

Alleinstehende Wohnungslose in der Geschichte des Fürsorgerechts – ein 100jähriger Weg *Florian Tennstedt*

Alleinstehende Wohnungslose in der Geschichte des Fürsorgerechts – ein 100jähriger Weg:

Das kann nur ein Arbeitstitel sein, denn 1887 war kein großes Datum in der Geschichte des Fürsorgerechts, und der Weg der Wanderer in der Rechtsgeschichte reicht erheblich weiter zurück und war keineswegs nur durch das Fürsorgerecht bestimmt. 100 Jahre bieten aber einen sinnvollen Anlaß, *langfristige* Entwicklungstendenzen aufzuzeigen, die aktuelle Probleme und Selbstverständlichkeiten vielleicht in einem anderen Licht erscheinen lassen. Und so scheint es durchaus angebracht, auch eine derart aktuelle Tagung mit einem historischen Vortrag zu eröffnen. (1)

Alleinstehende Wohnungslose – die Bezeichnung für diese Personengruppen wandelte sich: Wanderer, Wanderarme, „Nichtseßhafte“, alleinstehende Wohnungslose, vielleicht auch arbeitslose Wohnungslose und immer wieder beigemischt: Bettler, Landstreicher und Stadtstreicher. Mit gleichen oder ähnlichen Begriffen wurden sehr verschiedene Personen erfaßt. Es ist interessant und typisch zugleich, daß der Deutsche Verein für öffentliche und private Fürsorge, der im kommunalen Interesse wie kein anderer die Fahne der „Individualisierung“ in der Armenfürsorge hochgehalten hat, für diese Menschen nur den Negativbegriff Nichtseßhafte geprägt hat. (2)

Im folgenden seien nur einige Schlaglichter der Entwicklung aufgezeigt, sie können immerhin deutlich machen, in welchem erheblichem Umfang – nach einem Goethewort – die Dinge sich entwickeln nach dem Gesetz, nach dem sie angetreten.

Wie immer diese Personengruppe bezeichnet wurde, in der Geschichte der Armenfürsorge war sie eigentlich stets die besonders gefährdete Gruppe. Meine These ist: Mit Beginn des Sozialstaats vor etwa 100 Jahren hat sich die Situation dieser Personengruppe durch staatliche Hilfe kaum gebessert, vielmehr wurde sie *relativ* verschärft angegangen, vielleicht sogar so, daß man sagen kann, daß sie sich relativ verschlechtert hat. Differenzierten von da ab auch die wohlfahrtsstaatlichen Regelungen einige Personengruppen und Existenzrisiken positiv aus der Armenfürsorge aus – die Gruppe der Wanderarmen blieb immer im Unterstock dieses sogenannten Systems der sozialen Sicherung, und zwar, dies sei als These formuliert, in erster Linie durch dessen *Konstruktionsprinzipien*, nicht so sehr, wie man vielleicht denken könnte, durch die Unwilligkeit der einzelnen Personen, die mit ihnen umzugehen hatten.

Im 19. Jahrhundert wurden in Deutschland, ausgehend von Preußen, die liberalen Prinzipien der bürgerlichen Gesellschaft durchgesetzt, wodurch die Existenzsicherung grundsätzlich zur privaten Angelegenheit und in drei Grundformen erwünscht und geschützt wurde: Erwerbsarbeit, Privateigentum und Familie als Unterhaltsverband. Diese Sicherungsformen wurden rechtlich gewährleistet. Wer in diese Grundformen paßte, entsprach den Vorstellungen über normale, gesellschaftskonforme Existenz. Geht man die ganze Sozialgesetzgebung vom 19. Jahrhundert bis heute durch (vor allem auch die positiven Ausdifferenzierungen), so zeigt sich, daß sie meist an private Arbeit, teilweise auch an Familie anknüpft; auf jeden Fall werden durch sie Arbeit und Familie mit gewissen nachgehenden Prämien versehen. Denken wir nur an die Gestaltung des Mehrbedarfs im Bundessozialhilfegesetz und für welche Personengruppen dieser gilt. Zwar ist dieser heute mehr ernährungsphysiologisch als gesellschaftspolitisch begründet, aber seine historische Genese begründet sich damit nicht. (3)

Die Armenfürsorge – heute: Sozialhilfe – stand immer unter dem Verdacht, daß sie dieses auf Arbeit und Familie aufbauende Spiel des sozialen Mechanismus stören könnte, während die bald gänzlich an Arbeit und Arbeitsentgelt anknüpfende Sozialversicherung in dieser Hinsicht von vornherein unverdächtig, da marktadäquat war. Damals wie heute wurde die Gefahr beschworen, daß sich die Gesellschaft statt auf Arbeit zunehmend auf Armenfürsorge gründen könnte. Die Gestaltungsprinzipien der bürgerlichen Gesellschaft selbst könnten ins Wanken geraten. (4)

Die sozialstaatlichen Hilfenormen sind also nicht nur Hilfenormen, sondern tragen in sich so etwas wie das Prinzip der Generalprävention. Von diesen Konstruktionsprinzipien her mußte ein Sozialstaat, der aus dem umfassenden, auch auf Wohlfahrt bedachten Polizeirecht des 19. Jahrhunderts positiv ausdifferenziert bzw. entwickelt wurde, die Wanderarmen, alleinstehende Wohnungslose, zurücklassen. Er konnte und wollte sie nur negativ fassen, d. h. unter den traditionellen Kategorien des Strafrechts, also als Bettler und Landstreicher. Er konnte sie aufgreifen, wenn sie sich weiterhin von „Ort zu Ort“ bewegen mußten und sich dem Typus der bürgerlichen Normalexistenz in Arbeit und Familie entzogen.

Von „Ort zu Ort“ bewegen – damit verließen die Wanderer häufig die Zuständigkeitsbereiche der sozialstaatlichen Institutionen. Soweit die Sozialstaatsentwicklung, modern gesagt, mit Sozialleistungen, Transferzahlungen verbunden war, organisierte und verpflichtete der Staat mit Hilfe seiner Hoheitsgewalt (Begriffe wie Zwangsarmenpflege und Zwangsversicherung seien als Stichwort genannt) andere Träger. Der Sozialstaat selbst war lange Zeit kein leistender Staat. Er beließ die Finanzlast und Erbringung der Leistung relativ kleinen Selbstverwaltungseinheiten, also territorial begrenzten Körperschaften wie Gemeinden und Kreisen oder Personenkörperschaften wie Krankenkassen und

Landesversicherungsanstalten, die er nur schuf oder verallgemeinerte, um seine sozialstaatlichen Innovationen durchzusetzen. Positiv betroffen waren somit, allein von den formalen Zuständigkeitsnormen her, die Personen, die in einer Stadt lebten und Arbeit hatten. Nimmt man die Tatsache hinzu, daß auch diesen von öffentlicher Seite nicht gern, sondern nur im begrenzten Ausnahmefall geholfen wurde und auch die kontrollierten Ortsarmen schon früh dem Mißbrauchsverdacht ausgesetzt waren, dann zeigt sich, daß auch von hier aus die Wanderarmen wenig Chancen zur Teilhabe hatten, wenn sie nicht selbsthaft wurden oder werden konnten und dauerhafte gewerbliche Arbeitsverhältnisse eingingen oder eingehen konnten.

Diese Konstruktionsprinzipien des Sozialstaats, diese gleichsam wohlfahrtsstaatlichen Koordinaten, stehen in einem teilweise merkwürdigen Kontrast zu sozialgeschichtlichen Ausgangsbedingungen und Voraussetzungen der Industrialisierung in Deutschland. Hierzu nur einige Stichworte: Im deutschen Kaiserreich von 1871 vollzog sich bis zum 1. Weltkrieg der endgültige Durchbruch Deutschlands zur industriellen Großmacht, der Übergang vom Agrarstaat zum Industriestaat. Die Folge war eine nie zuvor dagewesene Binnenwanderung. Die Bevölkerung der meisten Großstädte bestand 1900 nicht einmal mehr zur Hälfte aus Einheimischen, am Ort Geborenen. Sich von Ort zu Ort zu bewegen, meist auf der Suche nach Arbeit, der Arbeit nachzuwandern, das war also seit der Industrialisierung ein weitverbreitetes gesellschaftliches Schicksal gewesen. Die Industriegesellschaft forderte damals und fordert noch heute Flexibilität und Mobilität auf der Suche nach Arbeit. Was aber, wenn der dadurch angestrebte Aufstieg in eine dauerhafte Arbeiterexistenz nicht geschafft wird? Das war damals wie heute ein Problem. Die Sozialgesetzgebung wurde nun seit der Mitte des vorigen Jahrhunderts so umgestaltet, daß sie diese temporäre Mobilität ermöglichte. Reform des Armenrechts im 19. Jahrhundert bedeutet also in der Regel keine materiellen Verbesserungen, sondern bloß Verschiebung von Zuständigkeiten für die Armenlast, im Endeffekt meist zuungunsten der Städte und im übertragenen Sinne auch zuungunsten der Wanderarmen. Das sei nun anhand einzelner Gesetzesnormen dargestellt.

Das Gesetz über den Unterstützungswohnsitz von 1870 hatte den Unterstützungswohnsitz an die Stelle des alten Heimatbegriffs treten lassen. Dieser Unterstützungswohnsitz konnte durch zweijährigen ununterbrochenen Aufenthalt in einer Gemeinde erworben werden. Für die Situation sogenannter Arbeitsloser war aber entscheidend, daß die „alte Heimat“ bzw. ein vorangegangener Unterstützungswohnsitz durch zweijährige Abwesenheit in einer Gemeinde verloren ging. Vor allem die letztgenannte Möglichkeit bot mannigfache Gelegenheiten, die Armenlast künstlich zu verschieben. Einen solchen Spielraum hatte es vorher, unter der Herrschaft des alten Begriffs der Heimat, nicht gegeben. Kurzum, auch durch das Armenrecht, durch die neue Zuständigkeitsgesetzgebung, kam es zu virtuos gehandhabter Abschiebung von Armen vor

Erwerb des Unterstützungswohnsitzes. Mit Hilfe von privater und öffentlicher Gewalt wurden Obdachlosigkeit und Nichtseßhaftigkeit produziert, unvermittelt etwa Wohnverhältnisse gekündigt, damit keine zweijährige Verweildauer in einem Ort eintreten konnte, aufgrund derer dann die betreffende Gemeinde zuständig war für die Unterstützungszahlung. Das bedeutete, die Armengesetzgebung gab in diesen Fällen kein Recht, keine Hilfe, sondern produzierte Arbeitslosigkeit und Obdachlosigkeit, verstärkte die Wanderarmut. Die zeitgenössischen Beobachter haben das übrigens sehr deutlich gesehen und beklagt; es ist nicht so, daß das erst jetzt im nachhinein festgestellt wird.

Das eingangs entwickelte Koordinatenkreuz der Sozialstaatsentwicklung, das die Ausgrenzung der Wanderarmen verständlich macht, muß an dieser Stelle noch durch den Hinweis ergänzt werden, daß die neue Arbeitersozialpolitik des Reichs, die mit der Kaiserlichen Botschaft von 1881 beginnt und die auf Kassenzwang (und damit Beitragszwang) gegenüber typischen Risiken der Arbeiterexistenz also Krankheit und Invalidität, persönliche Arbeitsunfähigkeit abstellte, das typischste Risiko der Wanderarmen – die Arbeitslosigkeit – nicht absicherte, vom Risiko der Wohnungslosigkeit ganz zu schweigen.

Für das Deutsche Kaiserreich gilt also, daß die wandernden Arbeitslosen durch die mit der Sozialstaatentwicklung einsetzenden Ausdifferenzierungs- und Kompetenzverlagerungsprozesse eher negativ als positiv betroffen waren, wenn ihnen nicht der Aufstieg in die Existenz eines gewerblichen Arbeiters mit einer mindestens zweijährigen Ortsstetigkeit gelang. Das war eigentlich die Voraussetzung dafür, daß die Unterstützungsnormen auch positiv griffen. Gleichzeitig aber wurden die Kontrollmechanismen und -instanzen verdichtet. So blieben für diese Personengruppe die traditionellen Kontaktzonen zur öffentlichen Gewalt: Polizei und Justiz, Gefängnis und Arbeitshaus. Wilhelm Polligkeit, der langjährige Vorsitzende und Geschäftsführer des erwähnten Deutschen Vereins, hat es auf die Formel gebracht, daß damals „jede Behörde mit dem geringstmöglichen Aufwand an Verwaltung versuchte, sich dieser lästigen Elemente zu entledigen. Es nistete sich eine Methode des Abschiebens und ein Gefühl der Nichtverantwortlichkeit für das weitere Schicksal der Nichtseßhaften ein, eine Haltung, die, statt diese Menschen zur Seßhaftigkeit zu bringen, sie nur in das Landstreicherleben hinabstoßen konnte“. (5) Der für diese Personen vom Rechtssystem vorgesehene „Ort“ waren die Arbeitshäuser. Die Voraussetzungen entsprechender Einweisungen wurden so gestaltet, daß diese auf dem schlichten Verwaltungswege möglich waren.

Wir können also resümieren: Die Auffächerung der sozialstaatlichen Intervention, die damit einhergehende Binnenhierarchisierung innerhalb der sozialen Sicherheit schuf immer auch verschärfte Ausgrenzung, und davon betroffen waren fast immer die Wanderarmen, und zwar an unterster Stelle.

Man kann also kaum davon sprechen, daß die Wanderarmen in der

Geschichte des Fürsorgerechts positiv zur Kenntnis genommen wurden, ganz abgesehen davon, daß auch die Ortsarmen kein Recht auf Unterstützung hatten. Das gibt es ja erst aufgrund einer dem Sozialstaatsprinzip verpflichteten Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts seit 1954.

In diesem Kreis ist es nun wohl auch bekannt, daß in diese gleichsam konstruktionsbedingte Lücke der Fürsorgegesetzgebung private, konfessionelle Initiative eindrang. Diese Geschichte ist zu Recht, wenn auch nicht ausschließlich, mit Pastor von Bodelschwings Initiative verbunden, und, mißt man sie an den Verbandsgründungen, dann ist sie auch fast 100 Jahre alt. Jenseits bzw. „zwischen“ Gemeinden, die überwiegend sich einer Abschiebungspraxis befleißigten, wurden Naturalverpflegungsstationen gegründet, die aus den negativ definierten Nichtseßhaften die „ehrlich Wandernden“ positiv herausfiltern sollten, und zwar mittels Natural- statt Geldunterstützung und – um es mit Pastor von Bodelschwings Formel zu sagen – „Arbeit statt Almosen“. Zwar überwand diese privaten Institutionen in gewisser Hinsicht örtliche Begrenzungen und Ausgrenzungen, aber das Problem der Arbeitslosigkeit bzw. Arbeitsbeschaffung konnten sie nicht lösen. D. h. „richtige“ Arbeit geriet in den entsprechenden Arbeitskolonien einerseits zur Konkurrenzarbeit gegenüber den einheimischen gewerblichen Betrieben, andererseits wurde fruchtlose Scheinarbeit wie Holzhacken nach dem Grundsatz „Arbeit statt Almosen“ geleistet, der dadurch zum Worktest verkam. Die Arbeiterkolonien von Bodelschwings waren für eine längere Aufenthaltsdauer bestimmt und trugen vom Ansatz her, anders als das Arbeitshaus, keinen abschreckenden, sondern einen erzieherischen Charakter, über den man sich natürlich im einzelnen noch unterhalten muß und der heute sicher sehr skeptisch zu beurteilen ist. Die Integration in die bürgerliche Gesellschaft, in die normale Arbeiterexistenz wurde auch durch diese erzieherische Institution kaum gefördert. Die Wanderarmen blieben im Abseits. In den Heimen wurde eine künstliche bürgerliche Welt errichtet: privat organisierte Arbeit, familienähnliche Strukturen mit Hausvätern und Hausbrüdern, und „natürlich“ waltete hier nicht das Recht, sondern die Barmherzigkeit. Heime und Kolonien ermöglichten es, öffentliche Notlagen und Aufgaben privat zu bearbeiten und in gewissem Umfang auch aus der bürgerlichen Normalität abzuziehen. (6) Dieser private Ansatz entsprach wie ein *deus ex machina* den verschiedenen heterogenen Interessen und nahm schnell die Würde der Vollendung an. Erst vor etwa 10 oder 15 Jahren begann eine kritische Abkehr davon.

Mit Pastor von Bodelschwing sind aber auch erste gesetzliche, von Preußen ausgehende Initiativen verbunden, die darauf abzielten, eine Armenfürsorge zu schaffen, die der Situation der Wanderarmen gerecht wurde und die an der Grenze der Arbeiterpolitik stand, das heißt, sie teilweise aus den traditionellen armenpflegerischen Maßnahmen herausnehmen wollte. Galt bis dahin die Forderung nach Arbeitsleistung als

„eine Art Schutzwehr“ gegenüber mißbräuchlicher Inanspruchnahme der Armenpflege, so stand nun die Frage der Arbeit deutlich im Vordergrund. In erster Linie ging es bei diesen Gesetzesinitiativen um Arbeitsvermittlung, Unterstützung bei Arbeitslosigkeit, also Hilfe ohne Arbeit, der Worktest spielte nur eine ergänzende Rolle. Außerdem wurden größere Selbstverwaltungseinheiten als die Gemeinden, d. h. in Preußen die Provinzen, für diese Aufgaben aktiviert, und noch heute ist diese Ansicht, glaube ich, so modern und klaffen die Lebensumstände der alleinstehenden Wohnungslosen und Konstruktionsprinzipien der Sozialhilfe so auseinander, daß von Städten bzw. Gemeinden *allein* positive Konzepte für diese Wanderarmen schwer zu verwirklichen sind. Interessanterweise war das auf dieser Grundlage erlassene Gesetz, das preußische Wanderarbeitsstättengesetz von 1907 kein Zwangsgesetz gegenüber diesen Selbstverwaltungseinheiten, sondern ein freiwilliges Gesetz. Es überließ es den Provinzen, ob sie ein System von Wanderarbeitsstätten errichten wollten. Für diesen fakultativen Charakter des Gesetzes war ausschlaggebend, daß der preußische Staat zur Finanzierung ebensowenig beitragen wollte wie die in ihm herrschenden Interessenvertreter der Abwanderungsgebiete Ostelbiens. Sofern die Provinzen das Gesetz übernahmen, das geschah überwiegend in den westlichen Provinzen (Westfalen, Hessen-Nassau und in der Rheinprovinz), errichteten sie ein mehr oder weniger dichtes Netz von Wanderarbeitsstätten. Diese Wanderarbeitsstätten hatten die „Aufgabe, mittellosen arbeitsfähigen Männern, die außerhalb ihres Wohnorts Arbeit suchten, Arbeit zu vermitteln und vorübergehend gegen Arbeitsleistung Beköstigung und Obdach zu gewähren“. Sie sehen, daß auch hier die Arbeit immer noch eine große Rolle spielte. Das Gesetz (bzw. die Wanderarbeitsstätten) richtete sich nur auf die arbeitsfähigen und arbeitswilligen Wanderer, regelte also nicht die gesamte Wandererfürsorge. Es ließ vielmehr eine Grenzzone zur abweichenden gesellschaftlichen Existenz; die alte Grenze zu Straffälligkeit, Bettelverbot blieb allerdings bis in unsere Tage erhalten. Die arbeitsunfähigen Wanderer begannen in diesen Jahren ein Studienobjekt einiger Mediziner zu werden, vor allen Dingen von Psychiatern.

Die Spielräume, die diese Regelung für eine abweichende gesellschaftliche Existenz zwischen Hilfe und Repression boten, wurden von Praktikern und Theoretikern der Armenfürsorge häufig beklagt. Sie wollten den arbeitslosen Wanderer immer individualistisch in den Griff bekommen, mit oder gegen seinen Willen, und zwar durch ein integriertes Zusammenspiel von Armenfürsorge, Armenpolizei und Strafrecht, und möglichst sollte auch schon vorbeugend mißbräuchlicher Inanspruchnahme der öffentlichen Armenfürsorge und bürgerlicher Philantropie vorgebeugt werden.

Kaum erforscht ist die Situation der Wanderarmen im 1. Weltkrieg, jedenfalls soweit ich sehe. Es scheint so gewesen zu sein, daß sie kein politisches Problem waren, größtenteils wurden sie wohl entweder eingezo-

gen oder als Ersatzarbeitskräfte in den Produktionsprozeß bei steigender Arbeitsnachfrage integriert.

In der Weimarer Republik trat das Problem der arbeitslosen Wanderer vor dem Problem der Kriegsfolgenhilfe, der Demobilmachung, der Inflation und dem unterbrochenen ökonomischen Aufschwung in den Hintergrund. Im Mittelpunkt der gesetzlichen Aktivitäten im Wohlfahrtsstaat, der jetzt Verfassungsprogramm war, stand zum einen die Arbeiterpolitik, vor allem der Aufbau eines kollektiven Arbeitsrechts, und zum anderen eine primär auf den verarmten Mittelstand abzielende gehobene Fürsorgepolitik. Es ist wichtig für die Weimarer Republik, daß wir hier eine neue Armengruppe haben, nämlich den infolge Krieg und Inflation verarmten Mittelstand. Auf die Situation der Wanderer wirkte vermutlich positiv, daß eine Erwerbslosenfürsorge eingerichtet wurde und Arbeitsvermittlung als öffentliche Aufgabe anerkannt war. Zunehmende Arbeitslosigkeit und deren durchgehende Politisierung ließen es allerdings nicht ratsam erscheinen, noch eine besondere gesetzliche Regelung des gesamten Wandererwesens anzustreben. Auf jeden Fall gab es für die Politiker bei der Ausgestaltung des Wohlfahrtsstaates drängendere Probleme als die Wandererfürsorge. Die 1924 erlassene Reichsfürsorgepflichtverordnung, das Vorgängergesetz unseres Bundessozialhilfegesetzes, brachte auf dem Gebiet der Wandererfürsorge indirekt eine positive Änderung, weil sie leistungsfähige Fürsorgeträger schuf und den (leicht zu erwerbenden) gewöhnlichen Aufenthalt, den wir heute noch haben, anstelle des traditionellen Unterstützungswohnsitzes einführte, der die Abschiebungspraxis provoziert hatte. Immerhin konstituierten aber auch die darauf, aufgrund der Reichsfürsorgepflichtverordnung ergangenen, das materielle Recht betreffenden Reichsgrundsätze über Voraussetzung, Art und Maß der öffentlichen Fürsorge restriktive Möglichkeiten gegenüber sogenannten arbeits scheuen Wanderarmen, konkret: Hilfe einschränkung als normales „Recht“ wurden nun reichsweit vorgesehen, und Bayern erließ 1926 sogar ein Polizeigesetz zur Bekämpfung (!) von Zigeunern, Landfahrern und Arbeits scheuen. Die Unterschiede zwischen seßhaften und nichtseßhaften Armen wurden also erneut produziert.

Auffallend ist bei einem Rückblick, in welchem hohem Maße die gesamte Wohlfahrtsgesetzgebung der Weimarer Republik die Arbeit zum Dreh- und Angelpunkt machte, gleichzeitig aber Arbeit massenhaft fehlte, und nicht nur erst ab 1930, sondern, das ist jetzt im Grunde klar, schon seit 1920 und vom Staat auch nicht beschafft wurde bzw. beschafft werden konnte – so jedenfalls die Historiker – aufgrund der außenwirtschaftlichen Verpflichtungen. Was aber gesamtgesellschaftlich, gesamtstaatlich nicht gelang, wurde gleichwohl individuell zur Repression und Hilfeverweigerung im Einzelfall genutzt.

Bemerkenswert ist, daß in der Weimarer Republik wiederum private Initiativen zur gesetzlichen Regulierung des Wandererproblems erfolgten. Durchgängig ist bei diesen die Intention festzustellen, den „ordent-

lichen Wanderer“ herzustellen, und zwar durch eine Mixtur von Hilfe, Kontrolle und Repression. Indikatoren ordentlichen Wanderns waren dabei die regelmäßige Benutzung von Wanderpapieren und Wanderstraßen.

Am weitesten ging der Entwurf des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge, der im Interesse einer allseitigen Regelung des gesamten Wandererwesens ein integriertes Konzept sozialpolitischer, armenfürsorgerischer und polizeilich-strafrechtlicher Maßnahmen vorsah. Wilhelm Polligkeit hat die Gedankengänge dieses Entwurfes später so zusammengefaßt: „Neben Maßnahmen fürsorgerischer Art seien sozialpolitische notwendig, um durch Verhütung planlosen Abwanderns das Abströmen auf die Landstraße zu verhindern und durch Arbeitsvermittlung oder Arbeitsbeschaffung den Wanderer wieder seßhaft zu machen. Neben dem energischen Zugriff der Polizei und des Strafrichters gegenüber den Arbeitsscheuen und Müßiggängern sei die menschlich-pflegerische Haltung gegenüber dem einzelnen Hilfebedürftigen nicht zu entbehren.“ (7) Interessant ist bei diesen Experten für Nichtseßhafte der Ruf nach der Polizei und dem Strafrichter, um private Modelle, die zunächst noch auf Freiwilligkeit gründeten, durchhalten zu können. Also, Freiwilligkeit war, wenn man so will, auf dem Hintergrund einer gewissen Zwangsdrohung aufgebaut. Auf's Ganze gesehen finden wir also die privaten Vertreter der Arbeiterkolonien und Wanderarbeitsstätten auf der Seite der Befürworter eines differenzierten, dafür aber gegebenenfalls schärferen Zugriffs öffentlicher Gewalt gegenüber den Wanderarmen, für die sie ihre privaten Institutionen bereitstellten, bzw. bereitstellen wollten. Mit wahrhaft missionarischem Eifer – oder auch Ärger über die querstehende Klientel – wurden Vorschläge unterbreitet, wie eben diese geordneten von den ungeordneten Wanderern getrennt und die sogenannten Asozialen und Arbeitsscheuen unter den ungeordneten Wanderern mehr oder weniger auf Dauer, möglichst auf Lebenszeit verwahrt werden könnten. Dabei ging es im Endeffekt nicht so sehr um Recht für Wanderarme, sondern um Aufbau und Schutz einer normalen Gesellschaft, wie sie die Fürsorgeexperten sich vorstellten und – unter Rückgriff auf biologische Denkmuster – „fundierten“. Allein schon angesichts der massenhaften realen Not dieser Jahre muten diese Vorschläge gespenstisch an. Sie wurden nicht verwirklicht, und alle Differenzierungsversuche gingen im zunehmenden Heer der Arbeitslosen unter.

Die öffentlichen, teilweise mit Rechtsanspruch verbundenen Hilfen für Arbeitslose, eine Errungenschaft der Weimarer Republik, wurden von den Vertretern der Arbeitskolonien und Wandererdienste eher mit Mißtrauen quittiert. Sie schienen mehr angelegt zur Anzucht von Begehrlichkeit als zur Beseitigung von Not und dienten der Durchsetzung der entsprechenden Normalisierungsphantasien.

In der nationalsozialistischen Zeit sind zwei Grundlinien der Rechtsentwicklung zu erkennen. Auf der einen Seite finden wir, daß von den schon

in der Weimarer Republik tätigen entsprechenden Experten der Wandererfürsorge und der Nichtseßhaftenhilfe der „starke Staat“ begrüßt wird. Sie wittern Morgenluft und hoffen nun, mit seiner antidemokratischen und antiliberalen Grundeinstellung ihre traditionellen Pläne zur Regulierung des Problems der „Nichtseßhaften“ schrittweise verwirklichen zu können. Am nationalsozialistischen Staat begrüßen sie, daß er die Grenzen zwischen Einzelstaaten und Ressorts weitgehend aufgehoben hat, die die Wanderer durch ihre Existenz immer wieder überschritten hatten, wodurch sie sich ihre abweichende Lebensweise in gewisser Weise sichern konnten. Nun aber schien der Staat gekommen, der für die Realisierung der gesellschaftlichen Ordnungsutopien wie geschaffen war. Und deswegen nahm man gewisse Nachteile, die ja von Anfang an sichtbar waren, auch gern in Kauf. Wilhelm Polligkeit konnte frohlocken: „Die Wiederaufrichtung voller Staatsautorität unter einer kraftvollen und zielbewußten Staatsführung, die uneingeschränkte Gesetzgebungskompetenz des Reichs nach Aufhebung des Hoheitsrechts der Länder, die Überleitung der Justiz und der Polizeiverwaltung auf das Reich (. . .), die staatliche Lenkung der gesamten Wirtschaft und die zentrale Leitung des Arbeitseinsatzes in den Händen der Reichsanstalt (für Arbeit), all dies eröffnet neue und erfolgversprechende Möglichkeiten.“ (8)

Modellfall für diese autoritär-konservative Richtung wurde das System des „Bayerischen Landesverbandes für Wanderdienst“, das in der bekannten Publikation mit dem Titel „Der nichtseßhafte Mensch“, mit dem kennzeichnenden Untertitel „Ein Beitrag zur Neugestaltung der Raum- und Menschenordnung im Großdeutschen Reich“ breit dokumentiert wurde. Dieser Modellfall wurde aber nicht auf Reichsebene verwirklicht, denn selbst dieses restriktive System war vermutlich zu aufwendig, zu teuer angesichts totalitär-rassistischer Gesellschaftsgestaltung und intensiver Kriegsvorbereitung. Ich möchte darin eher eine Vollendung der sozusagen konservativen Variante der Nichtseßhaftenhilfe sehen als einen spezifisch totalitären Ansatz, der regimetyptisch war. Mit Hilfe des totalitären Regimes wurde aber dieser konservative Ansatz durchgesetzt, solange das Regime noch keine ihm typische Programmstruktur für diesen Personenkreis entwickelt hatte. „Endgültig gelöst“ wurde das Problem der Nichtseßhaften denn auch nicht im Rahmen des „Bayerischen Wanderdienstes“, sondern durch massive staatliche Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, die im engen Zusammenhang mit dem Aufbau der Rüstungsindustrie zu sehen sind, und dann ganz gezielt durch Ausweitung anti-fürsorglicher „vorbeugender“ Polizeimaßnahmen. D. h., die vorangegangenen Bemühungen einer Ausdifferenzierung des Fürsorgerechts, das auch für Wanderarme Geltung beanspruchte, wurden durch Sonderrecht beendet. Der herrschende nationalsozialistische Begriff der „schaffenden Volksgemeinschaft“ korrespondiert mit dem Begriff der „völkischen Ungleichheit“, bei dem es als legitim galt, daß die Grenzen staatlicher Gewaltenteilung zugunsten polizeilicher

Maßnahmen völlig aufgehoben wurden. In diesen Sonderrechtsbereich wurden auch die Nichtseßhaften einbezogen, und das scheint mir sehr typisch für ein totalitäres Regime zu sein. Die Geschichte der Nichtseßhaften nach 1933 ist daher von Anfang an weniger durch die Schaffung des Bayerischen Landesverbandes für Wanderdienst geprägt als durch Polizeirazzien und Konzentrationslagerhaft gegenüber sog. Asozialen, wobei dieser beides zunächst als Randbedingung für sein Funktionieren des Landesverbandes durchaus akzeptierte. Die Polizei war nun wieder zuständig für die Wanderarmen. Es war aber nicht die relativ „gemütliche“ und durch die Justiz beschränkte des 19. Jahrhunderts, sondern die von der Justiz eben nicht beschränkte Geheime Staatspolizei, die 1938 in einer Aktion „Arbeitsscheu Reich“ rechtlose „Nichtseßhafte“, die jenseits der geordneten und auf den Krieg vorzubereitenden Volksgenossen standen, in Konzentrationslager überwies. An den KZ-Toren stand „Arbeit macht frei“. An die Stelle von „Arbeit statt Almosen“ zur Existenzsicherung trat nun die „Vernichtung durch Arbeit“. (9)

Die Entwicklung im Nachkriegsdeutschland griff vom Rechtssystem her zunächst wieder auf die Ansätze aus der Weimarer Republik zurück. Reichsfürsorgepflichtverordnung, Reichsgrundsätze und private Initiativen, insbesondere Arbeiterkolonien bestanden und bestehen weiter.

Der Deutsche Verein für öffentliche und private Fürsorge konnte im Bundessozialhilfegesetz von 1961 seine schon in der Weimarer Republik entwickelten Konzeptionen weitgehend durchsetzen. Dazu gehörten auch das Arbeitshaus als letzte Instanz und vor allem eine sog. Hilfe für Gefährdete, die dazu dienen sollte, die Normalisierungsvorstellungen endgültig zwangsmäßig abzusichern. Danach sollten Personen, die das 18. Lebensjahr vollendet hatten und die dadurch gefährdet waren, daß sie, wie es hieß, aus Mangel an innerer Festigkeit ein geordnetes Leben in der Gemeinschaft nicht führen konnten, Hilfe gewährt werden. Die Hilfe sollte den Gefährdeten zu einem geordneten Leben hinführen, insbesondere ihn an regelmäßige Arbeit und auch wieder an Seßhaftigkeit gewöhnen. Sie wurde großzügigerweise ohne Rücksicht auf vorhandenes Einkommen oder Vermögen gewährt.

Dem Gefährdeten sollte nun geraten werden, sich in die Obhut einer Anstalt, eines Heimes oder einer gleichartigen Einrichtung zu begeben, wenn andere Arten der Hilfe nicht ausreichten. Lehnte der Gefährdete dies ab, so konnte ein Gericht ihn anweisen, sich in einer geeigneten Anstalt aufzuhalten, möglicherweise lebenslang, wenn er, 1. besonders willensschwach oder in seinem Triebleben besonders hemmungslos war, und 2. verwaorlost oder der Gefahr der Verwaorlung ausgesetzt war und 3. die Hilfe nur in einer Anstalt wirksam gewährt werden konnte (§ 72 BSHG a.F.). Damit war auch den seit 1900 entwickelten therapeutischen Konzeptionen voll entsprochen.

Das Bundesverfassungsgericht hat nun in seiner Entscheidung vom 18. Juni 1967 (10), die vor allen Dingen bekannt geworden ist, weil sie das Subsidiaritätsprinzip festschrieb, diese Vorschriften für verfas-

sungswidrig erklärt und damit dem starken Staat, der auf soziale Normalisierung aus ist und deshalb die Freiheit beschränkt, eine eindeutige Absage erteilt: Bei der Bewahrung nach § 72 BSHG a.F. ging es, um mit dem Bundesverfassungsgericht zu sprechen, weder um den Schutz der Allgemeinheit, noch um den Schutz der Betroffenen. Es ging allein um „Besserung“ der Betroffenen. Das Bundesverfassungsgericht hat dazu in wünschenswerter Deutlichkeit ausgeführt, daß es verfassungswidrig ist, mit Hilfe der Freiheitsentziehung zu einem geordneten Leben hinzuführen, an regelmäßige Arbeit zu gewöhnen, auf Dauer seßhaft zu machen. Der Staat hat laut Bundesverfassungsgericht nicht die Aufgabe, seine Bürger zu „bessern“ und deshalb auch nicht das Recht, ihnen die Freiheit zu entziehen, nur um sie zu „bessern“, ohne daß sie sich selbst oder andere gefährdeten, wenn sie in Freiheit blieben.

Der zwangsweise normalisierend vorgehende Staat ist dadurch abgewehrt worden, der helfende bzw. Hilfe verweigernd normalisierend vorgehende Staat allerdings nicht. Der neugefaßte § 72 BSHG hat an den 100 Jahre alten Konstruktionsprinzipien des Gesetzes, vor allem denen der entscheidenden existenzsichernden Hilfen zum Lebensunterhalt nichts geändert. Auch nicht an dem „Ärgernis“ Nichtseßhaftigkeit, dem Verdacht auf Leistungsmissbrauch, der heimlichen Generalprävention des Arbeitsprinzips in der Sozialhilfe und der Diskriminierung der Gelegenheitsarbeit in unserem „System der sozialen Sicherheit“, wobei übrigens die öffentlichen Instanzen maßgeblich an dessen Förderung beteiligt sind. Das alles gibt leider Anlaß zu tagtäglicher Rechtsinterpretation des BSHG, die auf zumindest partielle Rechtsverweigerung und Abschiebung hinauslaufen. Auf der anderen Seite aber gibt es Ansätze zur Hilfe für arbeitslose Wohnungslose, die diesen über ein Jahrhundert alten Strukturen zuwiderlaufen.

Vermutlich sind, auch wenn die Zeitläufe nicht dafür sprechen, die Gedanken des Bundesverfassungsgerichts von 1967 weiterzuentwickeln. Der die Freiheit sichernde Rechtsstaat bedarf des Sozialstaats. Nur auf einer gewissen Grundlage sozialer Sicherheit kann sich die Freiheit entfalten. Der Sozialstaat hat daher die Aufgabe, ökonomische Mittel – ungeschmälernten notwendigen Lebensunterhalt (11) – und persönliche Hilfen in einer Angebotsstruktur auch für alleinstehende Wohnungslose, arbeitslose Wohnungslose so bereitzustellen, daß auch diese Menschen ihre Freiheit entfalten können. Sei es auch die zur abweichenden Existenz.

Anmerkungen

- 1 Für die Publikation ist der Vortragstext weitgehend beibehalten und nur mit den notwendigsten Anmerkungen versehen worden. Für ein weiteres Studium seien folgende empfehlende Hinweise gegeben: Ernst SCHUBERT, Arme Leute, Bettler und Gauner im Franken des 18. Jahrhunderts, Neustadt

- a. d. Aisch 1983, Christoph SACHSSE/Florian TENNSTEDT, Bettler, Gauner und Proleten. Armut und Armenfürsorge in der deutschen Geschichte, Reinbek 1983, Künstlerhaus Bethanien (Hg.), Wohnsitz: Nirgendwo, Berlin 1982, Zentralverband Deutscher Arbeiterkolonien (Hg.), Ein Jahrhundert Arbeiterkolonien „Arbeit statt Almosen“, Bielefeld 1984, 1886–1986, 100 Jahre Evangelische Arbeiterkolonie Lühlerheim, Schermbeck 1986; Rheinischer Verein für Katholische Arbeiterkolonien e.V. (Hg.), 1886–1986, 100 Jahre Katholische Arbeiterkolonien im Rheinland, Aachen 1986; 100 Jahre Verein für Katholische Arbeiterkolonien in Westfalen 1888–1988, Münster 1988
- 2 Schon im Deutschen Kaiserreich, etwa von Emil MÜNSTERBERG im Generalbericht über 25 Jahre Vereinsarbeit 1905 (Schriften des DV Heft 72), bekannt und populär geworden bis heute ist dieser Begriff durch „Der nichtseßhafte Mensch. Ein Beitrag zur Neugestaltung der Raum- und Menschenordnung im Großdeutschen Reich“, München 1938
- 3 Faktisch geht dieser zurück auf die gehobene Fürsorge der RFV, die 1953 in Mehrbedarf umgewandelt wurde, vgl. zu dieser frühen Form der Gruppenfürsorge: Christoph SACHSSE/Florian TENNSTEDT, Geschichte der Armenfürsorge in Deutschland, Bd. 2; Fürsorge und Wohlfahrtspflege 1871–1929, Stuttgart 1988, S. 173 ff.
- 4 vgl. Karl FLESCH, Sociale Ausgestaltung der Armenpflege, Leipzig 1901 (Schriften des DV Heft 53)
- 5 Wilhelm POLLIGKEIT, Die Haltung der Volksgemeinschaft gegenüber dem nichtseßhaften Menschen, in: Der nichtseßhafte Mensch . . . , S. 17 ff. (30)
- 6 So treffend auch: Hartwig DRUDE, Arbeiterkolonien statt Almosen – zum Hintergrund einer Hilfeidee, in: Zentralverband Deutscher Arbeiterkolonien (Hg.), Ein Jahrhundert Arbeiterkolonien, S. 36 ff. (40)
- 7 Wilhelm POLLIGKEIT, a.a.O., S. 41
- 8 ebenda, S. 45
- 9 Die bislang gründlichsten Studien zu dieser verdrängten Geschichte sind veröffentlicht in: Feinderklärung und Prävention. Kriminalbiologie, Zigeunerforschung und Asozialenpolitik (Beiträge zur nationalsozialistischen Gesundheits- und Sozialpolitik 6), Berlin 1988
- 10 BVerfGE 22, 181
- 11 VGH Bad.-Württ. (FEVS 33, 377)