



**Matthias Willing.** *Das Bewahrungsgesetz: Eine rechtshistorische Studie zur Geschichte der deutschen Fürsorge.* Tübingen: Mohr Siebeck, 2003. 447 S. EUR 59.00 (gebunden), ISBN 978-3-16-148204-5.



Reviewed by Wolfgang Ayaß

Published on H-Soz-u-Kult (January, 2004)

## M. Willing: Bewahrungsgesetz

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 „Bewahrungsge setzes“. Mittels eines solchen Gesetzes sollte ein Teil der Fürsorgeklienten zwangsläufig in geschlossenen Anstalten untergebracht werden. „Bewahrung“ war gegebenenfalls gegen den Willen der Betroffenen, notfalls mit Zwang durchgeföhrte 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 välligen Untergang; bewahrt werden sollte aber auch die Gesellschaft insgesamt vor sozialen Auenseitern. Andererseits implizierte der Bewahrungsgedanke aber auch eine weit gehende Entkriminalisierung von Bettelei bzw. Landstreichelei und insbesondere der Prostitution. Die ge fängnisähnlichen Arbeitshäuser sollten durch fachlich geleitete Fürsorgeanstalten ersetzt oder doch zumindest ergänzt werden. Der jahrzehntelange Bewahrungsdiskurs ist nicht zuletzt als Konflikt über die Verfölungshoheit 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. Bis her hat sich die Forschung dem Thema Bewahrungsgesetz entweder zeitlich beschränkt (meist unter Ausblendung der Nachkriegszeit) oder von einzelnen Tätigkeitsfeldern der Sozialarbeit wie Jugendfürsorge, Gefährdetenfürsorge oder Alkoholikerbetreuung her genähert. Peukert, Detlev, Grenzen der Sozialdisziplinierung. Aufstieg und Krise der deutschen Jugendfürsorge von 1878 bis 1932, Köln 1986; Haushildt, Elke, Auf den richtigen Weg zwingen... Trinkerfürsorge 1922 bis 1945, Freiburg im Breisgau 1997; Ebbinghaus, Angelika (Hg.), Opfer und Täterinnen. Frauenbiographien des Nationalsozialismus, Nürnberg 1987. Auch in Arbeiten über die Geschichte einzel-

ner FÄrsorgeverbÄnde konnte man Instruktives zur Bewahrung lesen. Wollasch, Andreas, Der Katholische FÄrsorgeverein fÄr MÄndchen, Frauen und Kinder (1899-1945), Freiburg im Breisgau 1991; von der Osten, Petra, Jugend- und GefÄhrdetenfÄrsorge im Sozialstaat. Aus dem Weg zum Sozialdienst katholischer Frauen 1945-1968, Paderborn 2002.

Willing stÄtzt sich in weiten Passagen seines Buchs auf diese Forschungsliteratur, aber auch auf die biografischen Forschungen der letzten fÄnfzehn Jahre, wobei er Kontroversen eingehend diskutiert. Die Zahl der 200 von Willing gesammelten zeitgenÄssischen ZeitschriftenaufsÄtze zum Thema wÄre angesichts der vielen fachlichen Facetten von Bewahrung leicht (aber wohl ohne zusÄtzlichen Ertrag) zu vervielfachen gewesen. Willings Auswertung der archivalischen Äberlieferungen zum Thema bleibt eher begrenzt. Ein sorgfÄltigeres Lektorat hÄtte den Autor vor manchem Schnitzer bewahrt. Zum Beispiel wÄre dann Detlev Peukert kein SozialpÄdagoge (S. 55) und Heydrich wÄrde nicht Richard heiÄen (S. 193). Die Ebene der StÄude und LÄnderregierungen hat Willing Äberhaupt nicht ausgewertet, auch nicht die Äberlieferung des Landes Sachsen, das 1925 ÄBewahrungÄ in seinem LandesfÄrsorgerecht etablierte. Auf Reichsebene ist ihm die Äberlieferung des (ab 1922 fÄr die FÄrsorgegesetzgebung zustÄndigen!) Reichsarbeitsministeriums entgangen. Bundesarchiv R 3901 Nr. 9243, Bewahrungsgesetz (1920-1940).

Doch genug der Kritik. Eine Studie zum Bewahrungsgesetz war ein echtes Desiderat. Nunmehr liefert uns Matthias Willing einen grÄndlichen und materialgesÄttigten GesamtÄberblick Äber fÄnfzig Jahre Bewahrungsgesetzdebatte von den ersten AnfÄngen bis zur (etwas versteckten) Etablierung der Bewahrung im Bundessozialhilfegesetz (BSHG) von 1961 und der Aufhebung des entsprechenden Paragrafen durch das Bundesverfassungsgericht einige Jahre spÄter. Das Buch entÄlt einen ausfÄhrlichen Dokumentenanhang.

Entstanden ist der Gedanke eines ÄVerwaltungsgesetzesâ bzw. ÄBewahrungsgesetzesâ - wie Willing detailliert nachweist - vor und insbesondere im Ersten Weltkrieg im sozialarbeiterischen Feld der katholischen ÄGefÄhrdetenfÄrsorgeâ fÄr junge Prostituierte. Zentrale Figur in der Entstehungsphase des Bewahrungsgedankens war die katholische Sozialpolitikerin und GrÄnderin des Sozialdienstes katholischer Frauen Agnes Neuhaus (1854-1944). Schon in der FrÄhphase sind verschiedene Motive nachweisbar: die als zu

schwerfÄllig eingeschÄtzte EntmÄndigungspraxis nach dem BGB, aber auch die Angst der katholischen FÄrsorge vor der (1927 dann tatsÄchlich durchgefÄhrten) Entkriminalisierung der Prostitution, was den Wegfall der Arbeitshausunterbringung fÄr 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 Äbrigen nur die KPD (S. 81-83).

Die Bewahrungsdebatte verlieÃ bald das enge Terrain der Geschlechtskrankheiten- und ProstitutionsbekÄmpfung. Der anvisierte Personenkreis weitete sich erheblich aus, neben den FÄrsorgeexperten mischten sich auch bald Psychiater ein. Die Forderung nach einem Bewahrungsgesetz wurde in der Zeit der Weimarer Republik zum zentralen Thema der deutschen FÄrsorge; es gibt kaum einen Zweig der Äffentlichen 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 fÄr Äffentliche und private FÄrsorge. Äber die Notwendigkeit der Bewahrung von als verwahrlost eingeschÄtzten FÄrsorgeempfÄngern existierte ein breiter gesellschaftlicher Konsens bis weit in sozialdemokratische und frauenbewegte Kreise hinein (S. 52-53). Bemerkenswert kritisch jedoch die sozialdemokratische Reichstagsabgeordnete Anna Siemsen, S. 104. So hatte das Projekt Bewahrungsgesetz viele VÄter und noch mehr MÄtter. Die lange Liste der Protagonistinnen liest sich wie ein Who is Who der deutschen FÄrsorge. Doch trotz allgemeiner Zustimmung, im Detail herrschte viel Streit, insbesondere Äber die konkrete Abgrenzung des Personenkreises und die leidigen Finanzierungsfragen. Auch fÄllt auf, dass Äber die FÄrsorgevertreter und Psychiater hinaus kaum BÄndnispartner 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 Reichsjugendwohlfahrtsge- setz von 1922, der FÄrsorgegesetzgebung des Jahres 1924, dem Gesetz zur BekÄmpfung der Geschlechts- krankheiten von 1927, einem projektierten ÄReichsirren- gesetzâ, einer geplanten Äreichsgesetzlichen Regelung der WandererfÄrsorgeâ 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 - an Finanzierungs- und Abgrenzungsfragen gescheitert. Ein Bewahrungsgesetz, das den weit gefassten Vorstellungen der Fürsorgeexperten entsprach, war nicht finanziert, 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 erneut. Allgemein wurde in Fürsorgekreisen davon ausgegangen, dass die neuen Machthaber das in der Weimarer Republik gescheiterte Gesetz nun tatsächlich 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 kollektivbiografisch 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 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. 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 zu stande gekommene Bewahrungsgesetz warten. Doch ge-

rade 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 verschärzte Variante des Bewahrungsgesetzes. Vgl. hierzu Aya, Wolfgang (Bearb.), *Gemeinschaftsfremde*. Quellen zur Verfolgung von Asozialen 1933-1945, Koblenz 1998. 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 Bewahrungsgesetzes dieses nun zum Teil unter wörtlichem Rückgriff auf (im Detail verschärft) 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. Zum Bewahrungsdiskurs der Nachkriegszeit vgl. von der Osten (wie Anm. 2), S. 172-217. 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 anrühig 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 beson-

ders 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 Niedersachsen erklärte das höchste deutsche Gericht 1967 die gemäß § 73 BSHG durchgefahrene 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, so lange sie sich nicht selbst oder andere gefährdeten. Mit dem Paukenschlag der Karlsruher Verfassungsrichter fand die jahrzehntelange Diskussion über ein Bewahrungsgesetz ihr unheimliches Ende. Das große Projekt der Fürsorge, in dem sich so gut wie alle Leitfi-

guren 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 Verdict über die zwangswise Anstaltsunterbringung insgesamt gesprochen, die ja über weite Strecken genau diese Beserung zum Ziel hatte. Alle Varianten der zwangswiseen Arbeitshaus- bzw. Anstaltsunterbringung gegenüber sozialen Auenseitern verschwanden in den Jahren 1967 bis 1974 aus dem bundesdeutschen Strafbzw. 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.

If there is additional discussion of this review, you may access it through the network, at:

<http://hsokult.geschichte.hu-berlin.de/>

**Citation:** Wolfgang Ayaß. Review of Willing, Matthias, *Das Bewahrungsgesetz: Eine rechtshistorische Studie zur Geschichte der deutschen Fürsorge*. H-Soz-u-Kult, H-Net Reviews. January, 2004.

**URL:** <http://www.h-net.org/reviews/showrev.php?id=18567>

Copyright © 2004 by H-Net, Clio-online, and the author, all rights reserved. This work may be copied and redistributed for non-commercial, educational purposes, if permission is granted by the author and usage right holders. For permission please contact H-SOZ-U-KULT@H-NET.MSU.EDU.