

Willing, Matthias: *Das Bewahrungsgesetz. Eine rechtshistorische Studie zur Geschichte der deutschen Fürsorge*. Tübingen: Mohr Siebeck 2003. ISBN: 3-16-148204-2; 447 S.

**Rezensiert von:** Wolfgang Ayaß, Fachbereich Sozialwesen, Universität Kassel

Thema der am Lehrstuhl für Arbeits- und Sozialrecht der Universität Bamberg entstandenen Habilitationsschrift sind die jahrzehntelangen Bemühungen der öffentlichen und privaten Fürsorge Deutschlands zur Schaffung eines besonderen „Bewahrungsgesetzes“. Mittels eines solchen Gesetzes sollte ein Teil der Fürsorgeklienten zwangsweise in geschlossenen Anstalten untergebracht werden. „Bewahrung“ war gegebenenfalls gegen den Willen der Betroffenen, notfalls mit Zwang durchgeführte fürsorgerische Behandlung in geschlossenen oder bestenfalls halboffenen Anstalten. Bewahrung wurde als auf Erwachsene ausgedehnte Fürsorgeerziehung begriffen. Sie sollte verhängt werden - so im ersten ausformulierten Gesetzentwurf des Jahres 1920 -, „soweit dies zur Bewahrung von körperlicher oder sittlicher Verwahrlosung oder zum Schutz des Lebens oder der Gesundheit erforderlich ist“. Bewahrt werden sollten also verwahrloste Fürsorgeklienten vor ihrem völligen Untergang; bewahrt werden sollte aber auch die Gesellschaft insgesamt vor sozialen Außenseitern. Andererseits implizierte der Bewahrungsgedanke aber auch eine weit gehende Entkriminalisierung von Bettel- bzw. Landstreicherei und insbesondere der Prostitution. Die gefängnisähnlichen Arbeitshäuser sollten durch fachlich geleitete Fürsorgeanstalten ersetzt oder doch zumindest ergänzt werden. Der jahrzehntelange Bewahrungsdiskurs ist nicht zuletzt als Konflikt über die Verfügungshoheit gegenüber sozial Randständigen zwischen dem aufstrebenden Fürsorgerinnenberuf und der alt hergebrachten Juristenmacht zu verstehen.

In der fürsorgegeschichtlichen Forschung ist das „Bewahrungsgesetz“ schon seit einiger Zeit Thema. Allerdings war der Zugriff jeweils partiell und vom speziellen Forschungsinteresse bestimmt. Bisher hat sich die Forschung dem Thema Bewahrungsgesetz entweder zeitlich beschränkt (meist un-

ter Ausblendung der Nachkriegszeit) oder von einzelnen Tätigkeitsfeldern der Sozialarbeit wie Jugendfürsorge, Gefährdetenfürsorge oder Alkoholikerbetreuung her genähert.<sup>1</sup> Auch in Arbeiten über die Geschichte einzelner Fürsorgeverbände konnte man Instruktives zur Bewahrung lesen.<sup>2</sup>

Willing stützt sich in weiten Passagen seines Buchs auf diese Forschungsliteratur, aber auch auf die biografischen Forschungen der letzten fünfzehn Jahre, wobei er Kontroversen eingehend diskutiert. Die Zahl der 200 von Willing gesammelten zeitgenössischen Zeitschriftenaufsätze zum Thema wäre angesichts der vielen fachlichen Facetten von Bewahrung leicht (aber wohl ohne zusätzlichen Ertrag) zu vervielfachen gewesen. Willings Auswertung der archivalischen Überlieferungen zum Thema bleibt eher begrenzt.<sup>3</sup> Die Ebene der Städte und Länderregierungen hat Willing überhaupt nicht ausgewertet, auch nicht die Überlieferung des Landes Sachsen, das 1925 „Bewahrung“ in seinem Landesfürsorgerecht etablierte. Auf Reichsebene ist ihm die Überlieferung des (ab 1922 für die Fürsorgegesetzgebung zuständigen!) Reichsarbeitsministeriums entgangen.<sup>4</sup>

Doch genug der Kritik. Eine Studie zum Bewahrungsgesetz war ein echtes Desiderat. Nunmehr liefert uns Matthias Willing einen gründlichen und materialgesättigten Gesamtüberblick über fünfzig Jahre Bewahrungsgesetzdebatte von den ersten Anfängen bis zur (etwas versteckten) Etablierung der Bewahrung im Bundessozialhilfegesetz (BSHG) von 1961 und der Aufhebung des entsprechenden

<sup>1</sup> Peukert, Detlev, Grenzen der Sozialdisziplinierung. Aufstieg und Krise der deutschen Jugendfürsorge von 1878 bis 1932, Köln 1986; Hauschildt, Elke, „Auf den richtigen Weg zwingen...“ Trinkerfürsorge 1922 bis 1945, Freiburg im Breisgau 1997; Ebbinghaus, Angelika (Hg.), Opfer und Täterinnen. Frauenbiographien des Nationalsozialismus, Nördlingen 1987.

<sup>2</sup> Wollasch, Andreas, Der Katholische Fürsorgeverein für Mädchen, Frauen und Kinder (1899-1945), Freiburg im Breisgau 1991; von der Osten, Petra, Jugend- und Gefährdetenfürsorge im Sozialstaat. Aus dem Weg zum Sozialdienst katholischer Frauen 1945-1968, Paderborn 2002.

<sup>3</sup> Ein sorgfältigeres Lektorat hätte den Autor vor manchem Schnitzer bewahrt. Zum Beispiel wäre dann Detlev Peukert kein Sozialpädagoge (S. 55) und Heydrich würde nicht Richard heißen (S. 193).

<sup>4</sup> Bundesarchiv R 3901 Nr. 9243, Bewahrungsgesetz (1920-1940).

---

Paragrafen durch das Bundesverfassungsgericht einige Jahre später. Das Buch enthält einen ausführlichen Dokumentenanhang.

Entstanden ist der Gedanke eines „Verwahrungsgesetzes“ bzw. „Bewahrungsgesetzes“ – wie Willing detailliert nachweist – vor und insbesondere im Ersten Weltkrieg im sozialarbeiterischen Feld der katholischen „Gefährdetenfürsorge“ für junge Prostituierte. Zentrale Figur in der Entstehungsphase des Bewahrungsgedankens war die katholische Sozialpolitikerin und Gründerin des Sozialdienstes katholischer Frauen Agnes Neuhaus (1854-1944). Schon in der Frühphase sind verschiedene Motive nachweisbar: die als zu schwerfällig eingeschätzte Entmündigungspraxis nach dem BGB, aber auch die Angst der katholischen Fürsorge vor der (1927 dann tatsächlich durchgeführten) Entkriminalisierung der Prostitution, was den Wegfall der Arbeitshausunterbringung für Prostituierte implizierte. Agnes Neuhaus blieb eine der wichtigsten Figuren im Bewahrungsdiskurs. Sie brachte 1921 als Abgeordnete der Zentrumsfraktion den ersten Gesetzentwurf in den Reichstag ein, der dort unerledigt blieb. Weitere Anträge – unter ihnen ein Antrag der SPD – folgten, ohne dass in der Weimarer Republik im Reichstag ein Bewahrungsgesetz verabschiedet werden konnte. Grundsätzlich gegen das Gesetz war im Übrigen nur die KPD (S. 81-83).

Die Bewahrungsdebatte verließ bald das enge Terrain der Geschlechtskrankheiten- und Prostitutionsbekämpfung. Der anvisierte Personenkreis weitete sich erheblich aus, neben den Fürsorgeexperten mischten sich auch bald Psychiater ein. Die Forderung nach einem Bewahrungsgesetz wurde in der Zeit der Weimarer Republik zum zentralen Thema der deutschen Fürsorge; es gibt kaum einen Zweig der öffentlichen und privaten Wohlfahrtspflege, der nicht Hoffnungen in das Gesetz setzte. Schaltstelle der Debatten wurde bis in die 50er-Jahre hinein ein Fachausschuss des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge. Über die Notwendigkeit der Bewahrung von als verwahrlost eingeschätzten Fürsorgeempfängern existierte ein breiter gesellschaftlicher Konsens bis weit in sozialdemokratische und frauenbewegte Kreise hinein (S. 52-53).<sup>5</sup> So hatte das Projekt Bewah-

rungsgesetz viele Väter und noch mehr Mütter. Die lange Liste der Protagonistinnen liest sich wie ein Who is Who der deutschen Fürsorge. Doch trotz allgemeiner Zustimmung, im Detail herrschte viel Streit, insbesondere über die konkrete Abgrenzung des Personenkreises und die leidigen Finanzierungsfragen. Auch fällt auf, dass über die Fürsorgevertreter und Psychiater hinaus kaum Bündnispartner gewonnen werden konnten. Insbesondere die Juristen verhielten sich als Berufsgruppe eher distanziert.

Das Bewahrungsgesetz war vielfach verflochten mit anderen – zum Teil gescheiterten – Reformprojekten der Weimarer Republik wie dem Reichsjugendwohlfahrtsgesetz von 1922, der Fürsorgegesetzgebung des Jahres 1924, dem Gesetz zur Bekämpfung der Geschlechtskrankheiten von 1927, einem projektierten „Reichsirrengesetz“, einer geplanten „reichsgesetzlichen Regelung der Wandererfürsorge“ und insbesondere der – in der Weimarer Republik nicht zustande gekommenen – Reform des Strafrechts hinsichtlich der Strafbarkeit von Bettelei bzw. Prostitution und der Arbeitshausvorschriften. Vor allem der sich ändernde Stand der Strafrechtsreform machte jeweils eine Nachjustierung im angestrebten Bewahrungsrecht notwendig, und solange die Strafrechtsreform in der Schwebe blieb, konnte auch ein Bewahrungsgesetz nicht erscheinen. Die wechselseitigen Abhängigkeiten der verschiedenen Gesetzesprojekte hat Willing – erstmals und überzeugend – herausgearbeitet. Dieser wichtige Aspekt war der einschlägigen Forschung bisher entgangen. Natürlich ist das Gesetz in der Weimarer Zeit auch – aber eben nicht nur – an Finanzierungs- und Abgrenzungsfragen gescheitert. Ein Bewahrungsgesetz, das den weit gefassten Vorstellungen der Fürsorgeexperten entsprach, war nicht finanzierbar, „ein finanzierbares Bewahrungsgesetz musste notgedrungen den Personenkreis so verengen, dass gegenüber der bestehenden Rechtslage kaum ein Fortschritt zu verzeichnen gewesen wäre“ (S. 94).

Nach Machtantritt der Nationalsozialisten belebte sich die in der Zeit der Weltwirtschaftskrise abgeflachte Bewahrungsdebatte

---

<sup>5</sup> Bemerkenswert kritisch jedoch die sozialdemokratische Reichstagsabgeordnete Anna Siemsen, S. 104.

erneut. Allgemein wurde in Fürsorgekreisen davon ausgegangen, dass die neuen Machthaber das in der Weimarer Republik gescheiterte Gesetz nun zügig durchsetzen würden. Die wenigen Kritiker des Bewahrungsgesetzes wurden durchweg rassistisch und/oder politisch verfolgt. Aber auch manch ein Protagonist des Bewahrungsgesetzes wurde Opfer nationalsozialistischer Verfolgung, wie Willing kollektiv-biografisch aufzeigt (S. 125-127). Andere blieben zunächst in Amt und Würden Insbesondere der Deutsche Verein für öffentliche und private Fürsorge um Wilhelm Polligkeit und Hilde Eiserhardt<sup>6</sup> trat bald mit neuen Initiativen auf. In den in der Frühphase der NS-Zeit vorgelegten Entwürfen für ein Bewahrungsgesetz wurde nicht mehr der - wie auch immer begründete - Schutz der Betroffenen vor sich selbst, sondern der Schutz der Volksgemeinschaft vor den zu Internierenden in den Mittelpunkt gestellt. Inzwischen - und das ist entscheidend - handelte man vielerorts so, als gäbe es das Gesetz längst. Insbesondere großstädtische Sozialverwaltungen wollten nicht auf das wiederholt angekündigte, jedoch immer wieder hinausgezögerte und letztlich auch in der NS-Zeit nicht zustande gekommene Bewahrungsgesetz warten. Doch gerade für diesen wichtigen Aspekt der Bewahrung ohne Bewahrungsgesetz bringt Willings Studie keine Vertiefung des bestehenden Forschungsstands.

Für den Autor ist das ab 1939 geplante Gemeinschaftsfremdengesetz etwas grundlegend anderes als eine verschärfte Variante des Bewahrungsgesetzes.<sup>7</sup> Willing sieht hier einen deutlichen Bruch: „Das seit 1939 in Angriff genommene Gemeinschaftsfremdengesetz, das auf eine völlige Entrechtung der ‚Asozialen‘ und letztendlich auf ihre physische Vernichtung [...] abzielte, muss klar von der fürsorgerischen Zwangsbewahrung unterschieden werden“ (S. 310). Trotzdem: Ohne die langjährigen Vorarbeiten für ein Bewahrungsgesetz hätte ein polizeiliches Gemeinschaftsfremdengesetz - wenn es je erschienen wäre - bei den Fürsorgepraktikern vor Ort wenig aktive Unterstützung gefunden.

Spannend lesen sich die Abschnitte über die Frühzeit der Bundesrepublik, in der die alten Protagonisten (von den vertriebenen Gegnern kehrte nicht einer zurück!) eines Be-

wahrungsgesetzes dieses nun zum Teil unter wörtlichem Rückgriff auf (im Detail verschärfte) Entwürfe aus der Zeit der Weimarer Republik vertraten. Doch der bruchlose Rückgriff auf die Entwürfe aus der Weimarer Zeit gelang nicht. Das Grundgesetz der Bundesrepublik setzte hohe Hürden bezüglich der Beschränkung der persönlichen Freiheit. Verschiedene Entwürfe bzw. Gesetzesinitiativen von Zentrum, CDU und Bundesinnenministerium versandeten.<sup>8</sup> Ende 1956 entstand im Bundesinnenministerium die Idee, das Bewahrungsgesetz unmittelbar in das geplante Bundessozialhilfegesetz einzubauen. Das jahrzehntelang geforderte Sondergesetz war damit vom Tisch (S. 260). Schon zuvor bestand die Tendenz, auf den mittlerweile anrüchig gewordenen Begriff „Bewahrung“ zu verzichten. Der entsprechende Paragraf des Regierungsentwurfs scheiterte allerdings zunächst im Bundesrat, im Bundestag konnten die Bestimmungen jedoch „wiederhergestellt“ werden. Ab 1962 galt in der Bundesrepublik schließlich ein im Bundessozialhilfegesetz verstecktes Bewahrungsgesetz. § 73 BSHG sah im Rahmen der „Hilfe für Gefährdete“ Zwangsunterbringung in einer „geeigneten Anstalt, in einem geeigneten Heim oder in einer geeigneten gleichartigen Einrichtung“ vor. Sie sollte verhängt werden, „wenn 1. der Gefährdete besonders willensschwach oder in seinem Triebleben besonders hemmungslos ist, 2. der Gefährdete verwahrlost oder der Gefahr der Verwahrlosung ausgesetzt ist und 3. die Hilfe nur in einer Anstalt, in einem Heim oder einer gleichartigen Einrichtung wirksam gewährt werden kann“.

Doch bereits nach fünf Jahren musste die Zwangsunterbringung von „Gefährdeten“ aufgrund einer Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts wieder aus dem Bundessozialhilfegesetz gestrichen werden. Auf Antrag der Länder Hamburg, Hessen und

<sup>6</sup> Vgl. Willing, Matthias, Hilde Eiserhardt (1888-1955): Leben und Werk einer deutschen Fürsorgejuristin, in: Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge 83 (2003), S. 356-363; S. 393-400.

<sup>7</sup> Vgl. hierzu Ayaß, Wolfgang (Bearb.), „Gemeinschaftsfremde“. Quellen zur Verfolgung von „Asozialen“ 1933-1945, Koblenz 1998.

<sup>8</sup> Zum Bewahrungsdiskurs der Nachkriegszeit vgl. von der Osten (wie Anm. 2), S. 172-217.

---

Niedersachsen erklärte das höchste deutsche Gericht 1967 die gemäß § 73 BSHG durchgeführte Zwangsunterbringung von „Gefährdeten“ für verfassungswidrig. Das Grundrecht der persönlichen Freiheit sei durch diese Regelung unverhältnismäßig eingeschränkt. Der Staat habe nicht die Aufgabe, seine Bürger zu bessern und habe deswegen auch nicht das Recht, ihnen die Freiheit zu entziehen, nur um sie zu bessern, solange sie sich nicht selbst oder andere gefährdeten. Mit dem Paukenschlag der Karlsruher Verfassungsrichter fand die jahrzehntelange Diskussion über ein Bewahrungsgesetz ihr unrühmliches Ende. Das große Projekt der Fürsorge, in dem sich so gut wie alle Leitfiguren der deutschen Sozialarbeit engagiert hatten, war mit grundlegenden Menschenrechten unvereinbar und schlichtweg verfassungswidrig!

Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts bezog sich explizit nur auf die Zwangsunterbringung von „Gefährdeten“ im Sinn von § 73 BSHG und ließ die fürsorgerechtliche Arbeitshausunterbringung nach § 26 BSHG und die strafrechtliche Arbeitshausunterbringung nach § 42 d StGB unerwähnt. Doch mit der Feststellung, der Staat habe kein Recht, seine Bürger zu bessern, war inhaltlich auch das Verdikt über die zwangsweise Anstaltsunterbringung insgesamt gesprochen, die ja über weite Strecken genau diese Besserung zum Ziel hatte. Alle Varianten der zwangsweisen Arbeitshaus- bzw. Anstaltsunterbringung gegenüber sozialen Außenseitern verschwanden in den Jahren 1967 bis 1974 aus dem bundesdeutschen Straf- bzw. Fürsorgerecht, also in sozialgeschichtlich recht kurzer Zeit. Inwieweit die Abschaffung der strafrechtlichen, der fürsorgerechtlichen Arbeitshausunterbringung und der „Bewahrung“ des BSHG in einem inneren Zusammenhang zu sehen sind bzw. sich gegenseitig beeinflussten, ist bislang allerdings noch nicht erforscht.

HistLit 2004-1-045 / Wolfgang Ayaß über Willing, Matthias: *Das Bewahrungsgesetz. Eine rechtshistorische Studie zur Geschichte der deutschen Fürsorge*. Tübingen 2003, in: H-Soz-Kult 26.01.2004.