lich dazu beigetragen, daß freie Träger, viele Kommunen und Länder, seit 1968 dann auch der Bund ihre Maßnahmen zugunsten älterer Menschen, etwa auf dem Gebiet des Wohnungsbaus oder der Einrichtungen für alte Menschen, erheblich verstärkten und dabei nun vor allem die heute so wichtigen ambulanten und teilstationären Hilfeformen ausbauten.[502] Rein quantitativ allerdings spielt die Altenhilfe nach § 75 BSHG (jetzt § 71 SGB XII) eine untergeordnete Rolle: 2000 erhielten rund 8000 alte Menschen Altenhilfe (14,7 Mio. DM)[503], das waren nicht einmal ein Prozent aller Empfänger von Hilfe in besonderen Lebenslagen. Dabei ist allerdings zu bedenken, daß damit nur der sich in meist kleinen Beträgen erschöpfende Anteil der unmittelbaren materiellen Hilfen (für Fahr- oder Eintrittskarten etc.) erfaßt ist, nicht hingegen derjenige der beträchtlichen Kosten für Alteneinrichtungen in öffentlicher Trägerschaft und der entsprechenden Zuschüsse an freie Träger. Die Bedeutung der ebenfalls nicht erfaßten persönlichen Hilfestellungen durch Sozialämter und Wohlfahrtsverbände, auf welche die Fürsorgereformer 1961 so großen Wert legten und die seither im BSHG noch stärker fixiert wurden, wäre einer eigenen Untersuchung wert.[504]

7. Hilfe für „Gefährdete“

Mit der „Hilfe für Gefährdete“ unternahmen die Reformer den Versuch, „eine der allerschwierigsten Fragen der öffentlichen sozialen Fürsorge“[505] rechtsförmlich zu regeln und so ein seit fast vierzig Jahren verfolgtes Ziel zu verwirklichen: die Möglichkeit der zwangsweisen Unterbringung in geschlossener Fürsorge. Stärker als bei fast allen anderen Bereichen der neuen Sozialhilfe stellte man sich damit ganz bewußt in eine alte Tradition, ausgerechnet auf einem Gebiet, das wie kaum ein anderes die Grenzen zur alten Armenpolizei zerfließen ließ und durch die nationalsozialistische Praxis so pervertiert worden war, daß danach ein Anknüpfen an diese Tradition eigentlich kaum denkbar war. Unter dem Banner einer moderner Sozialstaatlichkeit verpflichteten Hilfe für den einzelnen Staatsbürger in Not betrat man entschlossen das graue Niemandsland zwischen Strafrecht und traditionellem Fürsorgerecht und verstärkte so die Ambivalenz des BSHG: Denn schließlich war es umgekehrt gerade die „Hilfe für Gefährdete“, in der zugleich das neue Verständnis einer Hilfe auch bei immateriellen Notlagen besonders deutlich werden sollte.

---

502 Vgl. Holz, Alten(hilfe)politik, S. 22ff., 176ff., 307ff.

503 Vgl. Statistisches Bundesamt, Fachserie 13, Reihe 2, 2000, S. 90, 112.

504 Vor allem durch die BSHG-Novellierung 1974 wurde die präventive Funktion der Altenhilfe verstärkt und der Hilfekatalog erweitert (etwa zur Beschaffung eines Heimplatzes oder zur Inanspruchnahme sozialer Dienste) und die Pflicht zur persönlichen Hilfe unabhängig von den Einkommensverhältnissen verstärkt; vgl. Drittes Gesetz zur Änderung des BSHG vom 25. 3. 1974, BGBl. I S. 777; auch Holz, Alten(hilfe)politik, S. 19ff.

505 Lisa Korspeter (SPD) im Bundestag am 18. 9. 1951, BT, 1. Wp. 1949, Sten. Ber., Bd. 9, S. 6609.

Der Personenkreis, dem diese Maßnahmen gelten sollten, war seit jeher diffus. Ursprünglich widmete sich die „Gefährdetenfürsorge“ vor allem als sexuell auffällig geltenden jungen Frauen; aktiv waren in den zwanziger Jahren hauptsächlich freie Wohlfahrtsverbände wie der „Katholische Fürsorgeverein für Mädchen, Frauen und Kinder“ (KFV), die diese „gefallenen“ Frauen in eigenen Heimen durch die Gewöhnung an einen regelmäßigen Lebensrhythmus und Arbeit, teilweise auch durch eine hauswirtschaftliche Ausbildung religiös-moralisch „bessern“ und ihnen ein Leben im Rahmen bürgerlicher Normvorgaben ermöglichen wollten.[506] Nicht zuletzt wegen des sprunghaften Anstiegs der Geschlechtskrankheiten nach dem Ende des Krieges errichteten auch verschiedene Städte für diesen Bereich eigene Stellen, die sogenannten Pflegeämter.

Letztlich aber galt die Aufmerksamkeit der Gefährdetenfürsorge allen Erwachsenen mit deviantem Sozialverhalten – seien es Alkohol- oder Drogensüchtige, Landstreicher, Bettler, Vagabunden, „Arbeitsscheue“, Strafentlassene, Prostituierte, leichtere Fälle psychischer oder geistiger Behinderung, nicht selten auch die als „Landfahrer“ titulierten Sinti und Roma –, kurz, den sogenannten Verwahrlosten oder Asozialen, wie die ebenso unpräzisen wie wertenden Generalnenner meist lauteten. So definierte die DV-Expertin Hilde Eiserhardt „Verwahrlosung“ 1929 als „einen Zustand der Lebensführung, der sich in einer körperlichen Vernachlässigung oder in einem hemmungslosen Vorherrschen einzelner Triebe äußert und auf der Unfähigkeit beruht, die eigenen Angelegenheiten zu besorgen und sich in geordnete Verhältnisse zu fügen“.[507] Eine solche Haltung speiste sich nicht nur aus bürgerlichen Normenstandards, sondern ebenso aus einer (psycho)pathologisierenden Auffassung von sozialer Devianz, wonach diese primär endogene, aus der Persönlichkeitsstruktur abzuleitende und damit „krankhafte“ oder „triebhafte“ Ursachen hatte, während soziale und milieubedingte Faktoren allenfalls eine untergeordnete Rolle spielten. Anders als von Vertretern der nationalsozialistischen „Erbbiologie“ wurde damit die genetische Disposition zwar noch nicht zur primären Ursache von „Asozialität“ erklärt, aber bereits als wichtiges Element ins Kalkül gezogen.[508]

Oft die gleichen Menschen betreffend und in Praxis und Orientierung der Gefährdetenfürsorge eng verwandt war die sogenannte Wandererfürsorge, die hauptsächlich von der Inneren Mission getragen wurde. Von Friedrich von Bodelschwingh Ende des 19. Jahrhunderts gleichermaßen zur Hilfe für wandernde Arbeitssuchende wie zur Bekämpfung von Vagabundentum konzipiert, wurden neben kommunalen Verpflegungsstationen und Nachtasylen in freier Trägerschaft u.a. sogenannte Arbeiterkolonien errichtet; das waren große landwirtschaftliche Güter mit reichsweit 5–6 000 Plätzen, wo die „Wanderer“ idealiter für eine Phase der Überbrückung oder Resozialisierung freiwillig gegen Kost, Logis und ein kleines Taschengeld arbeiteten, ehe sie in eine neue Arbeitsstelle vermittelt werden

506 Dazu ausführlich Andreas Wollasch, Fürsorgeverein, insbesondere S. 226ff.
507 Eiserhardt, Ziele, S. 64f.
508 Zur Ausbreitung des „Psychopathiekonzepts“ seit 1920 in der Nichtseßhaftenfürsorge vgl. Treuberg, Mythos, S. 66ff., 111ff.; Holtmannspötter, Wanderarmenhilfe, S. 64f.; zum Nationalsozialismus Ayaß, „Asoziale“, S. 116ff.

konnten.[509] Tatsächlich aber entwickelten sich die streng reglementierten Kolonien immer mehr auch zu dauernden Wohn- und Arbeitsstätten für kaum arbeitsfähige Wanderarme, darunter vor allem die Grenzfälle psychischer und geistiger Behinderung, die nach zeitgenössischer Auffassung als „lebensuntüchtig“ und durch die Verlockungen der Landstraße gefährdet, nicht aber als polizeilich zu verfolgende arbeitsscheue Bettler galten und daher dauernder fürsorgerischer Obhut bedürften.

Juristisch waren die „Verwahrlosten“ auch in den Jahren der Weimarer Republik vor allem eine Angelegenheit des Strafrechts: Bettelei, Landstreicherei, Obdachlosigkeit, durch „Spiel, Trunksucht oder Müßiggang“ bedingte Unterhaltsbedürftigkeit, „Arbeitsscheu“ und bis 1927 auch Prostitution waren Übertretungsdelikte und konnten aufgrund § 361 StGB mit bis zu sechs Wochen Haft bestraft werden; im Rahmen der „korrektionellen Nachhaft“ konnten die Verurteilten darüber hinaus noch bis zu zwei Jahre in die gefängnisähnlichen Arbeitshäuser eingewiesen werden, was Ende der zwanziger Jahre allerdings nur noch selten geschah.[510] Speziell den sexuell „Gefährdeten“ galt das „Gesetz zur Bekämpfung der Geschlechtskrankheiten“ von 1927; anders als gerade von konfessioneller Seite gewünscht, stellte es den Seuchenschutz der Allgemeinheit in den Mittelpunkt, schrieb einen Behandlungszwang vor und stellte zwecks besserer Kontrollmöglichkeiten die Prostitution unter starken Beschränkungen straffrei, während sozialfürsorgerische Maßnahmen nur eine untergeordnete Rolle spielten.[511]

Das Fürsorgerecht sah keine speziellen fürsorgerischen Hilfen für erwachsene „Gefährdete“ und Pflichtleistungen nur bei erwiesener materieller Hilfsbedürftigkeit vor, was einen Teil der „Gefährdeten“ von vornherein ausschloß und gerade bei Wanderarmen ohne festen Wohnsitz oft zu langen Leistungsverzögerungen führte. Noch häufiger war aber die – gesetzlich verbotene – Abschiebung. Nicht zuletzt deshalb wurde von den Vertretern der Wandererfürsorge und dem DV ein eigenes reichsweites Wandererfürsorgegesetz gefordert, das die stationäre Fürsorge für hilfsbedürftige Wanderer zur Pflichtaufgabe der Fürsorgeverbände erklärt und damit gleichzeitig die Einrichtungen der freien Wohlfahrtspflege rechtlich und finanziell besser abgesichert hätte.[512] Ansonsten kannte das Fürsorgerecht vor allem die bereits behandelten repressiven Maßnahmen wie Beschränkung auf Anstaltspflege oder sogar Einweisung in ein Arbeitshaus bei Unwirtschaftlichkeit bzw. Arbeitsscheu; allerdings hatte die öffentliche Fürsorge nur dann Zugriff, wenn die betreffenden Personen oder deren Angehörige auch tatsächlich Fürsorgeleistungen in Anspruch nahmen. Anders im Jugendfürsorgerecht, das für „ge-

509 Vgl. Holtmannspötter, Wanderarmenhilfe; Treuberg, Mythos, S. 49ff.; Jürgen Scheffler, Bevölkerung.

510 Vgl. Ayaß, „Asoziale“, S. 41.

511 Vgl. Sachße/Tennstedt, Geschichte, Bd. 2, S. 129ff.; Andreas Wollasch, Fürsorgeverein, S. 226ff.

512 So der letzte Entwurf von 1928. Die wirtschaftliche Lage der meisten Arbeiterkolonien war insofern prekär, als sie nur ungenügende öffentliche Hilfen und private Spenden erhielten und aufgrund ungünstiger saisonaler Schwankungen der Anstaltsbelegung (kaum arbeitsfähige Kolonisten während der Erntezeit) sich nicht selbst tragen konnten; vgl. Holtmannspötter, Wanderarmenhilfe, S. 53ff., 66ff.

fährdete" Minderjährige mit der „Fürsorgeerziehung" auch die Möglichkeit der Zwangsunterbringung in einem Erziehungsheim oder einer Pflegefamilie vorsah, um so das gesetzlich verbürgte Recht der jungen Menschen auf Erziehung auch gegen deren Willen und den ihrer Eltern durchsetzen zu können – ein Anspruch, von dem trotz reformpädagogischer Neuerungsbestrebungen auch in den zwanziger Jahren in der Praxis meist nichts anderes blieb als die anstaltsmäßige Zwangsdisziplinierung jugendlicher Problemgruppen.[513]

Nach Auffassung vieler zeitgenössischer Fürsorgeexperten ließ das Fürsorgerecht damit eine empfindliche Lücke: Waren die Zöglinge volljährig und spätestens dann aus der Fürsorgeerziehung zu entlassen, begann nach ihrer Erfahrung oft ein „trauriger Kreislauf" von sozialer Auffälligkeit, fürsorgerischen Hilfsbemühungen durch Heimunterbringung, Entlassung und erneuten Problemen bis hin zur Kriminalität.[514] Um diesen Kreislauf zu durchbrechen, schienen einer selbstbewußt gewordenen Fürsorge strafrechtliche Maßnahmen allein umso weniger geeignet, als sie dem neuen Konzept von sozialer Auffälligkeit als psychopathologisch, und damit eben nicht unmittelbar schuldhaft verursacht, widersprachen. Statt dessen favorisierten ihre Vertreter disziplinierende Fürsorgemaßnahmen zur inneren Stabilisierung des „Gefährdeten" durch einen längeren Aufenthalt in einer geschlossenen Anstalt. Bislang war für eine solche „Bewahrung" laut § 11 RGr. allerdings die Zustimmung der Betroffenen nötig, wenn nicht der komplizierte Weg einer Entmündigung aufgrund echter geistiger Behinderung beschritten werden konnte.[515] Außerdem – und das blieb ein Hauptproblem der Bewahrungsbefürworter auch nach 1945 – fehlte eine klare Regelung der Kostenträgerschaft.[516]

Gleichermaßen von sozialpädagogischem Reformoptimismus wie einem autoritären Fürsorgeverständnis getragen, forderten daher auf eine Initiative der damaligen KFV-Vorsitzenden und Zentrums-Abgeordneten Agnes Neuhaus hin Vertreter der Gefährdetenfürsorge ein „Bewahrungsgesetz", das als „Fürsorgeerziehungsgesetz für Erwachsene"[517] die Zwangsasylierung jener „Verwahrlosten" ermöglichen sollte, die nicht mehr unter das Jugendfürsorgerecht fielen, aber weder geisteskrank noch kriminell waren.[518] Stand offiziell für die meisten Verfechter ei-

---

513 Vgl. ausführlich Peukert, Grenzen, S. 193ff.

514 Vgl. etwa Agnes Neuhaus, zitiert nach Andreas Wollasch, Fürsorgeverein, S. 195.

515 Laut § 11 RGr. sollte der Hilfsbedürftige nur dann in einer Anstalt untergebracht werden, „wenn sein körperlicher, geistiger oder sittlicher Zustand besondere Maßnahmen zur Heilung, Pflege oder Bewahrung erfordert. Zwangsweise darf dies nur geschehen, wenn ein Gesetz es gestattet."

516 So lag etwa im KFV der Anteil der (informellen) Bewahrungsfälle an allen Schützlingen bei rund einem Prozent; vgl. Andreas Wollasch, Fürsorgeverein, S. 206.

517 Neuhaus zitiert nach ebenda.

518 Anders als zur Gefährdeten- und Nichtseßhaftenfürsorge der zwanziger Jahre insgesamt liegen für die Bewahrungsdiskussionen ausführliche wissenschaftliche Darstellungen vor: Vgl. jetzt grundlegend die rechtshistorische Arbeit von Willing, Bewahrungsgesetz, S. 22ff.; ferner Peukert, Grenzen, S. 263ff., 292ff.; in Auseinandersetzung mit Peukerts These von der Kontinuität zwischen sozialpädagogischem Reformkonzept und nationalsozialistischer Ausgrenzungspolitik Andreas Wollasch, Fürsorgeverein, S. 194ff., sowie Hong, Welfare, S. 239ff.

nes Bewahrungsgesetzes zumindest bis zu den wirtschaftlichen Krisenjahren die erzieherische Lebenshilfe bzw. fürsorgerische Obhut für den einzelnen im Vordergrund, so war der Gedanke des prophylaktischen Schutzes der Allgemeinheit durch diese „neue, selektive Randgruppenstrategie, eine fürsorgliche Bereinigung der bürgerlichen Gesellschaft von ‚Asozialen‘ und ‚Verwahrlosten‘“[519], damit doch untrennbar verknüpft.

Obwohl dieses Bewahrungskonzept unter Fürsorgefachleuten verschiedener Provenienz und Zuständigkeit schnell populär wurde und im Prinzip parteiübergreifende parlamentarische Zustimmung bis hin zur SPD fand, kam das gewünschte Gesetz nicht zustande. Ein Hauptproblem bildete die Abgrenzung des betroffenen Personenkreises, die durch gleichzeitige Bestrebungen um eine Reform des Strafrechts und der „Irrengesetzgebung“ noch erschwert wurde. Ein 1925 von Zentrum und Deutschnationalen eingebrachter, vom DV formulierter Gesetzentwurf machte diese Schwierigkeiten nur allzu deutlich und offenbarte, auf welch schmalem Grat zwischen fürsorgerischer Hilfsintention und repressiver Ausgrenzung sich die Bewahrungsbefürworter bewegten. § 1 des Entwurfs lautete: „Eine Person über 18 Jahre, welche verwahrlost ist oder zu verwahrlosen droht, kann durch Beschluß des Vormundschaftsgerichts der Bewahrung überwiesen werden, wenn a) dieser Zustand auf einer krankhaften oder außergewöhnlichen Willens- oder Verstandesschwäche oder auf einer krankhaften oder außergewöhnlichen Stumpfheit des sittlichen Empfindens beruht und b) keine andere Möglichkeit besteht, diesen Zustand der Gefährdung oder Verwahrlosung zu beheben.“[520]

Zwar sah der Entwurf auch Garantien für den Individualrechtsschutz vor und bemühte sich um klare Abgrenzung vom Strafrecht; doch letztlich hätten die verschwommenen Kriterien für die Bewahrung der Gefährdetenfürsorge Zugriffsmöglichkeiten auf einen denkbar großen Kreis von „Verwahrlosten“ bzw. „von Verwahrlosung bedrohten“ Personen eröffnet. Aufgrund dieser inhaltlichen und juristischen Unklarheiten, vor allem aber aus Furcht vor den unübersehbaren Mehrkosten einer derart intensivierten Anstaltsfürsorge zögerte das zuständige Reichsinnenministerium die weitere Gesetzgebungsarbeit bis Ende der zwanziger Jahre immer wieder hinaus. Erst auf dem Höhepunkt der Weltwirtschaftskrise, als eine Novellierung des RJWG die Aussteuerung von als „unerziehbar“ geltenden Jugendlichen aus der Fürsorgeerziehung erlaubte, lebte die Bewahrungsdiskussion, deutlich radikalisiert, erneut auf.[521] Unter dem Eindruck des Heeres von mehreren hunderttausend umherwandernden Arbeitslosen, der Ausbreitung von armutsbedingter Bettelei und Prostitution, nicht zuletzt auch der spektakulären Heimrevolten in verschiedenen Erziehungsanstalten, dominierten jetzt zunehmend Konzepte, die den einzelnen nach seiner sozialen Nützlichkeit bewerteten und eine strenge und möglichst billige Internierung „Verwahrloster“ zwecks rigi-

519 Sachße/Tennstedt, Geschichte, Bd. 3, S. 263.

520 Verhandlungen des Reichstags, III. Wahlperiode 1924, Bd. 402, Anlagen zu den Sten. Ber., Nr. 1090. Dazu ausführlich Willing, Bewahrungsgesetz, S. 41ff.

521 Vgl. Andreas Wollasch, Fürsorgeverein, S. 208ff. Zur Novellierung des RJWG Peukert, Grenzen, S. 253ff.

der Arbeitserziehung vorsahen, um so die Allgemeinheit vor finanziellen Belastungen, der Verbreitung ansteckender Krankheiten, Bettelei, Kriminalität, politischem Radikalismus und auch der „Erzeugung minderwertiger [...] Nachkommenschaft“ (!)[522] zu schützen. Von solchen Überlegungen bis zur systematischen Ausgrenzung der „erbbiologisch Minderwertigen“ im Nationalsozialismus war es jetzt nur noch ein kleiner Schritt.

Galten der Fürsorge in den Jahren der Weimarer Republik zumindest bis zur Weltwirtschaftskrise „Verwahrloste“ oder „Gefährdete“ im wesentlichen als besserungsbedürftige Schutzbefohlene und war das öffentliche Handeln ähnlich wie im Kaiserreich unter weitgehender Wahrung rechtsstaatlicher Regeln noch gekennzeichnet durch eine Mischung aus strafrechtlicher Ahndung, polizeilicher Schikane und paternalistisch-autoritären Therapiebestrebungen der Wohlfahrtspflege, so begann mit der Machtübernahme der Nationalsozialisten eine Zeit offener Verfolgung.[523] In der nationalsozialistischen Rassenideologie firmierten diese unter dem beliebig dehn- und instrumentalisierbaren „Asozialen“-Begriff subsumierten Menschen jetzt eindeutig als zu bekämpfende Feinde im Innern, als „Prototypen des anlagemäßig bedingten Unterweltmenschentums“ und „Schmarotzer an der Gesamtheit“, die „ebenso wirtschaftlich eine ungeheure Belastung wie auch biologisch eine große Gefahr bedeuten“ würden.[524] Damit wurden diese Personengruppen gleichermaßen zum Objekt rassenhygienischer Diskriminierung und erneuter Kriminalisierung wie einer flächendeckenden Politik der Arbeitserzwingung.[525] Zunächst war die Bekämpfung der „Asozialen“ noch gekennzeichnet durch einen – auch machtpolitischen – Dualismus von Fürsorge und Polizei, doch seit 1937/38 ging die Führung eindeutig auf Gestapo, Kripo und SS über, und an die Stelle der fürsorgerischen Aussonderungspraxis trat das Ziel der „Ausmerzung der erbbiologisch Minderwertigen“[526].

Spektakuläres Startsignal für die Verfolgung der „Asozialen“ war eine reichsweite Bettlerrazzia im September 1933, als Polizei, SA und SS schätzungsweise mehrere zehntausend Wohnungslose festnahmen, von denen die meisten nach der üblichen Strafhaft von höchstens sechs Wochen wieder frei kamen; einige tausend Verurteilte allerdings wurden schon jetzt anschließend in geschlossene Fürsorge-

---

522 So die damalige KFV-Generalsekretärin Elisabeth Zillken 1931, zitiert nach Andreas Wollasch, Fürsorgeverein, S. 209. Schon 1925 war in der DV-Vorlage die Verhinderung der Zeugung erblich geschädigter Kinder als eine erwünschte Wirkung des Bewahrungsgesetzes genannt, von Neuhaus als Ziel der Bewahrung allerdings ausdrücklich abgelehnt worden; vgl. ebenda, S. 200; Peukert, Grenzen, S. 201. Zum Verhältnis von zeitgenössischer Eugenik bzw. Rassenhygiene und fürsorgerischen Bewahrungskonzepten vgl. Willing, Bewahrungsgesetz, S. 61ff., 109ff.

523 Dieser Bereich ist mittlerweile gut erforscht: vgl. grundlegend Ayaß, „Asoziale“; ders., Verfolgung; ferner Klaus Scherer, „Asozial“; Sachße/Tennstedt, Geschichte, Bd. 3, S. 264ff.

524 So der damalige Leiter des Gießener Instituts für Erb- und Rassenpflege und führende „Asozialen“-Experte Heinrich Wilhelm Kranz 1940, zitiert nach Klaus Scherer, „Asozial“, S. 58, 53.

525 Vgl. auch Rudloff, Fürsorge, S. 200f.

526 So 1935 der spätere Leiter des NSDAP-Hauptamtes für Volkswohlfahrt Hermann Althaus, zitiert nach Andreas Wollasch, Fürsorgeverein, S. 211.

anstalten oder Arbeitshäuser gebracht.[527] Diese Aktion bildete den öffentlichen Auftakt für eine großflächige Erfassung und Internierung Wohnungsloser in den folgenden Jahren; sie traf auf breite Zustimmung auch bei den Vertretern der Wandererfürsorge, wo man schon zuvor zur Förderung des „geordneten“ Wanderns Arbeitssuchender strengere Polizeimaßnahmen gegen „die asozialen Elemente unter den Wanderern, die sich keiner Ordnung fügen wollen“, gefordert hatte, handele es sich hier doch „um arbeitsscheue Stromer und Landstreicher“, unter ihnen „auch bösartige, gewalttätige, ja verbrecherische Elemente“.[528] Ein noch vor der Razzia im NDV veröffentlichter Artikel begrüßte ebenfalls den „mit Tatkraft aufgenommenen Kampf gegen das Bettlertum“, forderte aber gleichzeitig gründliche Hilfe für „wirklich notleidende Personen“[529] und offenbarte damit das grundsätzliche Dilemma der Fürsorge im NS-System, die einerseits den Kampf gegen „Asoziale“ befürwortete, andererseits aber dadurch den Verlust des eigenen Tätigkeitsbereichs an die Polizei befürchtete.[530]

Die in den Weimarer Jahren zuletzt wenig genutzten und finanziell fast ruinierten Arbeitshäuser waren nach der Bettlerrazzia so überfüllt, daß zeitweilig auch die Arbeiterkolonien „Korrigenden“ aufnahmen und damit den Grundsatz der Freiwilligkeit aufgaben.[531] In Bayern wurde seit 1934 ein Modellversuch zur lang erstrebten Regulierung des Wanderns unternommen: Durch ein repressives System von Kontrolle mittels Wanderbüchern und festen Wanderstraßen, von geschlossenen Anstalten zur „Siebung und Sichtung“ wurden die Wohnungslosen erfaßt, „ordentliche“ Wanderer von den „Arbeitsscheuen“ getrennt und in Arbeit zwangsvermittelt, letztere aber in Wanderarbeitshöfe, Arbeitshäuser oder sogar zur „Arbeitsschulung“ in das KZ Dachau überwiesen.[532] Schon kurz nach seiner Installierung allerdings war dieses Modell, das innerhalb der Fachkreise von keinem geringeren als dem mittlerweile als DV-Vorsitzenden abgesetzten Polligkeit propagiert wurde[533], obsolet, denn nach Beseitigung der Massenarbeitslosigkeit waren die mobilen Arbeitssuchenden ohnehin von der Straße verschwunden.

---

527 Zur berüchtigten „Bettlerwoche“ vgl. ausführlich Ayaß, „Asoziale“, S. 20ff.

528 So im Juli 1933 der besonders scharf agierende Stuttgarter Oberregierungsrat Karl Mailänder, damals als Vorsitzender der Vereine zur Förderung der Wanderarbeitsstätten bzw. Arbeiterkolonien einer der führenden Funktionäre der Wandererfürsorge, der diese Funktion bis 1960 innehatte und nach dem Krieg auch eine zentrale Rolle im DPW übernahm, bis er 1959 dessen Vorsitzender wurde; zitiert nach ebenda, S. 33; siehe auch S. 157; ders., Verfolgung, S. 97; NDV 40 (1960), S. 26.

529 NDV 14 (1933), S. 225f.

530 Vgl. Ayaß, „Asoziale“, S. 34.

531 Vgl. ders., Verfolgung, S. 88ff.

532 Vgl. ders., „Asoziale“, S. 47ff.

533 Vgl. Treuberg, Mythos, S. 104, 111ff. Danach war es vermutlich Polligkeit, der das vom Landesverband herausgegebene Sammelwerk „Der nichtseßhafte Mensch“ redigierte, in dem führende Kriminologen, Rassenforscher, Mediziner und Fürsorgeexperten das bayerische Modell zusätzlich legitimierten. Zu den Beiträgern gehörten auch Hilde Eiserhardt, der Kommunalpolitiker Kurt Blaum, der Strafrechtler Sieverts und der Psychiater Villinger, die alle auch in der Bundesrepublik als Experten der Gefährdetenfürsorge gefragt blieben. Mit diesem Buch wurde im übrigen der Begriff des „Nichtseßhaften“ als Sammelbezeichnung für alle Gruppen von Wanderern, Landstreichern etc. mitsamt seiner negativen Implikationen in der Wandererfürsorge etabliert; vgl. ebenda, S. 105.

Die Wandererpolitik des neuen Systems stieß auch bei vielen Vertretern der evangelischen Wandererfürsorge auf Zustimmung, wenn auch nicht alle darüber hinaus so willig an der Zwangssterilisierung von Wanderern mitwirkten wie der Leiter der Kästorfer Anstalten, Pastor Martin Müller, der 1954 Vorsitzender der Bundesarbeitsgemeinschaft für Nichtseßhaftenfürsorge werden sollte.[534] Darüber hinaus hoffte man, nun endlich die Pläne für ein Reichswandergesetz verwirklichen zu können, doch ein 1938 von dem damaligen Mitarbeiter des Reichsinnenministeriums Krug von Nidda vorgelegter Entwurf scheiterte in letzter Minute am Widerspruch des „Beauftragten des Vierjahresplans" Göring; angesichts des immer größeren Mangels an Arbeitskräften paßte auch das „geordnete" Wandern nicht mehr ins politische Konzept, jetzt ging es um die Mobilisierung aller Arbeitskraftreserven mit Hilfe der Polizei.

Juristisch flankiert wurde der Kampf gegen wandernde Wohnungslose zunächst durch eine Verschärfung des Strafrechts 1933/34, wonach bei Landstreicherei, Bettelei etc. nun auch eine lebenslängliche Internierung im Arbeitshaus und vergleichbaren Einrichtungen ermöglicht und im übrigen auch die Straßenprostitution wieder für strafbar erklärt wurde.[535] Dies machte nach Auffassung der meisten Fürsorgeexperten ein eigenes Bewahrungsgesetz jedoch keineswegs überflüssig, im Gegenteil: Viele sahen wie Polligkeit im Juli 1933 die Stunde des Bewahrungsgesetzes endlich gekommen, da die „Widerstände, die aus liberalen Anschauungen bisher gegen die Einschränkung des Rechtes der persönlichen Freiheit erhoben worden seien, [...] nunmehr überwunden" waren.[536] Dem entsprach jetzt auch die offizielle Politik des DV: Bereits im Juni war im NDV ein aller Wahrscheinlichkeit nach von Hilde Eiserhardt verfaßter Artikel erschienen, in dem die ehemalige Vorkämpferin für den Primat des Persönlichkeitsschutzes nun diese „völlig irregehende Humanität" ablehnte und ein Bewahrungsgesetz für Personen mit „asozialem" Verhalten forderte; dieses äußere sich „auf die verschiedenste Weise: in frühen Stadien in einer Schwererziehbarkeit, [...] im späteren Verlauf in Verwahrlosungserscheinungen aller Art, z.B. in Trunksucht, Arbeitsscheu und Liederlichkeit, in Willensschwäche und Haltlosigkeit, in Prostitution, in ständigem Landstreichen und Betteln, im Vernachlässigen der eigenen Person, sowie der Sorge für die Angehörigen".[537] Auch Hans Muthesius propagierte nach 1933 die „Ausschaltung gewisser Elemente – im allgemeinen als asozial bezeichnet – aus der freien Volksgemeinschaft durch Einweisung in Anstalten oder anstaltsähnliche Einrichtungen und ihre Bewahrung in diesen auf öffentliche Kosten", bei Fehlschlagen der erzieherischen Beeinflussung sogar auf unbestimmte Dauer;

534 Vgl. Ayaß, Verfolgung, S. 89ff.
535 Vgl. Gesetz zur Abänderung strafrechtlicher Vorschriften vom 26. 5. 1933, RGBl. I S. 295; Gesetz gegen gefährliche Gewohnheitsverbrecher und über Maßregeln der Sicherung und Besserung vom 24. 11. 1934, RGBl. I S. 995.
536 Zitiert nach Ayaß, „Asoziale", S. 89.
537 NDV 14 (1933), S. 102ff. Zur Verfasserschaft des mit dem Kürzel „s" gezeichneten Artikels siehe Peukert, Grenzen, S. 274 sowie S. 407, Anm. 1; ähnlich auch NDV 14 (1933), S. 135.

denn diese „Verwahrlosten“ bildeten eine „Gefahr für die Volksgemeinschaft“, die abzuwenden „Hauptzweck der Bewahrung“ sei[538].

Auch nachdem mit dem „Gesetz zur Verhütung erbkranken Nachwuchses“ seit 1934 die Zwangssterilisierung eines Teils der klassischen „Gefährdeten“-Klientel ermöglicht und damit ein keineswegs neues Anliegen verschiedener Bewahrungsbefürworter verwirklicht wurde, hielten auch andere führende Bewahrungsverfechter aus Weimarer Tagen an dieser Forderung fest, wobei sie wie Eiserhardt und Muthesius zumeist die neue rassenhygienische Ausrichtung übernahmen.[539] Eine außerordentlich widersprüchliche Zwischenposition nahm hier die dem KFV angehörende ehemalige Zentrumsabgeordnete Helene Wessel ein, die wie Eiserhardt nach 1945 eine führende Rolle in den neuen Bewahrungsdebatten spielen sollte. Wessel ging (schon vor 1933) eindeutig von einer rassenhygienisch begründeten „Minderwertigkeit“ der potentiellen Bewahrungsklientel aus, sah die Bewahrung als wichtige eugenische Maßnahme und kritisierte die vermeintliche Überbewertung der persönlichen Freiheit in der Weimarer Zeit, stellte andererseits aber den Primat der Erziehung unter vergleichsweise humanen Bedingungen heraus, mit dem Ziel, den Betroffenen wieder ein freies Leben zu ermöglichen.[540] Auch die ehemalige Initiatorin der Debatte Agnes Neuhaus hielt Ende 1933 an der Forderung nach einem Bewahrungsgesetz fest, aber nicht aus rassenhygienischen Gründen, sondern wieder im Interesse einer sozialpädagogischen Hilfestellung, und verteidigte die Persönlichkeitsrechte der Betroffenen, auch in der Hoffnung, über eine Bewahrung möglicherweise Zwangssterilisationen verhindern zu können. Daß für solche Vorstellungen im neuen System kein Platz war, erkannten zunächst durchaus mit dem neuen autoritären Staatskonzept sympathisierende KFV-Vertreterinnen wie die Generalsekretärin Elisabeth Zillken zu spät. Einzig die AWO und mit ihr die SPD schieden nach der Machtübernahme sofort und eindeutig aus dem Kreis der Bewahrungsbefürworter aus; nach deutlicher Skepsis bereits gegenüber den zunehmend radikalen Konzepten während der Wirtschaftskrise lehnten ihre Vertreter nun die Verabschiedung eines solchen Gesetzes ab, nicht weil sie die Bewahrung per se für falsch hielten, sondern weil deren Mißbrauch im neuen System Tür und Tor geöffnet waren.

Solange es kein Bewahrungsgesetz gab, wußten sich viele Wohlfahrtsämter jedoch auch anders zu helfen, indem nun ganz offen mit Streichung der Unterstützung gedroht wurde, wenn die Betroffenen nicht „freiwillig“ in eine Anstalt gingen.[541] Vor allem zur Abschreckung potentieller Unterstützungsempfänger errichteten Großstädte wie Hamburg oder Bremen auf dem flachen Land eigene

---

[538] Muthesius 1936, zitiert nach Schrapper, Hans Muthesius, S. 94f.

[539] Vgl. Peukert, Grenzen, S. 276ff.; Andreas Wollasch, Fürsorgeverein, S. 216; Sachße/Tennstedt, Geschichte, Bd. 3, S. 265; Ayaß, „Asoziale“, S. 88ff.; Willing, Bewahrungsgesetz, S. 120ff., 140ff.; zu starken Sympathien für die Sterilisierungspraxis innerhalb der Inneren Mission vgl. Nowak, Eugenik.

[540] Vgl., auch zum Folgenden, Andreas Wollasch, Fürsorgeverein, S. 216ff. (in kritischer Auseinandersetzung mit Ebbinghaus, Helene Wessel), S. 255ff.; Willing , Bewahrungsgesetz, S. 147ff.

[541] Vgl. auch zum Folgenden Ayaß, „Asoziale“, S. 57ff., 90ff.

„Lager für geschlossene Fürsorge", in die arbeitsfähige Unterstützungsempfänger, bald auch säumige Unterhaltspflichtige, alkoholkranke Familienväter und Wohnungslose zur „Arbeitserziehung" eingewiesen wurden. Berlin erklärte 1934 das Arbeitshaus Rummelsburg offiziell zur „Bewahranstalt". Die Fürsorgebehörde der Rheinprovinz wies seit 1934 „unerziehbare", also „erbgeschädigte" Jugendliche in besondere Bewahrungsheime ein.[542] Immer häufiger wurde die Anstaltseinweisung im Rahmen des Arbeitszwangs oder der Fürsorgeerziehung auch zur Zerschlagung sogenannter asozialer Großfamilien eingesetzt.[543] Sozial desintegrierte Unterschichtenfamilien, seit jeher klassische Klientel kommunaler Armenfürsorge, galten spätestens seit Abbau der Massenarbeitslosigkeit als fauler und arbeitsscheuer „Bodensatz" und waren einer immer repressiveren Praxis der Wohlfahrtsämter ausgesetzt: Diese reichte von willkürlicher Kürzung der Richtsätze und dem Versuch, die betroffenen Familien in eigenen „Asozialen"-Siedlungen zu ghettoisieren, über die Wegnahme der Kinder in Fürsorgeerziehung und die Einweisung des Vaters, möglicherweise auch der Mutter in Arbeitsanstalten bis hin zur Internierung im KZ und Zwangssterilisierung. Um die rigide Durchführung dieser Maßnahmen zu erleichtern, schufen verschiedene Stadtverwaltungen besondere Dienststellen zur „Asozialenfürsorge", die eng mit den Arbeitsämtern und der Polizei kooperierten – ein Modell, das auch bei Fürsorgereformern nach 1945, wenn auch aus anderen Motiven, wieder Anhänger finden sollte.

Wo auch die „großzügigste" Auslegung des geltenden Fürsorgerechts nicht weiterhalf – bei allen „Asozialen", die von eigenen Einkünften lebten –, verlegten sich Wohlfahrtsbehörden nun verstärkt auf Entmündigungen. Auch hier spielte Hamburg – neben Berlin – eine Vorreiterrolle: Hier war mit Georg Steigerthal, der 1926 bis 1950 das gesamte Anstaltssystem der Stadt mit mehreren tausend Insassen leitete, einer der profiliertesten Bewahrungsexperten Deutschlands tätig. Steigerthal, ein entschiedener Verfechter der zwangsweisen Anstaltsfürsorge für „Gefährdete" in billigen Sammelanstalten, führte in der Hansestadt mit Hilfe extensiv gehandhabter Entmündigungen die Bewahrung faktisch durch. Die Lebensbedingungen für die 1937 rund 4 500 Insassen der Hamburger Anstalten wurden von der Anstaltsleitung zusehends verschärft, die Todesrate stieg deutlich an, und viele von ihnen wurden zwangsweise sterilisiert und seit 1940/41 im Zuge der „Euthanasie" ermordet.[544]

Eine weitere führende Akteurin der Hamburger Bewahrungspraxis war die bereits in anderen Zusammenhängen erwähnte Käthe Petersen, seit 1936 Leiterin des

---

542 Vgl. Peukert, Grenzen, S. 276ff. Auf die gewisse Schutzfunktion dieser meist kirchlichen Einrichtungen vor allem in Hinblick auf drohende Zwangssterilisierungen verweist Andreas Wollasch, Fürsorgeverein, S. 213f.

543 Vgl. ausführlich Ayaß, „Asoziale", S. 105ff.; zahlreiche Beispiele auch bei Klaus Scherer, „Asozial", S. 37ff.

544 So schrieb Steigerthal in einem offiziellen Jahresbericht für 1936, daß in dem riesigen Versorgungsheim Farmsen im „Hinblick auf das immer schlechter werdende Menschenmaterial hochwertige Gerichte fast ganz abgeschafft" worden seien; zitiert nach Ayaß, „Asoziale", S. 100. Wie viele „Asoziale" insgesamt ein Opfer der „Euthanasie" wurden, ist nicht bekannt; vgl. auch ebenda, S. 175.

Pflegeamts der Stadt.[545] Sie übernahm bis 1945 im Rahmen der klassischen „Gefährdetenfürsorge“ 1 450 Sammelvormundschaften für entmündigte Frauen, die größtenteils in den Hamburger Wohlfahrtsanstalten interniert wurden. Auch Petersen rechtfertigte die auf fragwürdigen Kriterien wie „Geistesschwäche“ oder „moralischem Schwachsinn“ basierende Entmündigungspraxis mit den jetzt dem Einzelinteresse übergeordneten „Interessen der Volksgemeinschaft“.[546] Ziel der behördlichen Sammelvormundschaft war zunächst die Erleichterung der Zwangssterilisationen. Darüber hinaus nutzte Petersen dieses Instrument zur massiven Bekämpfung Prostituierter und sexuell unangepaßt lebender Frauen, also den Zielgruppen der klassischen Gefährdetenfürsorge, die seit 1936 verstärkt ins Zentrum der „Asozialen“-Politik des Nationalsozialismus rückten.[547] Wenn Käthe Petersen auch insofern noch alten Bewahrungskonzepten anhing, als sie die Frauen durch Arbeit zu „gemeinschaftsfähigen“ Menschen umerziehen wollte, so hatte sie, zumal nach ihrer Beförderung zur Leiterin der Hamburger Gesundheits- und Gefährdetenfürsorge 1939, doch keine Scheu, an Zwangs- und Gewaltmaßnahmen bei der Verfolgung der „Asozialen“ mitzuwirken. In der Bewahrungspraxis nach 1933 war damit von dem ursprünglichen Bemühen, die strafrechtliche Ahndung von „Verwahrlosung“ durch eine Lebenserziehung im Bewahrungsheim zu überwinden, nichts geblieben, jetzt „bedeutete ‚Bewahrung‘ Internierung zu verschärften Arbeitshausbedingungen“[548].

Wenn ein Bewahrungsgesetz auch nach 1933 nicht zustande kam, dann lag das neben den alten Problemen der Abgrenzung, Durchführung und Finanzierung vor allem daran, daß seit 1937/38 die „Asozialen“-Politik unter geänderten Vorzeichen stand: Nicht mehr repressive Fürsorge, sondern zentralistisch geleitete Beschaffung von Arbeitskräften um jeden Preis und radikale „Vernichtung“ der „Minderwertigen“ standen jetzt im Mittelpunkt. Dementsprechend ging die Führung hier endgültig auf Himmlers Polizeiapparat über. Nach einem internen Erlaß des Reichsinnenministeriums vom Dezember 1937 konnten im Zeichen der Kriminalitätsprävention auch „Asoziale“ in Vorbeugehaft genommen werden.[549] Tatsächlich veranstalteten Gestapo und Kriminalpolizei 1938 die berüchtigte Aktion „Arbeitsscheu Reich“, in deren Verlauf rund 10 000 Menschen verhaftet und in Konzentrationslager gebracht wurden. Primäres Ziel dieser unter tatkräftiger Mithilfe der meisten Arbeits- und Wohlfahrtsämter, aber auch der Einrichtungen der Wandererfürsorge durchgeführten Verhaftungsaktion war die Mobilisierung aller Arbeitskraftreserven für die nun um SS-Produktionsstätten erweiterten Konzentrationslager.[550]

---

[545] Zur Rolle Käthe Petersens während des Nationalsozialismus vgl. Rothmaler, Sozialpolitikerin, S. 78ff.

[546] Zitiert nach ebenda, S. 81.

[547] Vgl. Ayaß, „Asoziale“, S. 184ff.

[548] Ebenda, S. 94.

[549] Vgl. zum Folgenden ebenda, S. 138ff.; ferner Sachße/Tennstedt, Geschichte, Bd. 3, S. 266ff.; Willing, Bewahrungsgesetz, S. 172ff.

[550] Dort bildeten die „Asozialen“ nicht nur eine eigene Kategorie, sondern stellten zu Beginn des Krieges unter den Vorbeugungshäftlingen auch die größte Gruppe mit überdurchschnittlich hoher Sterbeziffer – die „Vernichtung durch Arbeit“ war also für die „Asozialen“ bereits mit einkalkuliert; vgl. Ayaß, „Asoziale“, S. 163ff.

Die Arbeitshäuser und kommunalen Arbeitslager, die Wanderarbeitsstätten und Arbeiterkolonien leerten sich wieder, mußten teilweise sogar geschlossen werden, da es auf Deutschlands Straßen keine „Wanderer" mehr gab und die verhafteten „Asozialen" entweder von der Polizei direkt in die KZ eingewiesen oder von den Wohlfahrtsämtern aus Kostengründen dorthin überführt wurden. Für die Diskussion über die Bewahrung bedeutete dies das Ende, wie den Fürsorgeexperten von Vertretern der Sicherheitspolizei im August 1938 auch sehr deutlich gesagt wurde.[551] Tatsächlich war mit der polizeilichen Auslese der vermeintlich Arbeitsfähigen den Bewahrungskonzepten ohnehin die ökonomische Grundlage genommen, hätten doch mit den verbleibenden alten, kranken oder behinderten „Asozialen" Bewahranstalten nicht aufrechterhalten werden können.[552]

Statt dessen bemühte sich Himmlers Reichssicherheitshauptamt um eine weitere Ausweitung der polizeilichen Zugriffsmöglichkeiten auf alle „Verwahrlosten", insbesondere die als unerziehbar geltenden Fürsorgezöglinge.[553] Nach jahrelangen Auseinandersetzungen zwischen Reichssicherheitshauptamt und Justizministerium über ein „Gesetz über die Behandlung Gemeinschaftsfremder" wurden die Arbeiten daran jedoch schließlich im August 1944 eingestellt; da die von einem solchen Gesetz betroffenen Personengruppen ohnehin längst interniert waren, hätte es nur eine nachträgliche Legalisierung der herrschenden Praxis bedeutet.

Für eine wichtige Teilgruppe des avisierten Gesetzes waren dessen Bestimmungen allerdings de facto seit Frühjahr 1944 in Kraft: die „verwahrlosten" Jugendlichen zwischen 16 und 21 Jahren. Bereits 1940/41 waren der Kriminalpolizei unterstellte sogenannte Jugendschutzlager errichtet worden, in denen als „asozial" eingestufte Fürsorgezöglinge inhaftiert wurden, um sie von ihren sozial angepaßteren Mitzöglingen zu trennen, sie „nach kriminalbiologischen Gesichtspunkten zu sichten", einen letzten „Erziehungsversuch" zu unternehmen oder einfach unter – für die Lager durchaus einträglicher – „Ausnutzung ihrer Arbeitskraft zu verwahren".[554] Als „unerziehbar" geltende Jugendliche waren bei Erreichen der Volljährigkeit in ein KZ zu überstellen. Dieses Vorgehen, das nun sogar Minderjährige direkt Himmlers Polizeiapparat überantwortete und das, wie bereits erwähnt, der damals zuständige Referent im Reichsinnenministerium, Hans Muthesius, in voller Kenntnis seiner praktischen Bedeutung – wenn möglicherweise auch mit persönlichen Bedenken – unterstützt hatte[555], wurde schließlich mit einer Novellierung des Jugendgerichtsgesetzes im November 1943 und durch einschlägige Verordnungen der beteiligten Instanzen im Frühling 1944 im Vorgriff auf das Gemeinschaftsfremdengesetz juristisch unterfüttert. Von den schätzungsweise 2500 Jugendlichen, die in den „Jugendschutzlagern" im niedersächsischen

551 Vgl. Peukert, Grenzen, S. 282.
552 Vgl. Sachße/Tennstedt, Geschichte, Bd. 3, S. 268.
553 Vgl. auch zum Folgenden Peukert, Grenzen, S. 283ff.; ferner Sachße/Tennstedt, Geschichte, Bd. 3, S. 270ff.; Ayaß, „Asoziale", S. 180ff., 202ff.; Willing, Bewahrungsgesetz, S. 187ff.
554 Runderlaß Himmlers vom 25. 4. 1944, zitiert nach Peukert, Grenzen, S. 288.
555 Vgl. Schrapper, Hans Muthesius, S. 126ff., bes. 134f.

Moringen und im uckermärkischen Fürstenberg inhaftiert wurden – hinzu kam für polnische Kinder und Jugendliche ein von Muthesius mitgeplantes Lager in Lodz/Litzmannstadt[556] – haben viele den grausamen Lageralltag nicht überlebt.

Für die Frage nach der Kontinuität zwischen den Bewahrungsdebatten der Fürsorge seit 1920 und der polizeilichen Bekämpfung der „Asozialen“ im Nationalsozialismus ergibt sich bei aller gebotenen Differenzierung die resümierende Antwort, daß die professionellen Fürsorgeexperten diese Entwicklung so nicht gewollt, ihr aber zumindest „den Weg geebnet“ haben[557], daß ihr Verhalten „auch ohne direkte Intention für ein Gemeinschaftsfremdengesetz zumindest grob fahrlässig“ und damit die Entwicklung des Bewahrungsgedankens zum Gemeinschaftsfremdengesetz „mehr als nur ein Betriebsunfall der Fürsorgegeschichte“[558] gewesen war. Vor allem die radikalisierten Konzepte der frühen dreißiger Jahre enthielten mit verschärftem Arbeitszwang, gefängnisähnlicher Internierung und dem Postulat der „Unerziehbarkeit“ bereits entscheidende Vorgaben für die nationalsozialistische Praxis. Neu und von anderer Qualität war hingegen die zunehmende Dominanz der rassenhygienischen Zielsetzung, die schließlich die Ermordung der „Asozialen“ begründete und damit einen deutlichen Bruch mit den bisherigen Bewahrungszielen herbeiführte. Allerdings kann die Verfolgung der „Asozialen“ im Nationalsozialismus nicht allein mit der Umsetzung rassenhygienischer Ziele erklärt werden: „Es war gerade das Zusammenwirken eher pragmatisch ausgerichteter fürsorgerischer Disziplinierung und rassistischer ‚Ausmerze‘, das die Effizienz der Verfolgung ausmachte.“[559]

Jenseits der inhaltlichen Kontinuitäten und Brüche gab es nach 1933 und eben auch nach 1945 eine deutliche personelle Kontinuität: Viele der hier erwähnten Fürsorgeexperten spielten nicht nur in der Bewahrungsdiskussion und -praxis der Weimarer Zeit und während des Nationalsozialismus eine führende Rolle, sondern auch bei den Überlegungen für eine Neuregelung der Gefährdeten-, respektive Nichtseßhaftenhilfe der jungen Bundesrepublik.[560] Angesichts der ihnen nur

---

556 Vgl. ebenda, S. 150ff.

557 Sachße/Tennstedt, Geschichte, Bd. 3, S. 272.

558 Ayaß, „Asoziale“, S. 209. Die Wegbereiter-Funktion des Bewahrungskonzepts durch die der zeitgenössischen Sozialpädagogik „immanente Seite der Aussonderung Nichtanpaßbarer“ betont Peukert, Grenzen, S. 274–301 (Zitat S. 301); ähnlich Blandow, Bewahrung, S. 135f. Demgegenüber wendet sich Andreas Wollasch, Fürsorgeverein, S. 224f., dagegen, die Kontinuitätslinien absolut zu setzen, und verweist auf die „Verweigerung der AWO und die Resistenz der KFV“, womit „sich zwei Hauptstützen der bisherigen Bewahrungsdiskussion dem vom NS vollzogenen Paradigmenwechsel“ entgegengestellt hätten (S. 225). Kritischer zur Rolle des KFV demgegenüber Willing, Bewahrungsgesetz, S. 150f. Vor allem Hong, Welfare, S. 239ff., fordert in Auseinandersetzung mit Peukert unter Hinweis auf den genuin therapeutischen Kern des Bewahrungskonzepts bürgerlich „progressiver“ Fürsorgereformer wie Polligkeit oder Eiserhardt dessen strikte Trennung von der rassenhygienisch begründeten Verfolgungspolitik der Nationalsozialisten.

559 Ayaß, „Asoziale“, S. 223.

560 Die personelle Kontinuität umfaßte freilich nicht die Bewahrungsexperten der zwanziger Jahre, die jüdischer Herkunft waren bzw. politisch eher links orientiert waren. Diese hatten den Nationalsozialismus entweder nicht überlebt oder Deutschland verlassen müssen; vgl. Willing, Bewahrungsgesetz, S. 308f.

zu gut bekannten Pervertierung des Bewahrungsgedankens während des „Dritten Reiches" war das fast nahtlose Anknüpfen an ihre alten Überlegungen – gelinde gesagt – frappierend. Ebenso, wie viele von ihnen nach der nationalsozialistischen Machtübernahme den neuen Vorgaben gefolgt waren, versuchten sie nun abermals, oft in gleicher oder ähnlicher beruflicher Stellung wie vor 1945, ihre fürsorgerischen Konzepte den gewandelten politischen Verhältnissen anzupassen, ohne deren Kern aufzugeben.

Am Ende des Zweiten Weltkriegs hatte sich die Klientel der Fürsorge für „Gefährdete" und Nichtseßhafte allerdings erheblich geändert: In den noch vorhandenen Einrichtungen der Wandererfürsorge lebten jetzt Flüchtlinge, Evakuierte oder Kriegsheimkehrer; ein neues Phänomen waren die sogenannten Stadtstreicher, Obdachlose, die in einer Stadt in Bunkern, Ruinen oder Behelfsunterkünften zu überleben versuchten.[561] Doch obwohl es die einst typischen „Kolonisten" nicht mehr gab, ebenso wenig wie das „geordnete" Wandern Arbeitssuchender, hielt die Wandererfürsorge an den traditionellen Konzepten fest, wenn sie auch versuchte, die Kolonien um besondere Pflegeabteilungen, Altenheime und Jugendeinrichtungen zu erweitern.[562] Gleichzeitig bemühten sich etwa die westfälischen Fürsorgeverbände um eine administrative Bewältigung des Problems: Klare Zuständigkeiten, Unterbringung in Lagern und die rigide Verpflichtung zur Arbeit, was angesichts der desolaten Arbeitsmarktverhältnisse allerdings schwierig war, sollten diese Menschen wieder seßhaft machen, um so „unlauteren Elementen [...] die Möglichkeit zu nehmen, sich auf Kosten der Allgemeinheit durchs Leben zu schlagen".[563] Schon in seiner bloßen Quantität neuartig war auch das Problem der vielen obdachlos umherwandernden, oft verwaisten Jugendlichen und jungen Erwachsenen, die sich ohne offizielle Papiere und Lebensmittelkarten mit Gelegenheitsarbeiten, kleineren Diebstählen, Schwarzhandel und Prostitution durchs Lebens schlugen und eine durch ihr Vorgehen im Nationalsozialismus ohnehin desavouierte Jugendfürsorge, die auch nicht über genügende und geeignete Hilfsmöglichkeiten verfügte, völlig überforderten.[564]

Zur Lösung des Problems sahen sich die alten Verfechter der Bewahrung auf den Plan gerufen, die gesetzliche Möglichkeiten zur „Arbeitserziehung" oder „Bewahrung" dieser nun wieder als „verwahrlost" charakterisierten Menschen forderten. Auf dem ersten Fürsorgetag nach dem Krieg bildete der „Kampf gegen Verwahrlosung und Straffälligkeit unserer Jugend" ein Hauptthema mit der Forderung nach einer Stärkung der Polizei und nach Verordnungen „zum Schutz der heimatlosen Jugend", zur „Unterbringung verwahrloster Frauen und Mädchen" sowie zur „Arbeitserziehung".[565] Auch der Wohlfahrtsausschuß der britischen Zone und der Allgemeine Fürsorgeerziehungstag (AFET) 1946 sowie die kon-

561 Vgl. Ayaß, Verfolgung, S. 99; Kiebel, Jahre; Treuberg, Mythos, S. 132f.
562 Vgl. Oelhoff, Wiederaufbau; NDV 27 (1947), S. 141f.; 32 (1952), S. 117f.
563 So entsprechende Richtlinien der Vereinigung der Fürsorgeverbände Westfalens, abgedruckt in: NDV 27 (1947), S. 125f.; vgl. auch NDV 29 (1949), S. 71f.
564 Vgl. Osten, Jugend- und Gefährdetenfürsorge, 2002, S. 156ff.; Hasenclever, Jugendhilfe, S. 154ff.
565 Vgl. Bamberger, Kampf, S. 56ff.

fessionellen Berufsverbände 1949 forderten die gesetzliche Möglichkeit, „über 18 Jahre alte Personen männlichen und weiblichen Geschlechts, die durch ihr gemeinschaftswidriges Verhalten sich selbst und ihre Mitmenschen gefährden und schädigen, in Bewahrung zu nehmen“.[566]

In klarer Erkenntnis der neuen politischen Lage konzentrierte die schnell wieder zur vorerst führenden Bewahrungsspezialistin des DV avancierte Hilde Eiserhardt ihre Überlegungen auf die klassische Klientel der sexuell auffälligen jungen Mädchen und Frauen, bot doch die allgemein besorgniserregende Ausbreitung von Geschlechtskrankheiten eine hilfreiche Legitimierung für Zwangsmaßnahmen. Zwar, so ein mit Sicherheit von Eiserhardt stammender Artikel im DV-Rundschreiben vom August 1946, seien viele der Betroffenen minderjährig, doch die Erziehungsmittel der Jugendämter seien hier nicht angebracht. „Wir brauchen Arbeitserziehung und wir brauchen ein Recht zum Festhalten, da es sich bei diesen vagabundierenden Frauen und Mädchen um Menschen handelt, die jegliche Bindung an Familie und Heimat, an Sitte und Ordnung verloren haben und freiwillig keine geregelte Arbeit mehr annehmen werden.“[567] Zwar rekurrierte Eiserhardt hier wieder auf die gleichen bürgerlichen Wertvorstellungen, die den Bestrebungen nach Bewahrung auch Mitte der zwanziger Jahre zugrunde gelegen hatten; doch die damalige „fürsorgliche“ Haltung gegenüber den zu Bewahrenden und den allgemeinen Erziehungs- und Schutzwillen griff sie nicht wieder auf. In der kaum kaschierten ablehnenden Perspektive und der Verkürzung auf rigide Arbeitserziehung zeigte das nationalsozialistische Erbe seine Wirkung.

Das galt zunächst auch für Muthesius, der gerade das Entnazifizierungsverfahren glücklich überstanden hatte und beim DST beruflich Tritt zu fassen suchte: In einem im Dezember 1947 für den DST erstellten Gutachten des DV zur Bekämpfung von Geschlechtskrankheiten konstatierte er seit Kriegsende deren sprunghaftes Ansteigen, denn (erst!) der „Umsturz 1945 mit seiner Zerstörung aller normalen Lebensgrundlagen sowie das Einströmen der Besatzungsarmeen zerbrachen alle Festigung und alle Bande“.[568] Die große Mobilität der Bevölkerung mache die bisherigen gesetzlichen Methoden vielfach obsolet, angesichts der akuten Gefahr für die „Volksgesundheit“ und der erheblichen Kosten dürfe man jetzt „auch nicht davor zurückschrecken, mit Zwangsmaßnahmen vorzugehen, da der Schutz der Gesamtheit höher zu werten ist, als der Schutz der einzelnen Persönlichkeit, die sich einem ungeordneten Leben hingibt“; Muthesius forderte daher u.a. die „Schaffung von Rechtsgrundlagen für [die] Unterbringung verantwortungsloser Kranker und Geheilter zur Arbeitserziehung und Bewahrung“.[569] Hauptzielgruppe dieser Zwangsmaßnahmen waren junge Frauen, die sich von Besatzungssoldaten aushalten ließen, nach Auffassung eines Medizinalbeamten des

---

566 Zitiert nach Kitz, Aufgaben, S. 245.; vgl. auch Osten, Jugend- und Gefährdetenfürsorge, 2002, S. 160ff.

567 Rundschreiben 1946, S. 12. Der Artikel war mit Eiserhardts traditionellem Kürzel „s“ gezeichnet; vgl. ferner Rundschreiben 1946, S. 25ff. Eiserhardt starb 1955.

568 Das Gutachten vom 18. 12. 1947 ist abgedruckt in: NDV 28 (1948), S. 105ff. (Zitat S. 105).

569 Ebenda, S. 106f.; vgl. ergänzend Schrapper, Hans Muthesius, S. 198ff.

nordrhein-westfälischen Sozialministeriums „untätige oder berufslose und darum gelangweilte Frauen und Mädchen", bei denen „Arbeitsscheu mit einer gewissen parasitären Genußsucht gepaart" sei.[570]

Zwar war der von den Fürsorgevertretern propagierte Ansatz, die Bekämpfung der Geschlechtskrankheiten nicht auf die Seuchenhygiene zu beschränken, sondern durch vor- und nachgehende fürsorgerische Hilfen zu ergänzen, angesichts der hohen Rückfallquoten plausibel[571]; doch die ungeminderte Bereitschaft zur Zwangsasylierung vor allem von jungen Frauen, die der „Zusammenbruch zuvor gültiger Werte, die extreme materielle Not, Verlust von Angehörigen und Wohnraum [...] zu einer Überlebensform [zwangen], die Amtsrichtern und Fürsorgern als Gipfel sexueller Verwahrlosung erschien", und die in der Praxis vorerst nichts anderes als Arbeitshaushaft bedeutete[572], wirft auf diesen Hilfeansatz ein zumindest fragwürdiges Licht. Erste Frucht der Bemühungen um eine rechtlich abgesicherte Bewahrung „Gefährdeter" waren die bereits vorgestellten hessischen und bayerischen Verordnungen „zum Schutz der heimatlosen Jugend", „zur Unterbringung verwahrloster Frauen und Mädchen" bzw. „über Arbeitserziehung" von 1946. Diese Verordnungen galten jedoch nur wenige Jahre, da sie entweder als verfassungswidrig eingestuft wurden oder ab April 1949 unter das von der amerikanischen Militärregierung verhängte Arbeitshausverbot fielen.

Indem sie den erzieherischen Ansatz auf eine Disziplinierung zur Arbeit beschränkten und das Paradigma der „Unerziehbarkeit" und damit die „Asozialität" von jungen Menschen zur Begründung einer „Bewahrung" übernahmen, zeigte sich, daß die Fürsorgevertreter zumindest in den späten vierziger Jahren den repressiven Bewahrungskonzepten seit der Weltwirtschaftskrise noch sehr viel näher standen als dem sozialpädagogischen Optimismus von Mitte der zwanziger Jahre.[573] Ungeachtet des den meisten von ihnen zuzugestehenden echten Hilfewillens gerade gegenüber jungen Menschen ohne jede soziale Bindung und materielle Sicherung bleibt es mithin beklemmend, mit welcher Selbstverständlichkeit viele Fürsorgevertreter an bis in die späten dreißiger Jahre verfochtene Bewahrungsvorstellungen anknüpften und dabei nicht selten sogar die gleichen Formulierungen wie nach 1933 verwendeten.[574] Gerade Vertreter dieses so prekären Für-

---

570 Zitiert nach NDV 29 (1949), S. 134.

571 Vgl. ebenda, S. 133ff.

572 Vgl. am Beispiel des zunächst in ungebrochener Tradition weitergeführten Arbeitshauses Breitenau im Regierungsbezirk Kassel Ayaß, Arbeitshaus, S. 333ff., wo diese Frauen formal wegen Landstreicherei nach § 361 StGB interniert wurden (Zitat S. 337f.).

573 Vgl. etwa NDV 29 (1949), S. 136.

574 Der NDV bot dafür ein willkommenes Forum: Besonders negativ herausstechend ist eine unter dem Kürzel „ü" im NDV 28 (1948), S. 160f., erschienene, zustimmende Besprechung eines Aufsatzes des Psychiaters H. Stutte, in dem dieser die Vererbbarkeit von „Asozialität" behaupten und damit nach 1945 eine Auffassung verfechten konnte, die selbst unter NS-Forschern umstritten war. Stutte kam darin zu dem Ergebnis, daß „die Gruppe ehemaliger Fürsorgezöglinge in ihrer Gesamtheit eine in erbbiologischer Hinsicht negative Bevölkerungsauslese" verkörpere, und forderte, „den Prozentsatz der Fürsorgezöglinge, die weder durch ihre eigene soziale Leistung noch durch die Qualität der Nachkommen die fürsorgerische Betreuung rechtfertigen, mit Hilfe geeigneter Siebungsmaßnahmen zu verkleinern". Es sei davon auszugehen, „daß die Abstammung aus

sorgebereichs offenbarten damit einen Mangel an Sensibilität und Bereitschaft zur Reflexion des eigenen Tuns und Schreibens während des Nationalsozialismus, der ihr damaliges Verhalten als keineswegs nur opportunistisch kennzeichnet, ihre Haltung auch in den fünfziger Jahren prägen sollte und selbst vor bewußter Geschichtsklitterung nicht zurückschreckte.[575]

Die Väter und Mütter des Grundgesetzes allerdings legten die Hürden für eine zwangsweise „Bewahrung“ wieder hoch, höher als in der Weimarer Verfassung: In Ausführung der Garantie des Grundrechts der Freiheit der Person und der Berufswahl in den Artikeln 2 und 12 GG sieht Artikel 104 GG grundlegende Rechtsgarantien bei Freiheitsentziehung vor: Danach kann die Freiheit der Person „nur auf Grund eines förmlichen Gesetzes und nur unter Beachtung der darin vorgeschriebenen Formen beschränkt werden“ und ist für eine Freiheitsentziehung in jedem Falle eine richterliche Entscheidung erforderlich. Damit war u.a. der § 20 RFV auch für das übrige Bundesgebiet rechtsunwirksam geworden.

Bereits unter dem 7. Dezember 1949 beantragte die Bundestagsfraktion der CDU/CSU die Vorlage eines Bewahrungsgesetzes[576]; allerdings wurde dieser knappe, nicht näher begründete Antrag, der möglicherweise auf Drängen von CDU-Mitgliedern aus den Reihen der konfessionellen Gefährdeten- und Nichtseßhaftenfürsorge ausgearbeitet worden war, ohne Aussprache an den Fürsorgeausschuß des Bundestags verwiesen und damit erst einmal der parlamentarischen

---

einer Familie mit seit Generationen gesellschaftsfeindlicher oder auch parasitärer und asozialer Haltung die Erwartungen an eine Ausgleichung der Dissozialität eines Jugendlichen von vornherein klein halte“, so daß sie, da ohnehin unerziehbar, bloß „bewahrt“ werden müßten. In einem ungezeichneten Artikel im NDV 27 (1947), S. 131, wird einem Großteil umherwandernder Jugendlicher „Arbeitsscheu“ attestiert, deren Recht auf persönliche Freiheit aufgrund ihres verantwortungslosen Lebenswandels in Frage zu stellen sei: „Steht diesem Recht nicht als stärkerer Anspruch an den Staat das Recht der anderen Menschen gegenüber, in einem geordneten Gemeinwesen zu leben, ohne ständig bedroht und geschädigt zu werden durch ein Heer von Parasiten?“ (S. 132). In einem Artikel des NDV von Anfang 1950 wurde die Heidelberger Wichern-Siedlung für „asoziale“ Familien im Kern keineswegs in Frage gestellt und zur Lösung der dortigen Probleme „die Möglichkeit der Isolierung völlig unbeeinflußbarer Elemente als letzte Lösung“, also ein Bewahrungsgesetz, gefordert, NDV 30 (1950), S. 40; vgl. ferner die DV-Sondernummer vom Mai/Juni 1951 zum 75. Geburtstag Polligkeits, wo Georg Steigerthal (S. 160f., 207) kaum verklausuliert sein Entmündigungskonzept verteidigte, und sogar der ehemalige SA-Obersturmbannführer Alarich Seidler den von ihm 1934 gegründeten und mittlerweile aufgelösten Bayerischen Landesverband für Wanderdienst als positives Modell propagieren konnte (163f.); für Steigerthals nach 1945 auch öffentlich kaum modifizierte Haltung siehe Steigerthal, Leute; weitere Beispiele bei Treuberg, Mythos, S. 130ff., 158ff.; ferner siehe Willing, Vorgeschichte, S. 604.

575 So wurde im Rundschreiben 1946, S. 26, behauptet, lieber hätten die Fürsorgekreise nach 1933 die „sittliche Verwahrlosung“ junger Frauen in Kauf genommen, „als daß man durch die Forderung nach einer fürsorgerischer [sic] Bewahrung auch nur die geringste Handhabe bieten wollte, um die Machenschaften des Naziregimes zur Zwangsunterbringung unerwünschter Personen auch nur anscheinend zu unterstützen“. Petersen behauptete noch 1961, von 1933 bis 1945 hätten die Vorarbeiten der Fachkreise an diesem Entwurf „geruht“, vgl. Petersen, Hilfe, S. 39.

576 BT, 1. Wp. 1949, Anlage, Bd. 1, Drs. 287.

Kleinarbeit überantwortet.[577] Vorsitzende des Ausschusses war Helene Wessel, die nun dafür sorgte, daß durch Anhörung bewährter Bewahrungsspezialisten die alten Konzeptionen weiterverfolgt wurden[578]: Den Anfang machte im Juli 1950 die mittlerweile mit dem alten DV-Vorsitzenden verheiratete Hilde Polligkeit-Eiserhardt, die – mit erstaunlicher Chuzpe die Tatsachen über ihre eigene Haltung nach 1933 verdrehend – nun einen pragmatischen Kurs vorschlug[579]: Jetzt vertrat sie wieder eindeutig das Bewahrungskonzept von 1925/28 und empfahl, durch klare Begrenzung des Personenkreises und eindeutige Rechtsgarantien die politischen Widerstände aus dem Weg zu räumen. So solle man alle Versuche abwehren, „Lücken im Strafrecht, in der Irrengesetzgebung oder im Geschlechtskrankengesetz mit dem Bewahrungsgesetz zu schließen", zumal sich für einen derart heterogenen Personenkreis ohnehin kein Kostenträger fände und damit die alten Finanzierungsfragen wieder akut würden. Ziel des Gesetzes sei nicht primär der Schutz der Allgemeinheit, sondern individuelle fürsorgerische Hilfe für den begrenzten Personenkreis der durch „abnorme Veranlagung", durch „krankhafte[n] oder außergewöhnliche[n] Willens- oder Verstandesschwäche" Gefährdeten, womit sie vor allem auf „die schwachsinnigen Frauen in der Prostitution"[580] rekurrierte. Allerdings solle ein solches Gesetz erst dann anlaufen, wenn genügend geeignete Einrichtungen vorhanden und in ihrer Finanzierung gesichert seien. Im übrigen empfehle sie dem Ausschuß, durch einige Pflegeämter beispielhafte Lebensläufe sammeln zu lassen. „Solche Lebensläufe überzeugen mehr als alle theoretischen Darlegungen."[581]

Muthesius argumentierte vor dem Ausschuß bereits sehr viel vorsichtiger: Indem er eine deutliche Intensivierung der präventiven Arbeit forderte und Bewahrung nur als letztes Mittel sah, das nicht eine „mechanische Einsperrung", sondern der Versuch für eine „erzieherische Beeinflussung" sein dürfe, verabschiedete Muthesius das alte Konzept einer angeborenen Disposition zur „Verwahrlosung".[582] Auch er hielt die Definition des Personenkreises für das Hauptproblem und orientierte sich daher am britischen Mental Deficiency Act von 1913, der eng begrenzte Tatbestände von Geistesschwäche zur Voraussetzung einer Bewahrung

---

577 Vgl. einen entsprechenden interfraktionellen Antrag vom 17. 1. 1950, BT, 1. Wp. 1949, Anlage, Bd. 2, Drs. 394. Zu denken wäre hier an Initiativen Elisabeth Zillkens und Friedrich von Bodelschwinghs. Zu den Details der Bemühungen um ein Bewahrungsgesetz nach 1945 vgl. Willing, Bewahrungsgesetz, S. 227ff., sowie Osten, Jugend- und Gefährdetenfürsorge, 2002, S. 187ff.; ferner, allerdings ohne Erwähnung des BSHG, Blandow, Bewahrung, S. 136ff.

578 Vgl. Vermerk Abteilung V vom 19. 1. 1950, BAK, B 106/20577.

579 Vgl. Kurzprotokoll der Sitzung der Ausschüsse für Fragen der öffentlichen Fürsorge und für Fragen der Jugendfürsorge am 25. 7. 1950, ebenda; Polligkeit-Eiserhardt behauptete dort, „daß wir alle vom Sommer 1933 an jeglichen Versuch unterließen, für ein Bewahrungsgesetz einzutreten, daß wir sogar vor seinem Erlaß warnten, weil wir sahen, welch gefährliche Waffe man der Hitlerschen Willkürherrschaft damit in die Hand gegeben hätte".

580 NDV 30 (1950), S. 249.

581 Kurzprotokoll der Sitzung der Ausschüsse für Fragen der öffentlichen Fürsorge und für Fragen der Jugendfürsorge am 25. 7. 1950, BAK, B 106/20577.

582 Vgl. Inhaltsangabe des Referats von Muthesius vor den Bundestagsausschüssen am 11. 10. 1950, ebenda.

machte. Mit seinem Resümee, angesichts der geänderten Rechtslage müsse man „auch als Freund des Bewahrungsgedankens“ ein Ausführungsgesetz zu Art. 104 GG als vordringlich ansehen, bewies Muthesius zumindest abermals einen feinen Instinkt für die jeweilige politische Großwetterlage. Wenige Tage zuvor hatte nämlich Kitz auf dem Fürsorgetag erklärt, daß auch das Innenministerium die Bewahrungsfrage prüfe, und angekündigt, daß im Justizministerium derzeit ein Gesetz über das gerichtliche Verfahren bei Freiheitsentziehung vorbereitet werde.[583]

Klar gegen ein Bewahrungsgesetz sprach sich Emma Schulze vom AWO-Hauptausschuß vor den Bundestagsabgeordneten aus: Die Erfahrung mit dem Zwangssterilisierungs-Gesetz von 1933 habe bewiesen, daß weder eine exakte Definition des Personenkreises noch Rechtsgarantien vor Mißbrauch geschützt hätten, denn der Wert eines Gesetzes sei abhängig „von der Qualität und der Qualifikation derer, die das Gesetz ausführen“.[584] Tatsächlich aber sei „das sozialmedizinische und sozialpädagogische Wissen und Können in Deutschland nicht auf der Höhe der modernen Entwicklung“: Die notwendigen Psychotherapeuten fehlten ebenso wie spezialisierte klinische Abteilungen, das vorhandene Personal sei vielfach zwischen 1933 und 1945 ausgebildet worden und ohnehin zur Zeit überlastet, es bestehe die Gefahr einer vorschnellen Bewahrung aus Kostengründen, und über die Ausgestaltung der Bewahrungsheime, ja über die Ziele der Bewahrung selbst sei überhaupt noch nicht diskutiert worden. Zudem verwies Schulze auf das Fehlen einer als mögliches Korrektiv wirkenden öffentlichen Meinung, denn diese habe sich noch nicht von den ihr zwischen 1933 und 1945 zugefügten Schäden erholt und sei „heute immer noch schnell bei der Hand mit Urteilen wie ‚defekt, minderwertig‘“. Von den Befürwortern eines Bewahrungsgesetzes aus den zwanziger Jahren wandte sich damit einzig die AWO nach den Erfahrungen des Nationalsozialismus eindeutig nicht nur von dem Versuch ab, dieses schwierige Gebiet rechtsförmlich zu fassen, sondern stellte auch die „Bewahrung“ überhaupt grundsätzlich in Frage: Da wahrscheinlich Defizite des „menschlichen Milieus“ die entscheidende Ursache von „Verwahrlosung“ bildeten, sei es „sehr fraglich, ob der Mangel an günstigen sozialen Beziehungen oder überhaupt der Mangel an sozialer Beziehung [...] heilbar ist durch einen Abschluß von sozialen Bindungen, wie das in einem Bewahrungsheim gegeben ist“. Notwendig seien daher eine Modernisierung der Heime und Pflegeanstalten, der Ausbildung der zuständigen Sozialarbeiter, Mediziner und Juristen, eine intensivierte Förderung der Hilfsschulkinder, Erziehungsberatung, Sexualerziehung und ein Ausbau der psychologischen Forschung. Angesichts der immensen Kosten, die die potentiellen Bewahrungsfälle zur Zeit verursachten, seien solche Investitionen sogar kostensparend.

Wenn auch diese grundsätzlichen Bedenken bei den im DV organisierten Fürsorgefachleuten auf wenig Widerhall stießen, so schien Muthesius zumindest gewillt, das Problem retardierend anzugehen: Zwar beschloß der Vorstand des DV

583 Vgl. Kitz, Aufgaben, S. 245f.

584 Stellungnahme von Emma Schulze zu einem Bewahrungsgesetz vom 12. 10. 1950, BAK, B 106/20577.

Mitte November 1950, einen besonderen „Fachausschuß für Nichtseßhafte und Entwurzelte“ einzusetzen, doch sollte dieser zunächst eine genaue Lageanalyse erarbeiten, ehe er zu konkreten Gesetzesvorschlägen komme.[585] Tatsächlich nahm der Fachausschuß seine Arbeit dann erst Ende März 1953 auf; dort dominierten unter der Leitung der neuen KFV-Vorsitzenden Zillken lange die Vertreter der kommunalen und freien Gefährdetenfürsorge im engeren Sinne, unter ihnen viele bekannte Bewahrungsexperten aus Weimarer Tagen, während sich die Wandererfürsorge etwas unterrepräsentiert fühlte.[586]

Auch im Bundestag kam die Bewahrungsfrage kaum voran: Während der Fürsorgeausschuß erst einmal die immer noch als beispielhaft geltende Hamburger Bewahrungspraxis vor Ort besichtigen und dort wie empfohlen einschlägige Lebensläufe sammeln wollte[587], versuchte dessen Vorsitzende Wessel, die Dinge offenbar auf eigene Faust voranzutreiben, und legte im Juni 1951 für das Zentrum einen mit dem KFV beratenen Entwurf für ein Bewahrungsgesetz vor.[588] Dieser entsprach z.T. sogar wörtlich dem alten Entwurf von 1925 und hatte auch 26 Jahre später nur geringe parlamentarische Chancen: Bundesinnenminister Lehr sah die Vorarbeiten des Fürsorgeausschusses und im eigenen Haus durch diesen Initiativantrag überrollt und wollte ihn dem Ausschuß als Material überwiesen wissen.[589] Während die CDU/CSU dies unterstützte, zerriß Wessels Ausschuß-Kollegin Korspeter von der SPD ihn förmlich in der Luft: Da „Bewahrung“ und „Verwahrlosung“ nicht klar definiert würden, seien der betroffene Personenkreis und das freie Ermessen viel zu groß; weder ärztliche Behandlung noch eine Beteiligung von psychiatrischem Fachpersonal seien vorgesehen; geeignete Heime und damit die notwendigen Voraussetzungen für das Gesetz fehlten. Entscheidender als ein Bewahrungsgesetz für einen möglichst engen Personenkreis sei die Förderung des freiwilligen Anstaltsaufenthalts, zumal die BFV dessen Finanzierung oft verweigerten, also ein Fürsorgegesetz für diese „seelisch und sozial nicht Intakten“ ähnlich dem Krüppelfürsorgegesetz von 1920.[590] Auf Antrag Wessels wurde der Entwurf schließlich dem Fürsorgeausschuß überwiesen, dort aber bis zur Vorlage des angekündigten Regierungsentwurfs auf Eis gelegt.[591]

Ein im Oktober 1951 den Ausschuß-Gutachtern vertraulich vorgelegter Arbeitsentwurf Gottschicks war von den Vorstellungen Korspeters gar nicht so weit entfernt[592]: Um „die psychologischen Hemmungen zu nehmen, die, wie auch die

---

585 Vgl. NDV 30 (1950), S. 249, 265f.

586 Vgl. NDV 40 (1960), S. 110; Scholl, Landeswohlfahrtswerk für Baden-Württemberg an Pastor Suhr am 27. 10. 1960, ADW, HGSt, SP-S XXV 1: 110-1/2.

587 Vgl. Kurzprotokoll über die Besichtigungsfahrt der Bundestagsausschüsse für Fragen der öffentlichen Fürsorge bzw. der Jugendfürsorge am 22./23. 6. 1951, BAK, B 106/20577.

588 BT, 1. Wp. 1949, Anlage, Bd. 12, Drs. 2366; vgl. auch Willing, Bewahrungsgesetz, S. 232ff.

589 Vgl. Bundestagssitzung am 18. 9. 1951, S. 6608, BT, 1. Wp. 1949, Sten. Ber., Bd. 9.

590 Vgl. ebenda, S. 6609ff.

591 Vgl. ebenda, S. 6613; ferner Vermerk Abteilung V vom 4. 2. 1952, BAK, B 106/20577.

592 Vgl. den Vorläufigen Entwurf eines Gesetzes über die Fürsorgehilfe für gefährdete Personen vom 10. 10. 1951, sowie BMI an Polligkeit-Eiserhardt u.a. am 19. 10. 1951, BAK, B 106/20577.

Bundestagsdebatte ergab, den Entwürfen immer wieder entgegenstehen“, sollte der „Schutz gefährdeter Personen vor Verwahrlosung“ im Vordergrund stehen, hingegen „die fürsorgerische Bewahrung nur das letzte Mittel“ sein.[593] Damit stand erstmals seit den Debatten der zwanziger Jahre nicht mehr die Regelung der Modalitäten einer Zwangsasylierung „Gefährdeter“ im Vordergrund, sondern die Verpflichtung der Fürsorgeträger, die Notwendigkeit einer solchen Internierung gar nicht erst entstehen zu lassen. Von dieser geänderten Stoßrichtung, mit der die Sozialabteilung der von Muthesius propagierten Linie folgte, kündete bereits der neue Name des „Gesetzes über die Fürsorgehilfe für gefährdete Personen“. Danach hatten „Personen, die verwahrlost sind oder zu verwahrlosen drohen (Gefährdete)“, einen Rechtsanspruch auf Fürsorgehilfe, die zum Ziel hatte, „Verwahrlosung“ zu beseitigen bzw. zu verhindern, die persönlichen Widerstandskräfte der Betroffenen zu fördern und eine eigenständige Lebensführung zu ermöglichen. Falls erforderlich, sollte der Gefährdete unter ärztlicher Beteiligung zu einem freiwilligen Aufenthalt in einer Anstalt angehalten werden. Lehnte er dies ab, konnte er auf Weisung eines Vormundschaftsrichters zur Bewahrung interniert werden. Dieser Personenkreis war jedoch in Anlehnung an die Vorgaben der Europäischen Menschenrechtskonvention, der die Bundesrepublik im November 1950 beigetreten war, relativ eng umgrenzt: auf Seuchenkranke, Alkohol- oder Rauschgiftsüchtige, Bettler oder Landstreicher über 18 Jahre, sofern „die Verwahrlosung oder die drohende Verwahrlosung [...] auf einer krankhaften oder aussergewöhnlichen Willens- oder Verstandesschwäche“ beruhte. Wenn auch weitgehende Rechtsgarantien u.a. durch die Hinzuziehung eines Arztes vorgesehen waren, so sollte doch eine Bewahrung von prinzipiell unbeschränkter Dauer möglich sein. Wesentlicher Punkt des Entwurfs war, daß die Landesfürsorgeverbände als Träger der Fürsorgehilfe vorgesehen waren und damit endlich die Finanzierung gerade der freiwilligen Maßnahmen – und der entsprechenden Einrichtungen der freien Träger – gesichert werden sollte.

Wenn in den folgenden Jahren der immer wieder überarbeitete Entwurf nicht recht vorankam[594], obwohl auch die zuständigen Länderreferenten ein solches Gesetz unterstützten, hatte das verschiedene Ursachen. Die wohl wichtigste war, daß im September 1952 der Entwurf für das Freiheitsentziehungsgesetz in den Bundestag eingebracht wurde und das Bundesinnenministerium dessen Verabschiedung abwarten wollte, würde doch das parlamentarische Verfahren für ein Bewahrungsgesetz auf der Basis des Gesetzes zu Art. 104 GG ungemein erleichtert.[595] Dieses ließ freilich vier Jahre auf sich warten, mit der Folge, daß die Vorarbeiten für das Bewahrungsgesetz schließlich vom Projekt des großen Bundesfürsorgegesetzes überholt wurden. Hinzu kam, daß 1953 mit der Novellierung des Strafrechts und dem Gesetz zur Bekämpfung der Geschlechtskrankheiten

---

593 Gottschick an Abteilungsleiter am 12.19.195[1], ebenda.

594 Vgl. Willing, Bewahrungsgesetz, S. 238ff.

595 Vgl. Sitzung des Bundestages am 11. 9. 1952, S. 10421ff., BT, 1. Wp. 1949, Sten. Ber., Bd. 13; Kitz, Gegenwartsfragen, S. 331; NDV 34 (1954), S. 350; 45 (1955), S. 81; Gottschick auf der Sitzung des Fachausschusses II vom 5.–7. 12. 1956, Niederschrift, BAK, B 106/9692.

zwei eng benachbarte Gebiete neu geregelt wurden. So wurde das Arbeitshaus wieder bundesweit als strafrechtliche Institution eingeführt und dabei der alte § 361 StGB sowie die 1934 neu eingefügten §§ 42a ff. StGB weitgehend unverändert beibehalten; in der Praxis allerdings machten die Gerichte – durchaus zum Leidwesen mancher Fürsorgeexperten – von diesen strafrechtlichen Bestimmungen gegen Landstreicher, Prostituierte etc. nur relativ wenig Gebrauch.[596] Außerdem war eine umfassende Strafrechtsreform in Arbeit, die u.a. eine juristische Neubewertung der Delikte nach § 361 StGB erbringen sollte.

In der Zwischenzeit wurde daher die „Bewahrung" auf mehr oder weniger freiwilliger Basis mit den gleichen Methoden wie in den zwanziger Jahren durchgeführt.[597] In Nordrhein-Westfalen etwa konnten verurteilte Landstreicher statt in den Strafvollzug in eine Fürsorgeanstalt gehen.[598] Zumindest in Hamburg griff man unter der Ägide der mittlerweile zur Leiterin des Landesfürsorgeamts beförderten Käthe Petersen auch weiterhin immer wieder zum Mittel der Entmündigung und Sammelvormundschaft, um sexuell „gefährdete" junge Frauen in geschlossene Anstalten zu überweisen; nachdem dies rechtlich wieder möglich war, plädierte Petersen auch dafür, gegebenenfalls das Mittel der Einweisung in ein Arbeitshaus nach § 20 RFV zu nutzen.[599] Manche städtische Pflegeämter versuchten zwar, sich von der Dominanz der Gesundheitsämter zu befreien und stärker sozialpädagogische Belange und ambulante Hilfen in den Vordergrund zu stellen. Doch öffentliche Investitionen waren hier offensichtlich wenig populär: In einigen Ländern gab es keine Pflegeämter, Wohlfahrtsämter und Fürsorgeheime ließen auch minderjährige junge Mädchen oft nur zu gern ziehen, es fehlten Wohnheime für die betroffenen Frauen, um diese in dauerhafte Arbeitsstellen vermitteln zu können, und die freien Träger erhielten Pflegesätze, die eine modernere Betreuung kaum zuließen.[600]

Traditionell wie die Methoden blieb auch das Selbstverständnis der „Gefährdetenfürsorge": Hauptzielgruppe waren neben Süchtigen, wiederholt Straffälligen und häufig obdachlosen Familien auch in den fünfziger Jahren die „heimlichen Prostituierten". Da die Zahl der Infizierten seit den frühen fünfziger Jahren stark zurückgegangen war, stand die Bekämpfung der Geschlechtskrankheiten dabei nicht mehr im Vordergrund, zumal deren gesetzliche Neuordnung 1953 auch die

---

596 Vgl. 3. Strafrechtsänderungsgesetz vom 4. 8. 1953, BGBl. I S. 735. Im Jahre 1955 wurden insgesamt 900 Männer und Frauen wegen Verletzung des § 361 StGB in ein Arbeitshaus eingewiesen, davon waren allein 131 unter 21 Jahre alt; zumindest bei den Männern war die (absolute) Zahl der Einweisungen in Bayern und Baden-Württemberg besonders hoch; vgl. Neuordnung des Fürsorgerechts, S. 127f.; auch Vermerk Referat V A 4 vom 15. 11. 1955, BAK, B 106/20050.

597 Vgl. einen Bericht in NDV 30 (1950), S. 66f., über die Gefährdetenfürsorge für Geschlechtskranke im Landesfürsorgeheim Fuldatal, wie die Anstalt Breitenau jetzt hieß, wo junge Frauen haus- und landwirtschaftliche Arbeiten verrichteten und anschließend in neue Stellen vermittelt wurden.

598 Vgl. NDV 32 (1952), S. 104.

599 Vgl. Petersen, Unterbringung, S. 112; dies., Bedeutung, S. 170; Rothmaler, Sozialpolitikerin, S. 86. Kritisch zur Hamburger Entmündigungspraxis NDV 31 (1951), S. 61ff.

600 Vgl. vorerst aus zeitgenössischer Sicht: NDV 32 (1952), S. 104, 302f.; Stetter, Fürsorge für Gefährdete; dies., Fürsorge als Teil; Petersen, Unterbringung.

Gefährdetenfürsorge ausdrücklich einbezog[601]; als Begründung diente statt dessen neben den individuellen sozialen Notlagen vor allem die „Sittlichkeit, Ordnung und Unversehrtheit des persönlichen und gesellschaftlichen Lebens“, die man in kulturpessimistischer Perspektive in einer pluralistischen und hochmobilen Industriegesellschaft zunehmend gefährdet sah.[602] Zwar erkannten die Fürsorgeexperten auch deren soziale Ursachen; doch für die gewünschte „Bekämpfung des Dirnenunwesens“ wurde auch weiterhin ein rigideres Vorgehen der Polizei und der Gerichte und eben ein Bewahrungsgesetz im klassischen Sinne für unerläßlich gehalten.[603]

Parallel zu diesen Bemühungen wurde von seiten der Wandererfürsorge auch das alte Anliegen eines Wanderergesetzes aufgegriffen[604]: Ziel war allerdings nicht mehr die Regelung des anachronistischen Wanderns Arbeitssuchender, sondern die umherziehenden Menschen auf Dauer seßhaft zu machen und den besonderen Belangen der Jugendlichen und Frauen unter ihnen besser Rechnung zu tragen. Dafür bedurfte es nach Meinung der Funktionäre der Wandererfürsorge einer klaren Zuständigkeits- und Kostenregelung für die öffentliche Fürsorge, um die nach wie vor gängige Abschiebepraxis zu unterbinden, die Lasten zwischen den verschiedenen Fürsorgeträgern gerechter zu verteilen und die auch weiterhin fast ausnahmslos von der evangelischen Diakonie getragenen Einrichtungen ausreichend zu finanzieren. Die Wandererfürsorge sollte jetzt einheitlich zur Pflichtaufgabe der öffentlichen Fürsorge erklärt und die Trägerschaft der Landesfürsorgeverbände festgelegt werden. Charakteristisch für die verschiedenen, seit einer Denkschrift Friedrich von Bodelschwinghs, eines Enkels des Betheler Anstaltsgründers, von 1949 an verfolgten Konzepte war, daß zwar einerseits bisherige Kontrollen (Wanderbuch, Rennweg usw.) abgeschafft, andererseits aber der fürsorgerisch-autoritäre Zugriff der Wandererfürsorge erhalten bleiben sollte: durch konsequentes Festhalten am Prinzip „Arbeit statt Almosen“; durch rigide stationäre Arbeitserziehung; durch Vereinheitlichung der Maßnahmen in allen Ländern, um ein Abwandern in Länder ohne Einrichtungen zu verhindern; durch eine zentrale Wandererkartei; und nicht zuletzt durch die Möglichkeit, „widerstrebende Elemente“[605] zwangsweise zu bewahren oder auch weiterhin strafrechtlich zu verfolgen. Hier zeigte die auch bei den Exponenten der Wandererfürsorge ungebrochene personelle Kontinuität ihre Wirkung: Steigerthal, seit 1939 Vorsitzender des Zentralverbands Deutscher Arbeiterkolonien (ZVAK), wurde nach

601 Nach § 14 Abs. 2 GBG sollten Fürsorgeverbände und Jugendämter „alle durch das Gesundheitsamt erfaßten Personen, die verwahrlost sind oder zu verwahrlosen drohen, in fürsorgerische Betreuung übernehmen und versuchen, sie in das Arbeits- und Gemeinschaftsleben wieder einzugliedern“.

602 So Luise Jörissen vom KFV in Bayern auf einem Kongreß der Internationalen Abolitionistischen Föderation im Oktober 1956; NDV 36 (1956), S. 373. Vgl. auch Jörissen, Erscheinungsbild, S. 174ff., sowie die Aussprache in der Arbeitsgruppe zur Gefährdetenhilfe auf dem Fürsorgetag 1959 in: Fürsorge in der gewandelten Welt, S. 183ff.

603 Vgl. NDV 33 (1953), S. 356ff.; 35 (1955), S. 163; 36 (1956), S. 371ff.

604 Vgl. zum Folgenden NDV 32 (1952), S. 35ff., 38ff., 301f.; ferner Oelhoff, Wiederaufbau; Treuberg, Mythos, S. 125–150.

605 NDV 32 (1952), S. 37.

einem Intermezzo als Stellvertreter (1950–1954) 1954 erneut zum Vorsitzenden gewählt. Pastor Martin Müller übernahm 1950 die Geschäftsführung, und der württembergische Regierungsdirektor und scharfe Verfechter der NS-„Asozialen"-Politik Mailänder gehörte ebenfalls wieder dem Vorstand an.[606] Steigerthal oder Mailänder betrachteten Nichtseßhaftigkeit nach wie vor unter dem Gesichtspunkt einer Gefährdung der öffentlichen Ordnung und Moral und förderten auch weiterhin eine stigmatisierende Sicht auf die eigene Klientel, wozu die mittlerweile etablierte Sammelbezeichnung „Nichtseßhafte" ungeachtet aller Binnendifferenzierung der betroffenen Personengruppen beitrug.[607] Zumal gegen Ende der fünfziger Jahre, als der dringendste Wohnraummangel beseitigt war und sich die Vollbeschäftigung abzeichnete, schien Arbeits- und Obdachlosigkeit nur mehr durch eine defizitäre Persönlichkeitsstruktur erklärbar.[608] Wohl auch diese pathologisierende Sicht förderte abermals die Nähe zur Gefährdetenhilfe, die bei den Vorarbeiten für das BSHG den Experten der Wandererfürsorge allerdings erhebliche Schwierigkeiten bereiten sollte.

Die Vertreter der „Nichtseßhaftenhilfe", die sich 1954 auch in einer eigenen Bundesarbeitsgemeinschaft (BAG) formierten, konnten jedoch auch in den fünfziger Jahren trotz Unterstützung durch den DLT und den DV kein Wandererfürsorgegesetz durchsetzen. Das lag vor allem am Widerstand der meisten Länder, die zwar eine Vereinheitlichung zur gerechteren Lastenverteilung für dringend notwendig hielten, aber nicht auf dem Weg eines Bundesgesetzes.[609] Abgesehen davon, daß die Länder stets jeden Bundeseingriff in ihren legislativen Kompetenzbereich abwehrten, hätte die nur durch Gesetz mögliche Verpflichtung der öffentlichen Fürsorge zur Wandererfürsorge erhebliche finanzielle Mehrbelastungen gebracht.[610] Immerhin wurde Mitte der fünfziger Jahre die Zahl der Nichtseßhaften auf etwa 300 000 geschätzt.[611] Statt dessen erließ das Bundesinnenministerium unter dem 22. Juli 1953 vorher mit den Ländern und den Experten der Nichtseßhaftenfürsorge abgestimmte, materiell-rechtlich nicht verbindliche „Richtlinien über die Fürsorge für Nichtseßhafte".[612] Die darin aus-

606 Vgl. Oelhoff, Wiederaufbau, S. 107f.

607 Vgl. auch ebenda, S. 113; Flamm, Bundessozialhilfegesetz. Allerdings wurde dieser „verurteilende Blick" nicht so einhellig und undifferenziert von allen Vertretern der Nichtseßhaftenhilfe geteilt, wie von Treuberg, Mythos, S. 135ff., dargestellt; vgl. etwa Martin Müller, Fürsorge; Diakon Frank in einem Artikel der Bild am Sonntag vom 23. 2. 1958, S. 6.

608 Vgl. auch NDV 40 (1960), S. 89ff.

609 Vgl. Vermerk Referat V 1 vom 5. 11. 1951, BAK, B 106/20051.

610 Vgl. NDV 32 (1952), S. 42.

611 Vgl. Treuberg, Mythos, S. 134. Leider gibt es für die fünfziger Jahre keine repräsentativen Erhebungen über deren Struktur und Entwicklung. Zeitgenössische regionale Erhebungen aus einzelnen Großstädten sowie Westfalen erbrachten zum Teil widersprüchliche Ergebnisse (Anteil der Jugendlichen, regionale Herkunft etc.) und arbeiteten auf der Grundlage problematischer Kategorien („arbeitsscheu", „Psychopathen" u.ä.) und konnten die Ursache der Nichtseßhaftigkeit nur ungenau ermitteln; vgl. Nachweise bei Treuberg, Mythos, S. 132ff.; ferner NDV 36 (1956), S. 270ff.; 40 (1960), S. 89ff.; Flamm, Bundessozialhilfegesetz.

612 GMBl. 1953, S. 366; vgl. Vermerk Gottschick vom 22. 7. 1953, BAK, B 106/20052.

gesprochenen Empfehlungen entsprachen zwar durchaus den Forderungen der Nichtseßhaftenhilfe: indem sie klarstellten, daß auch nach gegenwärtiger Rechtslage die Fürsorge zur umfassenden Hilfe für die in der Regel ja hilfsbedürftigen Nichtseßhaften verpflichtet sei; indem sie den Verzicht auf die Rückerstattung empfahlen; vor allem aber, indem sie als geeignete Hilfe stationäre Fürsorgemaßnahmen propagierten, somit der freien Wohlfahrtspflege eine entscheidende Rolle zuerkannten und die Länder zur klaren Regelung der Trägerschaft und Finanzierung aufforderten. Genau diese blieb jedoch weitgehend aus.[613] Angesichts des starken Zuzugs von Nichtseßhaften im Jahre 1955 drängte daher der baden-württembergische Landtag auf eine bundeseinheitliche Regelung, und eine von der Stuttgarter Landesregierung vorgelegte und mit dem Fachausschuß II abgestimmte Vereinbarung wurde schließlich am 29. Mai 1956 von den zuständigen Länderministern einstimmig angenommen.[614] Die Vereinbarung sollte vor allem sicherstellen, daß jedes Land die sich in seinem Gebiet aufhaltenden Nichtseßhaften seßhaft zu machen versuchte und entsprechende Gelder bereitstellte. Dafür wurde neben enger Kooperation mit Arbeits- und Wohnungsämtern allerdings auch die konsequente Anwendung des fürsorgerischen Arbeitszwangs und die „vertrauensvolle“ Zusammenarbeit mit der Polizei „in äußerlich zurückhaltender Form“ vereinbart.[615] Doch auch diese Vereinbarung trug nicht zu einem Ausbau der Fürsorge für Nichtseßhafte bei.[616]

Auf dem Fürsorgetag 1955 zur „Sozialreform“ wurden die Fragen der künftigen Fürsorge für „Gefährdete“, Nichtseßhafte etc. unter dem neuen Leitbegriff der „Rehabilitation“ diskutiert – ein erstes Signal, daß sich auch das Aufgabenverständnis dieses Bereichs ganz langsam und nicht bei allen Spezialisten gleichermaßen zu verändern begann: Wie zu erwarten, spielte zwar in einer Zeit zunehmenden Bedarfs an Arbeitskräften die Gewöhnung an bzw. „Erziehung“ zur Arbeit die zentrale Rolle in den von Pastor Müller und der Oberfürsorgerin des Frankfurter Pflegeamts Luise Stetter gehaltenen Referaten.[617] Doch stärker als bisher wurde nun gefordert, dabei auch die individuellen Interessen und Fähigkeiten der Rehabilitanden zu berücksichtigen. Beide Redner befürworteten ein breites Spektrum von Hilfemaßnahmen, von der sofortigen Vermittlung eines Arbeitsplatzes über Beratung in Spezialfürsorgestellen, über Arbeitstherapie, ärztliche, heilpädagogische und psychologische Hilfe in modernen Heimen bis zur Beschaffung von Startkapital, notwendiger Papiere und einer Wohnung; sie kritisierten die öffentliche Diskriminierung dieses Personenkreises und die mangelnde Bereitschaft der

---

613 Vgl. etwa einen ersten Zwischenbericht des Bremer Wohlfahrtssenators vom 8. 1. 1954, BAK, B 106/20050; ferner NDV 34 (1954), S. 292.

614 Vgl. Kurzprotokoll über die Sitzung der für das Wohlfahrtswesen zuständigen Minister und Senatoren am 29. 5. 1956, BAK, B 106/9789/2.

615 Die Vereinbarung ist abgedruckt in: NDV 36 (1956), S. 268f. (Zitat S. 269).

616 Vgl. eine Entschließung der BAG für Nichtseßhaftenfürsorge vom 13. 6. 1957, ADW, ZB 682; ferner deren Geschäftsführer Peter Frank in: Neuordnung des Fürsorgerechts, S. 142. Siehe auch Flamm, Bundessozialhilfegesetz, S. 21f. Die Arbeiterkolonien agierten nach wie vor nur mit geringen öffentlichen Pflegegeldzuschüssen von höchstens 5 DM pro Tag und Person; vgl. Oelhoff, Wiederaufbau, S. 111.

617 Vgl. Martin Müller, Fürsorge; Stetter, Fürsorge als Teil.

öffentlichen Hand, in diese Hilfen zu investieren. Solche Einschätzungen entsprangen zum Teil einer sich ändernden Auffassung von der eigenen Klientel und der Rezeption neuer Arbeitsmethodik; gleichzeitig verdankten sie sich aber mit Sicherheit auch dem Bemühen, angesichts einer zunehmenden Marginalisierung der Fürsorge dieser durch den Ausbau der „persönlichen Hilfe" die Daseinsberechtigung zu sichern, gerade der hier bereits von den freien Verbänden geleisteten Arbeit eine gesicherte Rechts-(und Finanz-)grundlage zu geben und darüber hinaus innerhalb der Fürsorge das eigene Arbeitsgebiet aufzuwerten. Daß Zwangsmaßnahmen im Sinne der „Bewahrung" dadurch nicht obsolet würden, blieb auf dem Fürsorgetag 1955 und auch bei den weiteren Reformüberlegungen, etwa des Fürsorgeausschusses des Beirats jedenfalls unbestritten.[618]

In der Realität entsprachen etwa die Arbeiterkolonien ohnehin meist gar nicht den selbst gesteckten Zielen: Sie waren personell schlecht ausgestattet, versammelten die unterschiedlichsten Menschengruppen unter einem Dach und boten fast ausnahmslos nur land- und hauswirtschaftliche Tätigkeiten, selten überhaupt beruflich qualifizierende oder gar Ausbildungsmöglichkeiten. Chronisch unterfinanziert hielten sie am System der Arbeit gegen Kost, Logis und einer Arbeitsprämie fest und lehnten sozialversicherungspflichtige Arbeitsverhältnisse ab; auf diese Weise forcierten sie oftmals sogar die weitere Ausgliederung aus dem Arbeitsmarkt und der sozialen Sicherung.[619]

In seine bald nach dem Fürsorgetag aufgenommenen Vorarbeiten für das BSHG bezog Gottschick getreu dem Grundsatz, Sondergesetze zu vermeiden, von Anfang an Hilfen für „Gefährdete" mit ein.[620] Er griff auf die bisherigen Entwürfe für das Gefährdetenfürsorgegesetz zurück und versuchte, diese um die Nichtseßhaften zu erweitern. Dabei ergab sich jedoch die Schwierigkeit der Abgrenzung und der Trägerschaft. Die Vertreter der Nichtseßhaftenfürsorge unterschieden nämlich zwischen „Gefährdeten", die „aus Gründen einer inneren Haltlosigkeit alleine mit dem Leben nicht mehr fertig werden" und zu denen auch ein Teil der Nichtseßhaften zähle, und solchen Nichtseßhaften, die „aus Gründen, die in ihrer Umwelt liegen (z.B. obdachlos gewordene Menschen, nicht anerkannte Sowjetzonenflüchtlinge), in Not geraten" seien und damit nicht unter die Bestimmungen über die Gefährdetenhilfe fallen würden; für diese solle die Seßhaftmachung als entscheidende Hilfe gesetzlich fixiert werden, um zu verhindern, daß Wohlfahrtsämter sich mit einer Fahrkarte zur Weiterreise in den nächsten Fürsorgeverband des ungeliebten Klienten einfach entledigten.[621] Negative Erfahrungen

---

618 Stetter, Fürsorge als Teil, S. 432f., hielt gerade die strafrechtliche Einweisung in ein Arbeitshaus weiterhin als Abschreckungsmittel für erforderlich und kritisierte die ihrer Ansicht nach zu lasche Praxis von Polizei und Justiz. Zum Beiratsausschuß vgl. Niederschrift über dessen Sitzung am 3./4. 5. 1957, ADW, HGSt 6769.

619 Vgl. Treuberg, Mythos, S. 144ff.; Oelhoff, Wiederaufbau, S. 111ff.

620 Vgl. [die Konzepte] „C. Sozialhilfe" vom 2. und 29. 11. 1955 sowie Vorlage für Abteilungsleiter vom 29. 12. 1955, BAK, B 106/9689.

621 Vgl. Vermerk Referat V A 4 vom 15. 11. 1955 über eine Besprechung mit Vertretern der BAG für Nichtseßhaftenfürsorge am 11. 11. 1955, BAK, B 106/20050; entsprechend § 74 Abs. 2 des BSHG-Teilentwurfs vom 25. 5. 1956, BAK, B 106/20648.

mit vielen Kommunen begründeten die Forderung, die sachliche Zuständigkeit für alle stationären Hilfen für „Gefährdete“ und alle Hilfen für Nichtseßhafte überörtlichen Trägern zu übertragen, um deren Finanzierung zu sichern und zu verhindern, daß die Wohlfahrtsämter Zwangsmaßnahmen veranlaßten, nur damit der Landesfürsorgeverband die Kosten übernahm.[622] Im Innenministerium scheute man sich allerdings, zu weitgehend in die Kompetenzen der Länder zur Regelung der Zuständigkeiten einzugreifen, und hielt am Grundsatz der örtlichen Zuständigkeit für örtliche Aufgaben fest.[623]

Ansonsten ging die Sozialabteilung weit über das bisherige Fürsorgerecht hinaus: Die „Hilfe für Gefährdete“ sollte mit einem Rechtsanspruch versehen und ohne Rücksicht auf Einkommen und Vermögen gewährt werden.[624] Dies entsprach zum einen der Logik einer sich nun primär als persönlich und sozialpädagogisch definierenden Hilfestellung, zum anderen auch der ganz praktischen Erwägung, daß die ohnehin von den Betroffenen oft gar nicht gewünschte fürsorgerische Intervention durch den Zwang zur Kostenbeteiligung zusätzlich erschwert worden wäre. Wie kein anderer war damit ausgerechnet der problembeladene Bereich der Gefährdetenhilfe gleichzeitig Ausdruck einer sich wandelnden Auffassung von Fürsorge, wonach „auch solche Menschen einer Hilfe bedürfen, die aus anderen als wirtschaftlichen Gründen in einer Notlage sind“.[625]

Davon, daß die „Hilfe für Gefährdete“ und damit auch die „Bewahrung“ im Rahmen des künftigen Bundesfürsorgegesetzes geregelt werden sollte, mußte Gottschick die zuständigen Experten des DV-Ausschusses allerdings erst überzeugen. Dies war umso leichter, als das Freiheitsentziehungsgesetz endlich im Juni 1956 verabschiedet und im Juli in Kraft getreten und somit das gerichtliche Verfahren u.a. auch für eine fürsorgerechtliche „Bewahrung“ verbindlich geregelt worden war.[626] Danach konnte eine Freiheitsentziehung nur vom Amtsgericht auf Antrag der zuständigen Verwaltungsbehörde angeordnet werden.[627] Der Betroffene war mündlich zu hören und hatte ein Beschwerderecht. Die Höchstdauer der Freiheitsentziehung betrug ein Jahr, zur Verlängerung war ein erneuter richterlicher Beschluß erforderlich. § 20 RFV wurde wieder für anwendbar erklärt. Im Dezember 1956 stimmte daraufhin der Fachausschuß dem Einbau in das künftige

---

622 Vgl. Niederschrift über die Sitzung des Fachausschusses II am 5.–7. 12. 1956, BAK, B 106/9692, Entschließung der BAG für Nichtseßhaftenfürsorge vom 13. 6. 1957, ADW, ZB 682.

623 Vgl. Niederschrift über die Sitzung des Ausschusses für Fragen der Fürsorge am 19./20. 10. 1956, ADW, HGSt 6769; Gottschick, Referentenentwurf, S. 21.

624 Vgl. bereits §§ 73, 79 des BSHG-Teilentwurfs vom 25. 5. 1956, BAK, B 106/20648; § 108 des BSHG-Entwurfs vom 29. 11. 1957, BAK, B 106/20643.

625 So schon in der Begründung zum Entwurf des Gesetzes über die Fürsorge für Gefährdete vom 30. 7. 1954, BAK, B 106/20578.

626 Gesetz über das gerichtliche Verfahren bei Freiheitsentziehungen vom 29. 6. 1956, BGBl. I S. 599.

627 § 2 des Gesetzes definierte Freiheitsentziehung als „die Unterbringung einer Person gegen ihren Willen oder im Zustande der Willenlosigkeit in einem Gefängnis, einem Haftraum, einem Arbeitshaus, einer abgeschlossenen Verwahranstalt, einer abgeschlossenen Anstalt der Fürsorge, einer abgeschlossenen Krankenanstalt oder einem abgeschlossenen Teil einer Krankenanstalt“.

Bundesgesetz zu; das entsprach auch der Linie der Fürsorgereferenten der Länder und des Beiratsausschusses.[628]

Auf dem Fürsorgetag im November 1957 beschäftigte sich eine Arbeitsgruppe auch in großem Rahmen mit den möglichen Vorschriften über „Nichtseßhafte und Entwurzelte" in dem geplanten Bundesfürsorgegesetz.[629] Hier dominierte eine gemäßigte Linie, auch dadurch bedingt, daß mit dem Leiter des niedersächsischen Landessozialamts Wyneken Kobus ein pragmatischer Fürsorgefunktionär die Fäden zog. Kobus arbeitete mit Gottschick nicht nur bei der Formulierung der diffizilen Materie im Fürsorgegesetz zusammen, sondern immer wieder auch bei der Vermittlung der Linie des BMI im Fachausschuß.[630] Er gehörte zu den Fürsorgereformern, die wie Muthesius oder Marx die künftige Fürsorge als gleichwertige „dritte Säule" der sozialen Sicherung etablieren und daher die Rechtsposition des Hilfeempfängers stärken und die Hilfeformen modernisieren wollten. Mit diesem Ziel war eine Zwangsasylierung einzelner Hilfeempfänger allerdings kaum kompatibel. An die Adresse rigider Verfechter der Bewahrung alten Stils gewandt, plädierte Kobus daher für „eine nüchterne juristische Behandlung" des Themas, das sonst „zu leicht dazu verführen könnte, die uns bewegenden Fragen im Lichte der Vereinfachung [...] zu sehen und Forderungen zu erheben, die bei der Prüfung ihrer rechtlichen Voraussetzungen keinen Bestand haben können".[631] Vor allem wandte er sich gegen das bruchlose Anknüpfen an die bisherigen Bewahrungskonzepte, denn wolle man Fürsorge begreifen „als Hilfe unserer staatlichen Gesellschaft [...], die mit bestens vorgebildeten Sozialarbeitern unter Anwendung moderner Erkenntnismöglichkeiten individuell abgestimmte Hilfen da zu erbringen hat, wo die Fähigkeiten des Bedürftigen selbst nicht ausreichen", dann sei es „wenig angebracht, alte Überlegungen weiterzuspinnen".[632] Die Zwangsasylierung war für Kobus daher nur das allerletzte Mittel und nur in solchen Fällen anwendbar, wo wie bei Seuchenkranken die Betroffenen sich selbst oder die Allgemeinheit „im höchsten Grade" gefährdeten.[633] Damit sei „das Geständnis verbunden, daß wie eine ganze Reihe (sic) von Menschen, die wir als gefährdet ansehen, denen wir helfen möchten, [...] tatsächlich nicht helfen können, weil sie unsere Hilfe verweigern und denen wir auch nicht mit dem Mittel des Zwanges entgegentreten können und dürfen, wie sie uns zwar lästig fallen, [...] jedoch in einer Weise, die nicht grob auffällt".[634]

---

628 Vgl. die Niederschriften über die Sitzung des Fachausschusses II am 5.–7. 12. 1956, BAK, B 106/9692, die Besprechung mit den Referenten der Länder am 5./6. 2. 1957, BAK, B 106/9789/2, sowie die Sitzung des Ausschusses für Fragen der Fürsorge am 3./4. 5. 1957, ADW, HGSt 6769.

629 Vgl. Neuordnung des Fürsorgerechts, S. 98ff.

630 Vgl. u.a. Gottschick an Kobus am 22. 6. 1956, BAK, B 106/9692; ferner die §§ 74ff. des BSHG-Entwurfs vom 24. 11. 1956, BAK, B 106/20648; Vorschlag des DV-Fachausschusses II vom 5.–7. 12. 1956, Anlage zur Niederschrift der Sitzung des Arbeitsausschusses für Fragen der Fürsorge am 21./22. 2. 1958, ADW, HGSt 6769.

631 Kobus, Vorschläge, S. 106.

632 Ebenda, S. 107.

633 Ebenda, S. 113.

634 Ebenda.

Dies widersprach deutlich den Vorstellungen vor allem der Führung der BAG für Nichtseßhaftenfürsorge: Hier hatte man ungeachtet der Erfahrungen während des Nationalsozialismus nach wie vor den Wunsch, auch nicht kriminelle Devianz mittels fürsorgerischer Bewahrung ahnden zu können. Ihre Vertreter plädierten noch Ende der fünfziger Jahre dafür, eine Zwangsasylierung auch dann zu ermöglichen, „wenn sich jemand durch sein asoziales Verhalten als gemeinschaftsstörend erwiesen hat“[635], und forderten, daß Zwangsmaßnahmen nach dem BSHG auch für nicht im engeren Sinne „gefährdete“ Stadt- und Landstreicher, Bettler und sonstige „Arbeits- und Eingliederungsunwillige“ möglich sein sollten.[636] Das entsprach durchaus Vorstellungen, wie sie im Zusammenhang mit den aktuellen Diskussionen über die Reform des Strafgesetzbuches geäußert wurden. Eine starke Fraktion unter den Fachjuristen wünschte nämlich die Ausgliederung der sogenannten Gemeinlästigen (mit Ausnahme der Prostituierten) aus dem Kriminalrecht; dies freilich unter der Prämisse, daß das künftige Fürsorgerecht „in absehbarer Zeit eine bundesrechtliche Grundlage für die fürsorgerische Behandlung dieser Menschen, notfalls unter Zwang, in einem für den Schutz der Gesellschaft ausreichendem Maße“ vorsehe.[637] Eine Streichung der Strafbestimmungen zumindest über Bettelei und Landstreicherei stieß zwar mittlerweile durchaus auf die Sympathie der meisten Fürsorgeexperten.[638] Doch der Strafrechtler Rudolf Sieverts von der Reformkommission des Bundesjustizministeriums plädierte darüber hinaus dafür, die Arbeitshäuser als kriminalrechtliche Institutionen zu beseitigen, sie statt dessen überall den Landesfürsorgeverbänden zu überantworten und gegebenenfalls eine Einweisung durch den Strafrichter zu ermöglichen.[639] Wenn ein solcher Vorschlag auch nach wie vor der Praxis in den wenigen noch vorhandenen bundesrepublikanischen Arbeitshäusern entsprach, so doch nicht den Vorstellungen von einer „fürsorgerischen“ Bewahrung. So waren etwa die Leiter der Arbeiterkolonien wenig geneigt, ihre Häuser auch als Ersatz für Arbeitshäuser zu nutzen, da sie mit entlassenen Sicherungsverwahrten „als Fremdkörper und Spaltpilze unter den Kolonisten allerschlechteste Erfahrungen“ gemacht hätten.[640] Eine solch enge Verknüpfung mit dem Strafrecht hätte auch der wieder dominierenden psychologisierenden Sichtweise der Gefährdeten- und Nichtseßhaftenfürsorge nicht entsprochen. Für die meisten Experten handelte es sich nämlich bei deren Zielgruppe um kranke Menschen, die „durch Defekte in körperlicher, seelischer oder geistiger Hinsicht behindert sind, ein geordnetes Leben zu führen“.[641] Anders als während des Nationalsozialismus begründete dieses „Kranksein“ aber nicht

---

635 So der damalige Geschäftsführer der BAG, Diakon Peter Frank, zitiert nach der auszugsweisen Abschrift aus dem Protokoll der Beiratssitzung der BAG am 28.1.1959, ADW, HGSt 3927; vgl. ferner Neuordnung des Fürsorgerechts, S. 142f.

636 Vgl. BAG für Nichtseßhaftenfürsorge an BMI am 29.6.1959, PA, Gesetzesmaterialien III/349 A 3; Lenthe, Erscheinungsbild, S. 166f.; ähnlich Flamm, Bundessozialhilfegesetz.

637 Vgl. Sieverts, Bestimmungen, S. 117; Sieverts an Muthesius am 7.5.1958, Abschrift, BAK, B 106/9786/1.

638 Vgl. Neuordnung des Fürsorgerechts, S. 146; Steigerthal, Jahrestagung, S. 108.

639 Sieverts, Bestimmungen, S. 125.

640 Steigerthal, Jahrestagung, S. 108.

641 Else Mues vom KFV in: Neuordnung des Fürsorgerechts, S. 130.

mehr automatisch „Minderwertigkeit" – wenn auch solche Anklänge nach wie vor zu vernehmen waren[642] –, sondern vor allem individuellen Bedarf an Therapie bzw. „Erziehung"[643] und war damit Angelegenheit einer väterlich autoritären Fürsorge.

Die schließlich vom Fürsorgetag beschlossenen Arbeitsergebnisse lagen hingegen ziemlich genau auf der bisher von der Sozialabteilung verfolgten Linie und wurden nun von Gottschick auch großenteils in die aktuelle Version des Entwurfs übernommen.[644] Auch der DST stimmte offiziell diesem Vorgehen zu, ebenso wie der Fürsorgeausschuß des Beirats.[645] Der Referentenentwurf vom Juli 1958 sah dann auch im Rahmen der Hilfe in besonderen Lebenslagen eine recht weitreichende „Hilfe für Gefährdete" vor: Diese hatte „dem Gefährdeten die Führung eines geordneten Lebens zu ermöglichen" und bei einem nicht seßhaften Gefährdeten „anzustreben, daß er auf Dauer seßhaft wird".[646] Auf die Hilfe sollte ein Rechtsanspruch bestehen. Als Art der Hilfe kam vor allem die Gewöhnung an regelmäßige zumutbare Arbeit in Betracht, u.U. auch eine Ausbildung. Wenn andere Arten der Hilfe nicht ausreichten, sollte dem Gefährdeten geraten werden, sich freiwillig „in die Obhut einer Anstalt oder eines Heims zu begeben".[647] Die Hilfe war unabhängig von Einkommen oder Vermögen, auch möglicher Unterhaltspflichtiger, zu gewähren, der Gefährdete hatte gegebenenfalls nur einen Kostenbeitrag zum Lebensunterhalt in Anstaltspflege zu leisten. Angesichts dieser weitreichenden Ansprüche war die Definition des berechtigten Personenkreises von erheblicher Bedeutung: Laut § 70 Abs. 1. des Entwurfs waren „Gefährdete" solche Personen, die „aus Mangel an innerer Festigkeit oder infolge besonderer äusserer Umstände ihre Eingliederung in das Leben der Gemeinschaft aus eigener Kraft nicht bewältigen". Nach Auffassung des Innenministeriums waren darin die Nichtseßhaften eindeutig einbezogen.[648] Wie sich allerdings zeigte, sollte sich auch diese mühselig erarbeitete Formulierung nicht halten lassen.

---

642 Selbst der oft fortschrittliche Fürsorgeausschuß des Beirats attestierte in einem offiziellen Beschluß „Sozial-Gefährdeten" eine „minderwertige Nachkommenschaft", berief sich aber gleichzeitig auf deren Menschenwürde, Anlage 3 zur Niederschrift der Sitzung am 21./22. 2. 1958, ADW, HGSt 6769.

643 Laut Sieverts, Bestimmungen, S. 115, handelte es sich „bei den Sozialschwierigen durchweg um Menschen mit charakteropathischen Zügen". Und auch Kobus, Vorschläge, S. 110, charakterisierte „den Gefährdeten" als einen „aus vielfältigen inneren oder äußeren Gründen kranken Menschen, dem eine entsprechende Therapie zuzuwenden ist". Jörissen, Erscheinungsbild, S. 173, zeigte sich „erschüttert" darüber, „wie *viele der typisch Gefährdeten biologisch beeinträchtigt* sind durch körperliche Mängel und Krankheitsanlagen, seelische und geistige Abwegigkeiten, Schwachsinn in verschiedenen Formen, Willensschwäche, Gefühlsstumpfheit, Haltlosigkeit, Psychopathie und andere psychiatrische Erscheinungen" (Hervorhebung im Original).

644 Vgl. Neuordnung des Fürsorgerechts, S. 148f.; §§ 102ff. des BSHG-Entwurfs vom 29. 11. 1957, BAK, B 106/20643.

645 Vgl. Stellungnahme des DST vom 1. 3. 1958, LAB, B Rep. 142-9, 1283; Niederschrift über die Sitzung des Arbeitsausschusses für Fragen der Fürsorge am 21./22. 2. 1958, ADW, HGSt 6769.

646 § 70 Abs. 2 des BSHG-Entwurfs 7/1958, BAK, B 106/20643. Vgl. auch Willing, Bewahrungsgesetz, S. 262ff.

647 § 72 Abs. 1 ebenda.

648 Vgl. Gottschick, Referentenentwurf, S. 20.

Erst recht problematisch war die Abgrenzung des Personenkreises, für den künftig die fürsorgerechtliche Bewahrung durchgesetzt werden sollte: Hier lehnte sich die Sozialabteilung letztlich an die alten Formulierungen des Jahres 1925 an, mied dabei zwar den Begriff der „Bewahrung“, nahm aber entgegen den Vorschlägen des Fachausschusses II den Terminus der „Verwahrlosung“ wieder auf, der ja bereits im Gesetz zur Bekämpfung der Geschlechtskrankheiten von 1953 zum Rechtsbegriff avanciert war: Lehnte ein mindestens 18jähriger „Gefährdeter“ eine freiwillige Anstaltsunterbringung ab, konnte diese nach den Bestimmungen des Freiheitsentziehungsgesetzes angeordnet werden, wenn

„1. bei dem Gefährdeten eine außerordentliche Willens- oder Verstandesschwäche oder eine außergewöhnliche Hemmungslosigkeit des Trieblebens oder eine außergewöhnliche Stumpfheit des sittlichen Empfindens vorliegt,
2. der Gefährdete dadurch der Gefahr der Verwahrlosung oder ernster Gesundheitsschädigung ausgesetzt ist und
3. die Hilfe nur in einer Anstalt oder in einem Heim wirksam gewährt werden kann.“[649]

Nach Darlegung des Bundesinnenministeriums war durch diese Formulierung gewährleistet, daß „nur in den schwersten Fällen der Gefährdung eine gerichtlich angeordnete Unterbringung möglich“ sei.[650] An der Regelung der Zuständigkeit allerdings änderte der Entwurf nichts.[651]

Diese Bestimmungen wurden im Grundsatz von der Mehrzahl der befragten Gremien und Verbände positiv bewertet. Widerspruch gab es vor allem beim Rechtsanspruch, der Behandlung der Nichtseßhaften und der Trägerfrage sowie den Vorschriften zur Bewahrung. Schließlich konnte Elsholz auch hier in Koalition mit den ländlichen kommunalen Spitzenverbänden den Rechtsanspruch auf die Hilfe aushebeln und die Umwandlung in eine Soll-Leistung erreichen.[652] Denn ein Rechtsanspruch auf eine ohne Einkommensgrenzen gewährte Hilfe, die überdies weitgehend von der freien Wohlfahrtspflege dominiert wurde, barg unwägbare finanzielle Risiken. Die Argumentation der Vertreter dieses Fürsorgezweigs, wonach ein Ausbau der Gefährdetenfürsorge zwar teuer, aber immer noch erheblich billiger sei als alle möglichen Folgekosten durch Dauerarbeitslosigkeit, medizinische Maßnahmen, Kriminalität oder zerrüttete familiäre Verhältnisse, hatte also nicht überzeugt. Nach den Vorgaben des Regierungsentwurfs allerdings verursachte die gesetzliche Einführung der „Hilfe für Gefährdete“

649 § 72 Abs. 2 des BSHG-Entwurfs 7/1958, BAK, B 106/20643.
650 Allgemeine Bemerkungen zum BSHG-Entwurf 7/1958, S. 30, ebenda.
651 Vgl. § 101 Abs. 4 sowie § 109 des BSHG-Entwurfs 7/1958, ebenda.
652 Vgl. die Stellungnahmen des DLT vom 17. 11. 1958 und des DGT vom 1. 12. 1958 sowie Vermerk V 4 vom 11. 12. 1958, BAK, B 106/9686; § 49 des BSHG-Entwurfs 3/1959, BAK, B 106/20646, den auch Oel vom DST in einem Vermerk vom 28. 6.[1959], LAB, B Rep. 142-9, 1284, begrüßte; § 68 des Regierungsentwurfs, BT, 3. Wp. 1957, Anlagen, Bd. 67, Drs. 1799. Die Aufgabenstellung der Gefährdetenhilfe selbst wurde nach Kritik der Fürsorgeexperten vorsichtiger formuliert, bei den Hilfsmöglichkeiten überdies eine Ausbildung nicht mehr erwähnt, sondern entgegen den Wünschen des Fachausschusses II die Gewöhnung an regelmäßige Arbeit noch stärker betont.

gegenüber den Ausgaben von 1958 (19,7 Mio. DM) einen geschätzten Mehraufwand von 40%, vor allem durch Personalkosten (7,9 Mio. DM), war finanziell also vergleichsweise unerheblich.[653]

Die Vertreter der Nichtseßhaftenfürsorge befürchteten demgegenüber, ihre Klientel würde nur ungenügend erfaßt und die Finanzlage ihrer Einrichtungen weiterhin unsicher bleiben: Da rund 60% der Nichtseßhaften nicht zu den im engeren Sinne „Gefährdeten" gehörten, sollten die Nichtseßhaften ausdrücklich aufgeführt werden, da erfahrungsgemäß „für viele Sachbearbeiter der Fürsorgeämter ein nicht im Gesetz verankerter Personenkreis nicht existiert und deshalb auch keine Hilfe erwarten kann".[654] Bereits der Tatbestand der Nichtseßhaftigkeit sollte die fürsorgerische Hilfepflicht auslösen, die bisher üblichen umständlichen Nachprüfungen der Einkommensverhältnisse und der Zuständigkeit anderer sozialer Träger verhindern und – nicht zuletzt! – auch die Mechanismen der Zwangsbewahrung in Gang setzen können. Die gewünschte Legaldefinition von „Nichtseßhaftigkeit" sollte auch auf dem Aufenthalt in einer einschlägigen Einrichtung basieren und würde damit praktisch deren Existenz und weiteren Ausbau garantieren.[655] Die alte Forderung, alle Hilfen für die Nichtseßhaften dem überörtlichen Träger zu überantworten, konnten deren Fürsorgevertreter immerhin mit Hilfe der Länder und des DST zum Teil durchsetzen, so daß entscheidende Motive für die Abschiebung entfielen.[656] Dem Wunsch nach ausdrücklicher Nennung der Nichtseßhaften hingegen folgte die Sozialabteilung nicht. Im Gegenteil wurde die „Gefährdung" nun nur auf den „Mangel an innerer Festigkeit" beschränkt und die Aufgabe der Seßhaftmachung nicht mehr erwähnt, damit nicht durch den rechtlich unklaren Begriff der „Nichtseßhaften" ein unüberschaubarer Personenkreis in den Genuß einer Hilfe ohne Einkommensgrenzen kommen konnte.[657] Den nicht im engeren Sinne „gefährdeten" Nichtseßhaften könne schließlich bereits im Rahmen der übrigen vorgesehenen Hilfen (zum Lebensunterhalt, zur Arbeit etc.) geholfen werden.[658] Außerdem wurde damit eine zwangsweise Anstaltsunterbringung aus anderen als in der Person des „Gefährdeten" liegenden Gründen ausgeschlossen.

---

653 Vgl. Begründung zum Regierungsentwurf, S. 66f., BT, 3. Wp. 1957, Anlagen, Bd. 67, Drs. 1799.

654 Frank an BMI am 12. 5. 1960, PA, Gesetzesmaterialien III/349 A3.

655 Vgl. BAG für Nichtseßhaftenfürsorge an BMI am 29. 6. 1959, ebenda; ferner BAG an den Vorsitzenden des Bundestagsausschusses für Kommunalpolitik und öffentliche Fürsorge am 5. 11. 1960, ebenda.

656 Vgl. Stellungnahme von Innerer Mission/Hilfswerk vom 14. 11. 1958, des DST vom 27. 11. 1958, BAK, B 106/9686; Niederschrift über die Besprechung mit den Vertretern der obersten Landessozialbehörden am 6. 11. 1958, LAS Abt. 761 Nr. 8874; Kurzprotokoll über die Sitzung der Zentralen Spruchstelle am 12. 12. 1958, BAK, B 106/20644. Laut § 100 Abs. 1 Nr. 6 BSHG blieben den örtlichen Trägern allerdings die ambulanten Hilfen für Nichtseßhafte übertragen.

657 Vgl. Vermerke Referat V 4 vom 19.12 1958, BAK, B 106/9686, und 2. 11. 1960, BAK, B 106/9786/1; § 68 des Regierungsentwurfs, BT, 3. Wp. 1957, Anlagen, Bd. 67, Drs. 1799.

658 Vgl. Begründung des Regierungsentwurfs, S. 50, BT, 3. Wp. 1957, Anlagen, Bd. 67, Drs. 1799.

Denn gegen die geplanten Bewahrungsvorschriften erhob mittlerweile das Bundesjustizministerium gravierende Einwände.[659] Es hielt sie für verfassungsrechtlich und rechtspolitisch außerordentlich bedenklich und wegen bereits bestehender Ländergesetze über die Unterbringung Geistes- oder Suchtkranker, der Möglichkeit der Entmündigung nach dem BGB sowie polizei- und strafrechtlicher Vorschriften ohnehin für überflüssig.[660] Nach langwierigen interministeriellen Verhandlungen einigte man sich schließlich darauf, statt der richterlich angeordneten Freiheits*entziehung* das juristisch durchaus auslegungsbedürftige Rechtsinstitut der Freiheits*beschränkung* für die avisierten Bewahrungsfälle vorzusehen.[661] Nach verbreiteter und auch vom Bundesinnenministerium geteilter Auffassung war eine Freiheitsbeschränkung eine gerichtliche Auflage, die im konkreten Fall nicht zwangsweise vollstreckt werden konnte.[662] Nach Ansicht von Kobus war dieses „mindere Mittel“ nicht nur realistischer, da die freien Träger die Durchführung einer umfassenden Zwangsbewahrung ablehnten und die öffentlichen Arbeitshäuser dafür kaum geeignet seien; es war auch möglicherweise politisch von Vorteil, denn ein „BSHG müßte unter allen Umständen vermeiden, unnötige Angriffsflächen zu bieten und Anlaß zu abwertender Beurteilung“ zu geben.[663] Er warb daher vor dem Fachausschuß II Ende Februar 1959 dafür, daß man die „Wünsche redressieren“ müsse, fand aber nur unter starken Vorbehalten dessen Zustimmung.[664] Die Voraussetzungstatbestände für die Bewahrung wurden ebenfalls umformuliert: teils auf Wunsch von Länderreferenten etwas gelockert, noch stärker dem alten „Verwahrlosungs“-Paradigma angenähert, teils wohl auf Vorschläge von Kobus hin präzisiert und schärfer gegen die Unterbringung

---

659 Auf sozialdemokratischer Seite herrschte hier vorerst unerwartete Zurückhaltung. Die AWO lehnte in ihrer Stellungnahme vom 14.10.1958 zunächst nur die Einbeziehung Minderjähriger ab, BAK, B 106/9686. Der Sozialplan, S. 127, hatte sich zu diesem Fürsorgebereich ohnehin nur sehr knapp geäußert und „sozialpädagogische“ Hilfe gefordert; ähnlich die DGB-Stellungnahme vom 4.11.1958, BAK, B 106/9686. Auerbach hingegen hielt bei akuter Gefährdung des Betroffenen oder seiner Umgebung behördliche Zwangsmaßnahmen für unerläßlich; vgl. Niederschrift über die Sitzung des Arbeitsausschusses für Fragen der Fürsorge am 3./4.5.1957, ADW, HGSt 6769.

660 Vgl. Gottschick an Zillken u.a. am 27.11.1958 mit Anlage, sowie Vermerk V 4 vom 19.12.1958, BAK, B 106/9686; Zillken an Gottschick am 1.6.1959, BAK, B 106/20644; Fürsorge in der gewandelten Welt, S. 182.

661 Vgl. § 50 des BSHG-Entwurfs 3/1959, BAK, B 106/20646. Obwohl für eine Freiheitsbeschränkung zwar ebenfalls eine förmliche gesetzliche Grundlage, nicht aber ein richterlicher Beschluß nötig war, sah der Entwurf auch die richterliche Anweisung als zusätzlichen Schutz weiterhin vor; anders als im Freiheitsentziehungsgesetz war außerdem bereits spätestens nach einem halben Jahr eine erneute gerichtliche Entscheidung über die Fortdauer der Unterbringung notwendig.

662 Vgl. die erste Lesung des Entwurfs für das Freiheitsentziehungsgesetz im Bundestag am 11.9.1952, BT, 1. Wp. 1949, Sten. Ber. Bd. 13, S. 10422ff.; Petersen auf der Sozialministerkonferenz der Länder am 22.5.1959, Niederschrift, sowie Vermerk V 4 vom 30.6.1959, BAK, B 106/20644; NDV 40 (1960), S. 192; ferner die Darlegungen von Günter Dürig zu Art. 104 GG, Nr. 5ff., 19, 23, in: Maunz-Dürig, Grundgesetz, Bd. V.

663 Kobus an Gottschick am 5.2.1959, BAK, B 106/9692.

664 Vgl. Niederschrift über die Sitzung am 26.–28.2.1959, BAK, B 106/9786/1; Fürsorge in der gewandelten Welt, S. 153f.

Geistes- bzw. Seuchenkranker abgegrenzt: Danach war eine Anstaltseinweisung möglich, wenn

„1. der Gefährdete besonders willensschwach oder in seinem Triebleben besonders hemmungslos ist,
2. der Gefährdete dadurch verwahrlost oder der Gefahr der Verwahrlosung ausgesetzt ist und
3. die Hilfe nur in einer Anstalt oder in einem Heim wirksam gewährt werden kann".[665]

Doch damit waren im Justizministerium die Bedenken noch immer nicht ausgeräumt; schließlich setzte es durch, daß nur noch eine gerichtliche Anweisung zum Aufenthalt in einer nicht geschlossenen Anstalt vorgesehen war – von den alten Bewahrungskonzepten schien damit der Regierungsentwurf vom Februar 1960 beträchtlich entfernt zu sein.[666]

Daß die „Gefährdetenhilfe" im weiteren Gesetzgebungsverfahren noch für Konflikte sorgen würde, dürfte allen Beteiligten klar gewesen sein. Diesmal fuhr der Bundesrat schweres Geschütz auf: Wie von seinem Rechtsausschuß vorgeschlagen, forderte er mit der Mehrheit seiner Stimmen die weitgehende Streichung der Bestimmungen und wollte eine „Hilfe für Gefährdete" nur mehr als Kann-Leistung auf eigenen Wunsch der Betroffenen gelten lassen. Der Rechtsausschuß hatte argumentiert, daß der Bund für die vorgesehenen Regelungen keine Gesetzgebungskompetenz besitze, da sie wegen der Hilfegewährung ohne Rücksicht auf die wirtschaftlichen Verhältnisse und wegen der vorgesehenen Zwangsmaßnahmen „auch bei extensiver Auslegung" über den Begriff der „öffentlichen Fürsorge" in Art. 74 Nr. 7 GG hinausgingen.[667] Da das Fürsorgerecht mit seinem Ungleichgewicht von Leistungsdefinition durch den Bund und Leistungsfinanzierung durch die Länder (und Kommunen) für diese ohnehin prekär werden konnte, achteten diese mit Argusaugen auf jeden tatsächlichen oder vermeintlichen Einbruch in die Landeshoheit. Daß es der Bundesratsmehrheit bei der Gefährdetenhilfe wohl mehr um ein föderalistisches Exempel als um grundsätzlichen Widerstand in der Sache ging, wird auch dadurch nahegelegt, daß der federführende Innenausschuß des Bundesrats nicht nur die Regelungen nicht in Frage gestellt, sondern sogar eine Verschärfung der Zwangsmaßnahmen gefordert hatte.[668]

---

665 § 50 des BSHG-Entwurfs 3/1959, BAK, B 106/20646; vgl. die Niederschriften über die Besprechung mit Vertretern der obersten Landessozialbehörden am 21./22. 10. 1958, LAS Abt. 761 Nr. 8874, und über die Sitzung des Fachausschusses II am 26.–28. 2. 1959, BAK, B 106/9786/1.

666 Vgl. Vermerk Referat V 4 vom 19. 11. 1959, BAK, B 106/20653; § 69 des Regierungsentwurfs, BT, 3. Wp. 1957, Anlagen, Bd. 67, Drs. 1799.

667 Vgl. die Empfehlungen der Bundesratsausschüsse für Innere Angelegenheiten etc. vom 11. 3. 1960, BR Drucksachen 1960, Drs. 53/1/60; Sitzung des Bundesrates am 18. 3. 1960, S. 340, BR 1960, Sten. Ber.; Stellungnahme des Bundesrates zum Regierungsentwurf, S. 74, BT, 3. Wp. 1957, Anlagen, Bd. 67, Drs. 1799; BldW 107 (1960), S. 102.

668 Vgl. die Empfehlungen der Bundesratsausschüsse für Innere Angelegenheiten etc. vom 11. 3. 1960, BR 1960 Drucksachen, Drs. 53/1/60.

Die Bundesregierung wies die Einwände des Bundesrates weit von sich: Auch das durch Art. 74 Nr. 7 GG gedeckte RJWG kenne eine andere als die wirtschaftliche Hilfsbedürftigkeit; und für die Verfassungsmäßigkeit der vorgesehenen Freiheitsbeschränkung spreche schon, daß die Freiheitsentziehung zur Arbeitsleistung gemäß § 20 RFV wieder gestattet und deren geplante Übernahme in das BSHG vom Bundesrat auch nicht beanstandet worden sei. [669] Bei der ersten Lesung im Bundestag sprach sich auch Maria Niggemeyer für die Fraktion der CDU/CSU für die Beibehaltung der Gefährdetenhilfe in der vorgesehenen Form aus, während die Sprecher der SPD und der FDP das heikle Thema erst einmal übergingen.[670] Rückendeckung gegen den Bundesrat erhielt die Bundesregierung nun von der Bundesvereinigung der Kommunalen Spitzenverbände unter Führung des DST und der Bundesversammlung der KPV der CDU.[671] Im Bundestagsausschuß stimmten so auch die SPD-Mitglieder ohne grundsätzliche Einwände der Beibehaltung der Gefährdetenhilfe zu.[672]

Eine etwas unerwartete Wendung nahm die Frage der Bewahrung, mit der der Bundesrat seine Vorbehalte ja maßgeblich begründet hatte: Hier erwies sich der Kompromiß des Regierungsentwurfs als Scheinkompromiß, der nicht zu halten war. Wie bereits der Bundesrats-Innenausschuß machten der DV und sein Fachausschuß II ebenso wie die kommunalen Spitzenverbände geltend, daß eine gerichtlich nicht durchsetzbare Anweisung zu einem Anstaltsaufenthalt sinnlos und Ursache für erhebliche Rechtsunsicherheit sei; um gerade in den Fällen besonders schwerer Gefährdung eine Hilfe zu ermöglichen, sei eine eindeutige Freiheitsentziehung nötig.[673] Als sich dann aber Gottschick und sein Kollege vom Justizministerium Knopp Mitte Oktober 1960 zu einer abermaligen Überprüfung der Regelungen zusammenfanden, kamen sie übereinstimmend zu der Auffassung, daß die Formulierung des Regierungsentwurfs *de jure* bereits eine Freiheitsentziehung beinhalte, da der vorgesehene richterliche Beschluß vollstreckbar sein müsse. Den Betroffenen per Gericht in eine Anstalt einzuweisen, es aber dann dessen Entscheidung zu überlassen, ob er dort auch tatsächlich bleibe, sei weder fürsorgerisch noch rechtlich erwünscht.[674] Zur Vermeidung von Rechtsunsicherheit sollte daher nach Auffassung Knopps dem Bundestagsausschuß geraten werden, die betreffenden Absätze ganz zu streichen. Eine Freiheitsentziehung sei rechtlich

---

669 Vgl. Auffassung der Bundesregierung zur Stellungnahme des Bundesrates, S. 84f., BT, 3. Wp. 1957, Anlagen Bd. 67, Dr. 1799.

670 Vgl. Sitzung des Bundestages am 4. 5. 1960, S. 6258ff., BT, 3. Wp. 1957, Sten. Ber., Bd. 45.

671 Vgl. Stellungnahme der Bundesvereinigung der Kommunalen Spitzenverbände vom 31. 5. 1960, PA, Gesetzesmaterialien III/349 A3; KommBl 12 (1960), S. 852, 904.

672 Vgl. Kurzprotokoll der Sitzung des Ausschusses für Kommunalpolitik und öffentliche Fürsorge am 2. 3. 1961, PA, Gesetzesmaterialien III/349 A2.

673 Vgl. Muthesius an den Präsidenten des Bundesrates am 4. 3. 1960, ADW, HGSt, SP-S XXV 1: 480-1/2; Stellungnahme der Bundesvereinigung der Kommunalen Spitzenverbände vom 31. 5. 1960, PA, Gesetzesmaterialien III/349 A3; Niederschrift über die Sitzung von Sachverständigen des DV-Fachausschusses II am 12. 8. 1960, ADW, HGSt, SP-S XXIIIc II/1; Vorschläge des DV zum BSHG-Entwurf, PA, Gesetzesmaterialien III/349 A3.

674 Vgl. Vermerk V 4 vom 15. 10. 1960, BAK, B 106/9687.

unzulässig, denn eine Beschränkung der Freiheit im Interesse der öffentlichen Ruhe und Ordnung sei eine polizeiliche Aufgabe der Länder.[675] Auch hielt sein Haus die Verhältnismäßigkeit der Mittel für nicht gewahrt und die Regelungen somit auch für rechtspolitisch bedenklich.[676] Noch bevor der Bundestagsausschuß diese Frage beriet, veranstaltete der Fachausschuß II Ende Oktober eine Großsitzung mit 172 Vertretern vor allem der praktischen Gefährdetenfürsorge und forderte abermals die Möglichkeit der vollen Freiheitsentziehung, „um die gebotenen Hilfsmaßnahmen an den Kreis der Gefährdeten mit der Wirksamkeit heranzutragen, die den Einsatz der beträchtlichen Mittel" rechtfertige.[677] Auf der DV-Hauptausschußtagung eine Woche später konnte Maria Niggemeyer erklären, daß ihre Fraktion ebenfalls für eine entsprechende Regelung eintrete.[678]

Dementsprechend forderte nun auch der Bundestagsausschuß die Bundesregierung Anfang Dezember auf, eine neue „rechtlich nicht angreifbare Fassung zur Frage der Freiheitsentziehung für Gefährdete" vorzulegen.[679] Bei einer abermaligen Beratung mit Vertretern des Justizministeriums Anfang Februar 1961 wurde deutlich, daß man die Formulierung des Entwurfs dort mittlerweile wohl für eine Panne der eigenen Fachleute hielt: Vermutlich um eine Blamage des eigenen Hauses zu verhindern, erklärte nämlich ein Vertreter Knopps, die Bundesregierung könne ihren seinerzeitigen Vorschlag nicht einfach zurückziehen, auch wenn man sich mittlerweile einig sei, daß es sich dabei um eine Freiheitsentziehung handele. Er schlage daher vor, den Begriff der „Freiheitsbeschränkung" zu streichen, lediglich vom Aufenthalt in einer „geeigneten" Anstalt ohne weiteren Zusatz zu sprechen und dem Bundestagsausschuß zu erklären, daß es nur die Alternative „Freiheitsentziehung oder gar keine Bestimmung über einen Eingriff in die Freiheit" gebe.[680] Dort hielten auch die Abgeordneten der SPD wie der FDP eine Freiheitsentziehung als letztes Mittel für erforderlich, und so wurde schließlich die neue Formulierung einstimmig angenommen.[681] Nichtsdestoweniger brachte die SPD-Fraktion zur dritten Lesung des BSHG-Entwurfs einen Änderungsantrag ein, in dem zwar der Rechtsschutz des Betroffenen formal etwas verstärkt werden, aber die Gefährdung anderer als mögliche Voraussetzung für eine Freiheitsentziehung neu eingeführt werden sollte.[682] Möglicherweise hatten hier die alten Überlegungen der AWO aus den zwanziger Jahren noch einmal Pate gestanden. Diesen An-

---

675 Vgl. Kurzprotokoll der Sitzung des Ausschusses für Kommunalpolitik und öffentliche Fürsorge am 1. 12. 1960, PA, Gesetzesmaterialien III/349 A1.
676 So Wehlitz, Entwurf, S. 7, vor dem DV-Hauptausschuß.
677 Niederschrift über die Sitzung des Fachausschusses II am 24./25. 10. 1960, ADW, HGSt, SP-S XXIIIc II/1.
678 Vgl. NDV 41 (1961), S. 10.
679 Kurzprotokoll der Sitzung des Bundestagsausschusses für Kommunalpolitik und öffentliche Fürsorge am 1. 12. 1960, PA, Gesetzesmaterialien III/349 A1.
680 Vermerk Referat V 4 vom 2. 2. 1961, BAK, B 106/9687.
681 Vgl. Kurzprotokoll der Sitzung des Ausschusses für Kommunalpolitik und öffentliche Fürsorge am 2. 3. 1961, PA, Gesetzesmaterialien III/349 A 2; Schriftlicher Bericht des Ausschusses vom 25. 4. 1961, S. 2, 39, BT, 3. Wp. 1957, Anlagen, Bd. 74, Drs. 2673.
682 Vgl. Änderungsantrag der SPD-Fraktion vom 2. 5. 1961, BT, 3. Wp. 1957, Umdruck 872; PA, Gesetzesmaterialien III/349 A2.

trag lehnte die Mehrheit des Bundestages jedoch ab und beschloß die Regelungen in der Ausschußfassung, deren Voraussetzungstatbestände denjenigen des Referentenentwurfs vom März 1959 entsprachen.[683] Auf Drängen der BAG für Nichtseßhaftenfürsorge wurde außerdem das Ziel der Seßhaftmachung schließlich doch explizit in den Entwurf aufgenommen und später auch Gesetz.[684]

Der Rechtsausschuß des Bundesrates hielt seine Einwände jedoch weiterhin aufrecht und empfahl u.a. deshalb die Anrufung des Vermittlungsausschusses, zumal die geplanten Bestimmungen darauf hinausliefen, „notfalls auch zwangsweise ein bestimmtes Menschenbild zu verwirklichen“.[685] Da jedoch die Mehrheit des Bundesrates aus anderen Gründen die Anrufung des Vermittlungsausschusses ablehnte, wurden die Bestimmungen über die „Hilfe für Gefährdete“ schließlich in der vom Bundestag beschlossenen Form Gesetz.[686]

Damit war nicht nur die Hilfe für erwachsene „Gefährdete“ erstmals fürsorgerechtlich fixiert und ausgestaltet, sondern auch die alte Forderung nach einem „Bewahrungsgesetz“ erfüllt worden, und das mit einer Begrifflichkeit, die kaum anders als die alten Entwürfe der zwanziger Jahre zahlreiche dem jeweiligen Zeitgeist unterworfene Interpretationen zuließ und prinzipiell eine dauerhafte Zwangsunterbringung ermöglichte.[687] Das war umso erstaunlicher, als die politischen und verfassungsmäßigen Rahmenbedingungen in Deutschland noch nie so sehr gegen solche Zwangsmaßnahmen gegen gesellschaftliche Randgruppen gesprochen hatten und auch Anfang der sechziger Jahre kaum geeignete, den sozialpädagogischen Implikationen genügende Einrichtungen existierten.[688] Mit

---

683 Vgl. Bundestagssitzung am 4. 5. 1961, S. 9069, 9076ff., BT, 3. Wp. 1957, Sten. Ber., Bd. 49.

684 Vgl. Vermerke Referat V 4 vom 30. 6. u. 7. 7. 1960, BAK, B 106/20647; Schriftlicher Bericht des Bundestagsausschusses für Kommunalpolitik und öffentliche Fürsorge vom 25. 4. 1961, S. 5, 8, 18, 39, BT, 3. Wp. 1957, Anlagen, Bd. 74, Drs. 2673; §§ 17, 72 Abs. 2, S. 3 BSHG.

685 Empfehlungen des Bundesratsausschusses für Innere Angelegenheiten etc. zum BSHG vom 19. 5. 1961, zu § 72, BR Drucksachen 1961, Nr. 167/1/61.

686 Vgl. §§ 72ff. BSHG; § 72 lautete (nach Anpassung der Altersgrenze an die Ausdehnung der freiwilligen Erziehungshilfe und der Fürsorgeerziehung durch das JWG):
„(1) Personen, die das zwanzigste Lebensjahr vollendet haben und die dadurch gefährdet sind, daß sie aus Mangel an innerer Festigkeit ein geordnetes Leben in der Gemeinschaft nicht führen können, soll Hilfe gewährt werden.
(2) Aufgabe der Hilfe ist es, den Gefährdeten zu einem geordneten Leben hinzuführen. Hierbei kommt vor allem die Gewöhnung des Gefährdeten an regelmäßige Arbeit in Betracht. Bei einem nicht seßhaften Gefährdeten ist anzustreben, daß er auf Dauer seßhaft wird.
(3) Die Hilfe wird ohne Rücksicht auf vorhandenes Einkommen oder Vermögen gewährt.“

687 Auch Gottschick, Bundessozialhilfegesetz, 1962, S. 233, räumte in seinem BSHG-Kommentar ein, daß der Maßstab für ein „geordnetes Leben“ bzw. die „Verwahrlosung“ nur „die Anschauung verständig und gerecht denkender Menschen“ wäre; ähnlich NDV 41 (1961), S. 364.

688 Das veranlaßte wohl auch ausgerechnet Käthe Petersen, Hilfe, S. 40, die über ein feines juristisches Gespür verfügte, zu der Empfehlung, man solle von der Zwangsunterbringung „nur sehr vorsichtig Gebrauch“ machen und „erst nach und nach Erfahrungen“ sammeln.

dem wirtschaftlichen Aufschwung war allerdings auch das in den zwanziger Jahren wesentliche finanzielle Hindernis für eine solche Gesetzgebung weitgehend entfallen. Umgekehrt war es möglicherweise gerade das Vertrauen in eine funktionierende Rechtsstaatlichkeit, die auch Skeptikern die Zustimmung zu den Zwangsregelungen erleichterte. Tatsächlich machten Richter von der Möglichkeit einer Zwangsasylierung nach § 73 Abs. 2 und 3 BSHG offenbar nur zurückhaltend Gebrauch, zumal es in der Praxis größte Schwierigkeiten bereitete, den mit diesen Maßnahmen avisierten Personenkreis überhaupt klar zu identifizieren.[689]

Nur sechs Jahre später machte das Bundesverfassungsgericht dann doch das alte Bewahrungskonzept endgültig zunichte: In seinem BSHG-Urteil vom 18. Juli 1967 gab es den von Hessen und Hamburg vorgebrachten Bedenken gegen die Freiheitsentziehung von „Gefährdeten" statt. Das Grundrecht der persönlichen Freiheit werde dadurch unverhältnismäßig eingeschränkt; der Staat habe nicht die Aufgabe, seine Bürger zu „bessern" und deswegen auch nicht das Recht, ihnen die Freiheit zu entziehen, nur um sie zu „bessern", solange sie nicht sich selbst oder andere gefährdeten. Auch genügten die BSHG-Vorschriften infolge der zu unbestimmten Formulierungen über die Voraussetzungen der Freiheitsentziehung nicht den strengen Anforderungen des Rechtsstaates.[690] Das zwischen sozialpädagogischem „Besserungs"-Optimismus und moralisierend-rigidem Ordnungsdenken oszillierende Bewahrungskonzept hatte sich im Rechtsstaat Bundesrepublik gegen Ende der sechziger Jahre endgültig überlebt – 1969 wurden die einschlägigen Paragraphen aus dem BSHG gestrichen.[691]

In logischer Folge des Urteils des Verfassungsgerichts wurde im September 1969 auch die strafrechtliche Arbeitshaushaft abgeschafft, und 1973 entfiel § 361 StGB ersatzlos.[692] Ein Jahr später fand dann auch das Sozialhilferecht Anschluß an den in der Strafrechtsreform zum Ausdruck gebrachten Wandel der Auffassung zumindest über den rechtlichen Umgang mit devianten Verhaltensweisen: Mit der BSHG-Novelle wurde nicht nur die Möglichkeit der fürsorgerechtlichen Unterbringung in ein Arbeitshaus aufgrund von „Arbeitsscheu" aus dem BSHG (§ 26) gestrichen, sondern die „Hilfe für Gefährdete" grundlegend reformiert. Die 1957 von Wyneken Kobus vorgetragene Warnung, bei der Schaffung einer modernen Fürsorge nicht einfach „alte Überlegungen weiterzuspinnen", zeigte hier nachträglich ihre Berechtigung – wie kein anderer Bereich des BSHG hatte sich die „Hilfe für Gefährdete" nur ein gutes Jahrzehnt nach ihrer Etablierung überlebt. Durch die Umgestaltung zu einer „Hilfe zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten" wurde der so lange tradierte diskriminierende Begriff der „Verwahrlosung" endgültig aufgegeben zugunsten einer Perspektive, die auch die

689 Vgl. Oelhoff, Wiederaufbau, S. 113; Osten, Jugend- und Gefährdetenfürsorge, 2002, S. 218ff.
690 BVerfGE 22, S. 180, 219f.; BGBl. I S. 896, vgl. auch Willing, Bewahrungsgesetz, S. 278ff.
691 Art. I Nr. 27 des Zweiten Gesetzes zur Änderung des BSHG vom 14. 8. 1969, BGBl. I S. 1153.
692 Vgl. Ayaß, Arbeitshaus, S. 344f.

sozialen Umweltfaktoren stärker einbezog.[693] Damit wurde eine breite Rechtsgrundlage zur weitreichenden Hilfe für soziale Randgruppen geschaffen, deren praktische Vollzugsdefizite allerdings nach wie vor erheblich sind.[694]

[693] Vgl. Art. I Nr. 22 des Dritten Gesetzes zur Änderung des BSHG vom 25. 3. 1974, BGBl. I S. 777, sowie VO zur Durchführung des § 72 BSHG vom 9. 6. 1976, BGBl. I S. 1469; ferner Kursawe, Bundessozialhilfegesetz, S. 120ff.; Treuberg, Mythos, S. 181f. Die umfassend angelegte, vor allem als persönliche konzipierte Hilfe wurde jetzt mit einem klaren Rechtsanspruch versehen, dafür aber der allgemeinen Einkommensgrenze der Hilfe in besonderen Lebenslagen unterworfen und damit eine zentrale Errungenschaft des BSHG in der alten Fassung aufgegeben. Der Schwerpunkt der Hilfe für „Nichtseßhafte“ wurde dabei ganz im Sinne der BAG für Nichtseßhaftenhilfe auf stationäre Maßnahmen gelegt, und gleichzeitig die Zuständigkeit für die Hilfe zum Lebensunterhalt für die Betroffenen wieder den örtlichen Trägern zugeschlagen, so daß die ohnehin bestehenden Zuständigkeitsprobleme noch fester verankert wurden.

[694] Vgl. Kursawe, Bundessozialhilfegesetz, S. 123; Albrecht, Wohlfahrtsverbände, S. 45ff.; Treuberg, Mythos, S. 181ff., 199ff. Im Laufe des Jahres 2000 erhielten ca. 26 000 Personen „Hilfe zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten“ in Höhe von insgesamt rund 462 Mio. DM; vgl. Statistisches Bundesamt, Fachserie 13, Reihe 2, 2000, S. 90, 112.