ehrenämtern auf eine Person, die jetzt eintrat, stärkte wohl die gesellschaftliche Stellung des Inhabers; sie erleichterte es ihm, seine eigenen Interessen wirksam zu vertreten. Ehrgeizige Personen wurden dadurch veranlaßt, sich zu den Ehrenämtern zu drängen. Darin lag ohne Zweifel ein Nachteil für das Gemeinwohl. Die kommunale Politik, die doch gerade ein Kampf um die gerechte Ordnung (*v. d. Gablentz*) sein soll, weil der Bürger unmittelbar von ihren Folgen betroffen wird, wurde damit oft zu einem Interessenkampf einzelner Persönlichkeiten und bestimmter Gruppen innerhalb der städtischen Bürgerschaft, die Außenstehende von den Ehrenämtern auszuschließen trachteten. Darunter mußte das Gemeinwohl leiden.

Unter dem Einfluß der Nationalliberalen wurde in den siebziger Jahren das richterliche Ehrenamt erweitert, als das Gerichtsverfassungsgesetz von 1877<sup>24</sup> bei den Kammern für Handelssachen an den Landgerichten Laien als ehrenamtliche Handelsrichter in der Rechtsprechung einsetzte. In Preußen wurden durch die verbesserte Schiedsmannsordnung<sup>25</sup> für alle Provinzen Schiedsmänner geschaffen, die von der Gemeindevertretung auf drei Jahre gewählt wurden. Sie waren ehrenamtlich tätig. Weigerte sich der Gewählte ohne hinreichenden Grund, das Amt zu übernehmen, konnte ihm für einen bestimmten Zeitraum das Recht entzogen werden, an der Vertretung und an der Verwaltung der Gemeinde teilzunehmen. Diese eigenartige Bestimmung weist bereits auf den Mangel an Persönlichkeiten hin, die bereit waren, ein Ehrenamt zu übernehmen. Man kann sehr wohl zweifeln, ob sie mit dem Sinn des Ehrenamtes in Übereinstimmung zu bringen ist.

Die mittleren und großen Unternehmer waren jetzt gern bereit, das Amt des Handelsrichters zu übernehmen. Die Streitfragen, die sich im Handelsrecht ergaben, wurden immer komplizierter und verlangten eine in die Tiefe gehende praktische Sachkenntnis. Diese dem beruflichen Richter zur Verfügung zu stellen, lag durchaus im Interesse der Unternehmer. Hier fühlte sich das Besitzbürgertum in seinen Interessen angesprochen.

Für die gesellschaftliche Entwicklung am bedeutsamsten war wohl die Einführung der Selbstverwaltung in der sozialen Krankenversicherung durch das Gesetz über die Krankenkassen der Arbeiter vom 15. Juli 1883<sup>26</sup>. Die auf Grund dieses Gesetzes errichteten Krankenkassen waren durch frei gewählte ehrenamtliche Vorstände zu verwalten. Hier bot sich den Arbeitern die Möglichkeit, ein Ehrenamt

<sup>24</sup> Gerichtsverfassungsgesetz vom 27. I. 1877. § 107.

<sup>25</sup> GS. 1879. S. 321.

<sup>26</sup> R. G. Bl. 1883. S. 73 ff.

zu übernehmen. Sie haben davon vollen Gebrauch gemacht. Die Funktionäre der Gewerkschaften stellten die Persönlichkeiten, die für die Übernahme dieses Ehrenamtes schon durch ihre frühere Tätigkeit in den freiwilligen Hilfskassen geschult waren. Da die Gewerkschaften damals der Sozialdemokratischen Partei nahestanden, wurde diese Partei, die den Staat in seiner damaligen Form ablehnte, an den Staat herangezogen. Führende Persönlichkeiten der Sozialdemokratie und der Arbeiterklasse wurden mit Verwaltungsaufgaben betraut und vertraut gemacht, die Emanzipation der Arbeiterklasse wurde gefördert und innerhalb der Sozialdemokratie der aufkommende revisionistische Flügel gestärkt. Die gut organisierte Massenspartei der Sozialdemokratie und die Gewerkschaften waren in der Lage, stets geeignete Persönlichkeiten zu stellen, die das Ehrenamt übernehmen und auf die Dauer halten konnten. Durch diese ehrenamtliche Tätigkeit bildete sich eine Herrschafts- und Führungselite aus der Arbeiterklasse selbst.

Die gesellschaftliche Entwicklung trug dazu bei, daß in den Jahren von 1871 bis 1914 eine Reihe öffentlich-rechtlicher Körperschaften der Selbstverwaltung errichtet wurden. Es waren dies die Anwaltskammern, die Landwirtschaftskammern, die Ärztekammern und die Kammern der Handwerker. Sie alle wurden von ehrenamtlich gewählten Vorständen geleitet<sup>27</sup>.

Die zunehmende Bevölkerung in den großen Städten ließ es nicht mehr zu, daß die Armenpflege allein durch ehrenamtliche Kräfte versehen wurde. Deshalb ging man im Jahre 1905 in Straßburg i. E. unter dem damaligen Oberbürgermeister *Schwander* dazu über, das Elberfelder System der Armenpflege abzuwandeln. Dieses neue Straßburger System wurde wiederum von vielen Städten übernommen. Es schränkte die ehrenamtliche zugunsten der hauptberuflichen, beamteten Armenpflege ein.

Die Zeit von 1871 bis 1914 war dadurch von besonderer Bedeutung, daß das Ehrenamt in seiner Entfaltung dazu beigetragen hat, die Emanzipation der Arbeiterklasse einzuleiten, diese an den Staat heranzuführen und die Emanzipation des Bürgertums im wesentlichen zu beenden.

#### IV. 1918—1945

Die politischen und gesellschaftlichen Umwälzungen, die der Erste Weltkrieg mit sich brachte, konnten die Entwicklung des Ehrenamtes nicht unberührt lassen. Die Verfassung von Weimar bestimmte in ihrem Artikel 132, daß jeder Deutsche nach Maßgabe der Gesetze

<sup>27</sup> RG Bl. 1878. S. 285. GS. 1894. S. 126. RG Bl. 1897. S. 685.



verpflichtet wäre, eine ehrenamtliche Tätigkeit zu übernehmen. Dagegen konnte kein Zwang den Staatsbürger der Weimarer Republik dazu veranlassen, ein irgendwie geartetes Amt berufsmäßig zu übernehmen oder auszuüben. Es war eben vor auszusehen, daß nach 1918 nur verhältnismäßig wenige Personen sich bereit finden würden, ein Ehrenamt zu übernehmen. Ob allerdings die verfassungsmäßige Auflage dazu ein geeignetes Mittel war, darf man füglich bezweifeln, ebenso, ob sie mit dem liberalen Geist der Verfassung vereinbar war.

Zum Nachteil des Ehrenamtes schlug jetzt die Inflation mit ihren vermögenszerstörenden Folgen aus. Der Stand der Rentiers schwand dahin. Dadurch wurden zahlreiche Personen aus der ehrenamtlichen Tätigkeit ausgeschaltet. Neu war jetzt, daß auf Grund der Weimarer Verfassung auch Frauen zu allen Ehrenämtern zugelassen wurden. Arbeiter fanden ebenfalls zu den Ehrenämtern unbeschränkten Zugang. So brachte die Demokratie eine Erweiterung des Personenkreises, der für die Übernahme eines Ehrenamtes in Frage kam.

Auf die Wahlen zu den Ehrenämtern gewannen aber die politischen Parteien oft ausschlaggebenden Einfluß. Die parlamentarische Demokratie ist eben Parteiendemokratie<sup>28</sup>. Persönlichkeiten, die nicht parteimäßig gebunden waren, konnten nur schwer ein Ehrenamt erlangen. Die politischen Parteien sahen vor allem in den administrativen Ehrenämtern politische und gesellschaftliche Machtpositionen. Die für solche Ehrenämter in Frage kommenden Bewerber wurden oft weniger nach ihrer fachlichen Geeignetheit oder nach ihrer geistigen Wertung als nach ihrer Zugehörigkeit zu einer bestimmten Partei gewählt. Damit wurde der Kreis derjenigen Persönlichkeiten, die für ein Ehrenamt in Frage kamen, zum Nachteil der Sache doch beträchtlich eingeschränkt.

In den Jahren 1918 bis 1933 gewann das wirtschaftliche Ehrenamt in Gestalt der Vorstände der Industrie- und Handelskammern sowie der Landwirtschaftskammern eine starke politische Bedeutung. Hier zeigten sich Machtstellungen, die nicht nur den Gang der Wirtschaftspolitik des Reiches, sondern auch die Außenpolitik beeinflussen. Die durch die Folgen des Ersten Weltkrieges hervorgerufene wirtschaftliche Not und die Bezahlung der dem deutschen Volk auferlegten Reparationszahlungen trieben die wirtschaftlichen Interessenvertretungen stärker als bisher in die Politik. Die Reden und das Handeln der in Industrie und Landwirtschaft führenden Persönlichkeiten wirkten auf Regierung und Parlament durch das Ansehen, das diese Männer im In- und Ausland genossen, und durch das Gewicht ihrer Stellung.

---

<sup>28</sup> Theodor Geiger: Die Klassengesellschaft im Schmelztiegel. Köln 1949. S. 203 und 270.

Das wirtschaftliche Ehrenamt begann in diesen Jahren die administrativen Ehrenämter an Bedeutung erheblich zu überragen. Das administrative Ehrenamt verlor an Bedeutung, weil die Kompliziertheit der Verhältnisse immer mehr zunahm. Kriegsfolgen und weiter fortschreitende Industrialisierung verstärkten die schon vor dem Kriege deutlich bemerkbare Tendenz zur Bürokratisierung. Es begann jetzt die „Herrschaft der Experten“<sup>29</sup>.

Die zwölf Jahre nationalsozialistischer Herrschaft zerstörten das Ehrenamt seinem Wesen nach. Der Sturz des Regimes brachte wieder eine Belebung der ehrenamtlichen Tätigkeit. In den Gemeindeordnungen aller deutschen Länder, die in der Bundesrepublik vereinigt sind, wird das ehrenamtliche Element stark betont. Doch hat sich die Struktur und der Aufgabenkreis der Gemeinden gegenüber der Weimarer Zeit stark verändert. Die Entwicklung drängte auf den Ersatz der ehrenamtlichen Tätigkeit in allen Verwaltungen durch die des Berufsbeamten. Außerdem schreckten die Folgen der Entnazifizierung in den ersten Jahren nach 1945 viele Menschen ab, sich politisch zu betätigen und sich als Vertreter einer Partei mit einem Ehrenamt betrauen zu lassen<sup>30</sup>. Wenn auch heute in geringem Umfang sich wieder Persönlichkeiten bereit finden, ein Ehrenamt zu übernehmen, so wird doch sehr häufig bei der Wahl nachgefragt, wie der Bewerber sich während der Zeit des nationalsozialistischen Regimes politisch verhalten hat. Einer solchen Inquisition suchen aber viele Bewerber zu Ehrenämtern zu entgehen, mag die Untersuchung ausgehen, wie sie will.

Die Erneuerung des Ehrenamtes ist heute ein Problem von erheblicher Bedeutung für die Festigung des demokratischen Bewußtseins und damit der Demokratie selbst. Man hat deswegen in Niedersachsen, in Baden-Württemberg und in Hessen Schulen für die Ausbildung solcher Persönlichkeiten errichtet, die für die Übernahme eines Ehrenamtes in Frage kommen. Die SPD hat in Reichelsheim Fortbildungskurse für ehrenamtliche Magistratsmitglieder ins Leben gerufen. Aber diese Einrichtungen wirken zunächst nur in geringem Umfang in die Breite. So wichtig diese geistige Ausbildung auch ist, fast noch wichtiger ist der Wille der Staatsbürger, ein Ehrenamt zu übernehmen. Daran fehlt es vielfach, weil persönliche Bequemlichkeit und egozentrischer Eigennutz stärker sind als das Bewußtsein, in einer Gemeinschaft zu leben, der gegenüber man verpflichtet ist.

---

<sup>29</sup> Arnold Köttgen: Die Krise in der kommunalen Selbstverwaltung. Tübingen 1931. S. 11.

<sup>30</sup> Roland W. Warren: Bürgerschaftliche Tätigkeit in einer deutschen Großstadt. Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie. 9. Jg. Köln (1957). S. 424 ff.

## Summary

### The Honorary Post — a Historical and Sociological Survey

This paper deals with the development and the social effect of the honorary post in state and community during the 19<sup>th</sup> and the first half of the 20<sup>th</sup> century. Under the influence of industrialisation the honorary post spreads till 1850, the number of eligible persons is growing. A honorary post of administration, of jurisdiction, of charities and of professional affairs develops.

Since 1870 social conditions are complicated by growing industry, to which process the honorary post proves inadaptatable. Fewer adequate personalities are ready to do such voluntary service. The preference for more privacy and independence lessens the inclination for this. Yet the honorary post has had its importance in promoting the emancipation of the middle and working classes.