

Schutz gegen Freiheitsraub

Bei vollständiger Geistesklarheit für wahnsinnig erklärt — Ein Fall von vielen!

Wie man bei vollständiger geistiger Gesundheit ins Irrenhaus eingesperrt werden kann, hat zu seinem schweren Schaben der Berliner Maschinen-Agent B. erfahren.

Ende Oktober 1920 überraschte B. seine Ehefrau beim zärtlichen Zusammensein mit einem Friseurgehilfen, der sie seit zwei Jahren jeden Morgen frisierete. Die Diensthoten kannten das dreieckige Verhältnis schon längst, hatten aber dem Ehemann nichts verraten. Der Liebhaber flüchtete durch eine Hintertür. Hierauf gab es die üblichen erregten Auseinandersetzungen mit der Ehefrau und sofortige häusliche Trennung. Vier Wochen später wurde B. gebeten, nach dem Polizeibezirksamt in der Alexandrinenstraße zu kommen, angeblich, um mit einem höheren Beamten des Wohnungsamtes sich über die Abgabe von Räumlichkeiten zu besprechen. Herr B. ging natürlich hin, wurde dem höheren Beamten vorgestellt und setzte ruhig und sachlich auseinander, weshalb er keine Räume abgeben könne. Das Gespräch kam dann auch auf die Artikel B., u. a. auf die explodierenden Fliegerpfeile, ein Patent der Walwerke, die im Jahre 1918 in Wlkershof dem damaligen kriegsvertretenden Kriegsminister vorgeführt worden waren. Auf die Frage, ob B. noch solche Pfeile im Besitz habe, erwiderte er, daß er einige Pfeile als Wohnungsschutz an seiner Wohnungstür andringen wolle. Es könne aber von einer so geringen Zahl und aus geringer Höhe nur eine Knallwirkung, also Hausalarm, erzielt werden. Jetzt entpuppte sich der „höhere Wohnungsbeamte“ als der Kreisarzt Dr. Stüler und erklärte, B. sei nicht normal, da er nach den Angaben seiner Frau die Absicht habe, sie mit den explodierenden Fliegerpfeilen zu töten.

Entmündigungsantrag der Ehefrau, die mit dem Friseur zusammenlebt, noch immer nicht zurückgewiesen worden. Vielleicht, weil die psychopathische Frau fortgesetzt mit neuen Anträgen und falschen Angaben hervortritt.

Wo bleiben nun die seit einem halben Jahrhundert verprochenen Garantien gegen unberechtigte Internierung und Entmündigung?

Hätten nicht die Polizei und der Kreisarzt vor der Internierung ernstlich nachprüfen müssen, ob die phantastischen Angaben der Ehefrau auf Wahrheit beruhen?

Wer bezahlt den riesigen Schaden?
Schutz gegen Wahnsinnige — so heißt es immer. Aber mindestens so berechtigt ist der Ruf: Schutz gegen Freiheitsraub!

Der Fall des Agenten B. ist nur einer von vielen. Die Zahl der fälschlich für geisteskrank Erklärten ist, wie Sachverständige versichern, erschreckend groß. Eine einschneidende Reform des Irrenrechts tut daher dringend not.

Sonntagsverkehr bei der Straßenbahn

Beabsichtigte Einstellung aus Rentabilitätsgründen

Die schwierige finanzielle Lage der Straßenbahn wird angeblich nicht zuletzt durch die Verluste des Sonntagsverkehrs verschärft. Mehr und mehr hat sich — wie die Straßenbahndirektion in der Presse verbreiten läßt — herausgestellt, daß die Zuschläge, die das Personal für den Sonntagsdienst erhält, jede Rentabilität der Straßenbahn selbst bei gutbesetzten Wagen unmöglich machen.

Benedikt Kemper

Die Normierung des Wahnsinns

Unterbringungsrecht von der Weimarer Republik bis ins geteilte Deutschland

Gebr. Mann Verlag · Berlin

Benedikt Kemper
Die Normierung des Wahnsinns



SCHRIFTEN DES BUNDESARCHIVS

Sonderreihe „Die zentralen deutschen Behörden
und der Nationalsozialismus“

2

Benedikt Kemper

Die Normierung des Wahnsinns

Unterbringungsrecht von der Weimarer Republik
bis ins geteilte Deutschland

Gebr. Mann Verlag · Berlin

D 6

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der
Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im
Internet über <http://dnb.dnb.de> abrufbar.

© 2023 Gebr. Mann Verlag · Berlin
www.gebrmannverlag.de

Alle Rechte vorbehalten.
Gedruckt auf säurefreiem Papier, das die US-ANSI-Norm über Haltbarkeit erfüllt.

Lektorat: Merle Ziegler, Gebr. Mann Verlag · Berlin
Satz: Gebr. Mann Verlag · Berlin
Coverentwurf: Alexander Burgold · Berlin
Coverabbildung: Zeitungsartikel aus dem USPD-Organ *Freiheit* vom 20. Januar 1922; o. V.:
Schutz gegen Freiheitsraub. Bei vollständiger Geistesklarheit für wahnsinnig erklärt – Ein
Fall von vielen! (5. Jg., Nr. 33, 1922, S. 5)

Schrift: Palatino
Papier: 80g/m² Werkdruck hochweiß
Druck und Verarbeitung: Hubert & Co. · Göttingen
Printed in Germany

schriften.bundesarchiv.de (Open-Access-Ausgabe als E-PDF)
ISBN 978-3-7861-2914-1 (Print)

Inhalt

Geleitwort	9
Einleitung	11
Einleitende Überlegungen	11
Unsicherheitsempfinden im Kontext individuellen und organisationalen Handelns.....	17
Quellenlage und Forschungsstand.....	24
Anlage der Arbeit.....	29
1. Grundlagen der Untersuchung	33
1.1. Thematische Eingrenzung, Untersuchungsgegenstand und -zeitraum.....	33
1.2. Anstalten als Orte der Transformation von Unsicherheit	38
1.3. Rechtsgrundlagen psychiatrischer Zwangseinweisungen im 19. Jahrhundert.....	45
2. Reformversuche des Unterbringungsrechts im späten Kaiserreich	49
2.1. Mediale Einzelfälle als Antrieb gesetzlicher Reformen.....	50
2.2. Ansätze einer reichsweiten Regelung.....	50
2.3. Ansätze auf der Landesebene.....	53
2.3.1. Das badische Irrenfürsorgegesetz von 1910.....	53
2.3.2. Preußische Regelungsanläufe.....	56
3. Zwischen staatlicher Kontrolle und ärztlicher Autonomie – Das Ringen um verbindliche Einweisungsregeln in der Weimarer Republik	61
3.1. Ärztliche Abwehrrfolge – Das Scheitern eines umfassenden Irrenfürsorgegesetzes	62

3.1.1.	Innerbürokratische Diskussionen über die Neuregelung des ‚Irrenrechts‘	62
3.1.2.	Die Grundzüge zu einem Schutzgesetz für Geisteskranke von 1923	65
3.1.3.	Preußische Alleingänge.....	81
3.2.	Zwangseinweisung als polizeiliche Aufgabe – Das preußische Polizeiverwaltungsgesetz von 1931 und der zugehörige Runderlass	94
3.2.1.	Unterbringungsrecht als Nebenfolge einer Verwaltungsreform.....	95
3.2.2.	Die Genese des preußischen Polizeiverwaltungsgesetzes in der Ministerialverwaltung.....	101
3.2.3.	Das Polizeiverwaltungsgesetz im Parlament.....	110
3.2.4.	Psychiatrische Zwangseinweisungen im preußischen Polizeiverwaltungsgesetz von 1931 und den folgenden Rechtsverordnungen	113
3.2.5.	Stellungnahmen der Fachöffentlichkeit	121
3.3.	(K)ein rechtsfreier Raum – Psychiatrische Zwangseinweisungen in der Weimarer Republik.....	133
4.	Devianz als Gefahr für die ‚Volksgesundheit‘ – Normen und Praxis der nationalsozialistischen Psychiatrie.....	137
4.1.	‚Rassenhygiene‘ als Staatsräson – Der Umgang mit psychischer Devianz im ‚Dritten Reich‘	138
4.1.1.	Die „Ideenkerne“ der NS-Gesundheitspolitik und ihre Auswirkungen auf die Psychiatrie	140
4.1.2.	Nationalsozialistische Verbrechen hinter der „Fassade des ‚bürgerlichen Rechtsstaats““	144
4.2.	Von der Erfassung bis zur Vernichtung – Normen und Maßnahmen im Zusammenhang mit psychischer Devianz nach 1933.....	146
4.2.1.	Das Gesetz über die Vereinheitlichung des Gesundheitswesens (GVG).....	147
4.2.2.	Das Gesetz zur Verhütung erbkranken Nachwuchses (GzVeN)	151
4.2.3.	Die nationalsozialistischen Krankenmorde	155
4.3.	Der untaugliche Versuch einer Neuregelung des ‚Irrenrechts‘ im Jahr 1944	163
4.4.	Expandierende Unsicherheiten – Psychische Devianz in der Diktatur.....	166

5. Ein schweres Erbe – Unterbringungsrecht und Psychiatrie in der Besatzungszeit	169
5.1. West – Entwicklungen in der britischen Besatzungszone.....	171
5.1.1. Unterbringungsrecht und -praxis.....	171
5.1.2. Der Umgang mit den Medizinverbrechen nach 1945.....	173
5.2. Ost – Entwicklungen in der sowjetischen Besatzungszone	177
5.2.1. Unterbringungsrecht und -praxis.....	177
5.2.2. Der Umgang mit den Medizinverbrechen nach 1945.....	184
5.3. Keine ‚Stunde Null‘ – Erbe und Gegenwart der Psychiatrie in der Besatzungszeit.....	190
6. Richter an die Macht – Die Reform der Unterbringungsgesetzgebung in der frühen Bundesrepublik	193
6.1. Die Zweifel der Öffentlichkeit – Psychiatrische Einweisungen im Fokus der Medien nach 1949.....	195
6.2. Die umstrittene Gültigkeit des Art. 104 GG und die Rechtslage in den Ländern.....	203
6.3. Verwaltungsbeamte als Schrittmacher einer Reform – Die Genese des Gesetzes über das gerichtliche Verfahren bei Freiheitsentziehungen von 1956.....	216
6.3.1. Die Erarbeitung eines Ausführungsgesetzes zu Art. 104 GG in der Ministerialverwaltung.....	217
6.3.2. Die Verhandlung des Gesetzentwurfs im Bundestag.....	232
6.3.3. Das Verhältnis von Verwaltung und Interessenverbänden.....	246
6.4. Gesetzesreform als Privatprojekt – Das erneute Scheitern eines Irrenfürsorgegesetzes in der Bundesrepublik	253
6.4.1. Die Gesetzentwürfe Friedrich Kochs (BMI)	253
6.4.2. Weimarer Wurzeln? – Kontinuitäten und Brüche im Vergleich der Anläufe zu einem Irrenfürsorgegesetz in Weimar und Bonn.....	263
6.5. Die Landesgesetzgebung nach dem Scheitern des Bundesgesetzgebers – Das Beispiel Nordrhein-Westfalen.....	268
6.6. Alte Unsicherheiten im neuen Staat – Unterbringungsrecht in der Bundesrepublik.....	273

7. Überholen ohne einzuholen – Das DDR-Unterbringungsrecht bis ins Jahr 1968	279
7.1. Ein delikates Problem – Ungerechtfertigte Zwangseinweisungen im sozialistischen Staat.....	280
7.2. Sozialismus unter Zugzwang – Die Arbeiten an einer Unterbringungsverordnung und der Blick nach Westen	285
7.3. Das Gesetz über die Einweisung in stationäre Einrichtungen für psychisch kranke Personen von 1968.....	298
7.4. Der Klassenfeind als Kontrastfolie – Unterbringungsrecht im ‚anderen Deutschland‘	303
 Unterbringungsrecht zwischen Weimar, Bonn und Ostberlin	309
Fazit	309
Ausblick und Schluss	327
 Danksagung	331
 Abkürzungen	333
 Quellen- und Literaturverzeichnis	335
Quellen.....	335
Ungedruckte Quellen.....	335
Gedruckte Quellen.....	336
Literatur	339
 Personenregister	360

Geleitwort

Unter dem Titel „Die zentralen deutschen Behörden und der Nationalsozialismus“ hat die Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien im Jahr 2016 ein umfangreiches Forschungsprogramm aufgelegt. Es entstand vor dem Hintergrund eines neu erwachten Interesses für die Kontinuitäten zwischen den Behörden und Verwaltungen des nationalsozialistischen Deutschen Reichs und ihren Nachfolgeeinrichtungen insbesondere in der Bundesrepublik Deutschland. Über die „braunen Wurzeln“ (Dieter Schenk) bundesdeutscher Behörden entstanden zunächst Untersuchungen über das Bundeskriminalamt, das Auswärtige Amt und das Bundesamt für Verfassungsschutz, die von den betreffenden Behörden selbst in Auftrag gegeben wurden. Vergleichbare Studien über das Wirtschaftsministerium, das Justizministerium, den Bundesnachrichtendienst und andere Ministerien und Bundesbehörden folgten. Christian Mentel und Niels Weise haben 2016 „Stand und Perspektiven der Forschung“ in ihrem Forschungsbericht über „Die zentralen deutschen Behörden und der Nationalsozialismus“ zusammengefasst. Die dort vorgestellten Ergebnisse und Lücken haben die Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien veranlasst, ein Programm aufzulegen, um unabhängige, nicht von den betreffenden Behörden selbst beauftragte Studien anzuregen und zu fördern. Diese sollten auch neuen, die klassischen Ansätze der Verwaltungsgeschichte fortentwickelnden Fragestellungen nachgehen. Die Organisation und administrative „Abwicklung“ des Programms wurde dem Bundesarchiv anvertraut, das seinerseits durch das Bundesverwaltungsamt unterstützt wurde. Eine unabhängige Expertenkommission traf eine Auswahl von zehn Projekten, die geeignet schienen, die mittlerweile so apostrophierte „Behördenforschung“ um neue Perspektiven zu bereichern.

Die Durchführung der Projekte wurde seit 2020 durch die Covid-19-Pandemie zum Teil erheblich behindert. Die weitreichenden Einschränkungen insbesondere bei der Archivnutzung führten zwangsläufig zu Verzögerungen und zusätzlichen Mittelbedarfen. Da die Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien zusätzliche Mittel bereitstellen konnte, war es grundsätzlich möglich, Projektabbrüche zu vermeiden.

Die daraus hervorgehenden Studien werden nun in einer Sonderreihe der Schriften des Bundesarchivs publiziert, sofern die Projektträger sich nicht entschlossen haben, ihre Ergebnisse eigenständig zu veröffentlichen. Verantwortlich für Inhalt und Ergebnis der nun sukzessive erscheinenden Bände sind allein die Projektverantwortlichen sowie die Autorinnen und Autoren der Studien.

Im zweiten Band der Sonderreihe leistet Benedikt Kemper einen wichtigen Beitrag sowohl zur Verwaltungs- als auch zur Rechts- und Psychatriegeschichte. Basierend auf einer Vielzahl archivischer Quellen und anhand konkreter Fallbeispiele zeichnet

er Genese und Ausprägung des Unterbringungsrechts in den politischen Systemen des 20. Jahrhunderts als Längsschnittuntersuchung nach. Für die Zeit nach 1945 konstatiert Herr Kemper mit Blick auf Strukturen, Akteure und Einstellungen eine fort-dauernde Prägung des Psychiatriewesens in Ost und West durch den Nationalsozialismus. Das Unterbringungsrecht selbst wurde in beiden deutschen Staaten nach 1945 aus dem Bereich des Polizeirechts herausgelöst. Es kam zur Entwicklung eigenständiger Normen, die in der DDR der 1960er Jahre mit der Verankerung medizinischer Notwendigkeiten als gleichberechtigte Einweisungsgründe einherging. Methodisch gelingt Herrn Kemper in dieser Schilderung durch die Einführung des Konzepts der *Unsicherheit* ein gewinnbringender Ansatz zum besseren Verständnis der Transformation gesellschaftlicher Wahrnehmung dieser Form von Freiheitsentziehung.

Koblenz/Berlin, im August 2023

Prof. Dr. Michael Hollmann
Präsident des Bundesarchivs

Einleitung

Ein Streit unter Schwestern (1924)

Im Januar 1924 berichtete das Neue Wiener Journal seinen Lesern von einem „bemerkenswerten Fall von irrtümlicher Internierung in einer Irrenanstalt“.¹ Bereits vier Jahre zuvor sei in einem ungenannten deutschen Ort das 38-jährige Fräulein B. am 26. April 1920 mit Hilfe eines fachärztlichen Gutachtens in die Psychiatrie eingewiesen worden. Das Attest, welches der Psychiater Dr. X ohne persönliche Untersuchung B.s und allein auf Grundlage der Angaben der Schwester der Patientin anfertigte, habe dieser eine gefährliche Zwangsstörung bescheinigt. Die Folgen einer Staubphobie belasteten nicht nur das Zusammenleben mit ihrer Schwester, sondern führten sogar zu gewalttätigen Auseinandersetzungen. Bereits die Aufnahmeuntersuchung in der Anstalt habe jedoch Zweifel an der Einweisungsentscheidung aufkommen lassen. Demnach trüge sich die Patientin durchaus mit Zwangsideen, gleichzeitig berichte sie aber von einem zerrütteten Verhältnis zu ihrer Schwester und vermute, diese habe sich ihrer durch eine Zwangseinweisung entledigen wollen. Da die Anstaltsärzte auch nach der weiteren Beobachtung keine Anstaltsbedürftigkeit feststellen konnten, sei Fräulein B. bereits nach wenigen Tagen wieder entlassen worden.

In Freiheit zeigte die Patientin schließlich den Psychiater Dr. X wegen Freiheitsberaubung an. Zwar berichtete das Neue Wiener Journal, der Arzt sei in einem ersten Gerichtsprozess vom strafrechtlichen Vorwurf freigesprochen worden. Mit ihrer Forderung nach Schmerzensgeld in Höhe von 10.000 Mark sei die Klägerin jedoch erfolgreich gewesen.²

Einleitende Überlegungen

Wann ist ein Mensch psychisch krank? Welche Krankheitsbilder rechtfertigen die Zwangseinweisung in eine psychiatrische Anstalt? Wer entscheidet über die Unterbringung, wer über die Entlassung? Welche Rechte stehen Betroffenen zu? Der Bericht des Neuen Wiener Journals führt mitten hinein in einen Fragenkomplex, der die gesellschaftliche Auseinandersetzung mit der Psychiatrie seit ihrer „Erfindung“ prägte und in Teilen bis heute prägt.³ Die Grenzen zwischen psychischer Krankheit und Gesundheit sowie die Korrektheit von Einweisungen in psychiatrische Anstalten gegen den Willen der Betroffenen wurden und werden in der (medialen) Öffentlichkeit kontrovers diskutiert. Skandalöse Berichte über Missstände in der Unterbrin-

1 Vgl. Justinus: Irrtümliche Internierung in einer Irrenanstalt. Diagnose ohne Krankenuntersuchung, in: Neues Wiener Journal. Unparteiisches Tageblatt 32, 18.841, 1924 (24.01.1924), S. 7.

2 Vgl. ebd., S. 7–8.

3 Zur „Erfindung“ der Psychiatrie vgl. Kaufmann: Aufklärung sowie Kap. 1.2.

gungspraxis erregen bis in die Gegenwart immer wieder große Aufmerksamkeit.⁴ Ein Grund dafür ist der kaum objektivierbare Grenzverlauf zwischen tolerierbarer psychischer Devianz und einer behandlungsbedürftigen Erkrankung. Anders als viele körperliche Beschwerden sind psychische Krankheiten im Regelfall von außen nicht sichtbar.⁵ Sie äußern sich im Verhalten einer Person, in dessen Abweichung von einem postulierten Normzustand. Entsprechend waren gerade historische Einweisungsentscheidungen das Ergebnis von Aushandlungsprozessen unterschiedlicher Akteure anstatt die Folge einer rein an medizinischen Maßstäben orientierten Diagnose.⁶ Der Fall des 38-jährigen Fräuleins B. zeigt beispielhaft, dass die Beurteilung der Anstaltsbedürftigkeit einer Betroffenen in den Augen ihrer Zeitgenossen nicht allein von ihrer Krankheit, sondern ebenso sehr von der Bewertung ihres Verhaltens nach nicht-medizinischen Kriterien beeinflusst wurde. Nicht umsonst vermutete das Neue Wiener Journal ohne weiteren Beleg eine Intrige der Schwester als eigentlichen Grund für die Einweisungsentscheidung. Die ärztliche Diagnose schien so mehr Gefälligkeit als unabhängiges Urteil zu sein, der Arzt mehr Komplize als autonomer Fachmann. Als Resultat des Aushandlungsprozesses übertrat mit dem Fräulein B. dann zwar keine gesunde Person die „Schwelle der Anstalt“, aber doch eine in den Augen der Berichtserstatter nicht ausreichend kranke.⁷

Diese und ähnliche Darstellungen vermeintlich unberechtigter Zwangseinweisungen prägten in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts nicht nur den Blick der Öffentlichkeit auf die Psychiatrie, sondern wirkten bis weit in die politische Sphäre hinein. Sie schürten dort Zweifel an der Funktionsfähigkeit des Anstaltswesens und gaben Forderungen nach einem verbesserten Rechtsschutz für alle ‚gesunden‘ Bürger Aufwind. Eine solche Rechtsreform war lange überfällig. Statt einheitlicher Regeln bildete im Deutschen Reich eine unüberschaubare Gemengelage aus teils jahrzehntealten Gesetzen, Verordnungen und Anstaltsreglements die Grundlage psychiatrischer Einweisungen. Erst im Verlauf des 20. Jahrhunderts wurden flächendeckend Normen erarbeitet, welche den Einweisungsprozess neu ausgestalteten. Diese Reformen sind

-
- 4 Ein Beispiel aus jüngerer Zeit ist der Fall Gustl Mollath, vgl. Ritzer/Przybilla: Affäre Mollath; Pomeranke/Klöckner (Hg.): Staatsversagen; Strate: Fall Mollath sowie Darnstädt: Richter.
 - 5 Schon seit Jahrzehnten beschäftigt sich das Feld der Biologischen Psychologie mit dem Zusammenhang von körperlichen Faktoren auf Verhaltensweisen (vgl. Schandry: Biologische Psychologie). Gerade im Bereich des biologischen Nachweises psychiatrischer Erkrankungen macht jedoch erst die jüngste Forschung signifikante Fortschritte. Zum Beispiel der künftigen Bedeutung von Biomarkern für die Diagnose und Therapie depressiver Erkrankungen vgl. z. B. Aichholzer/Reif/Reif-Leonhard: Depressive Erkrankungen.
 - 6 Historisch waren und sind naturgemäß alle Geschlechter von psychischen Erkrankungen betroffen. Ebenso gab es zumindest ab dem 20. Jahrhundert weibliche Beschäftigte in den in dieser Studie behandelten Ministerien und Anstalten. Dem Untersuchungszeitraum geschuldet war die Zahl gerade der Entscheidungsträgerinnen jedoch gering. In der Untersuchung wird daher aus Gründen der Lesbarkeit und in vielen Fällen der historischen Triftigkeit das generische Maskulinum verwendet. Waren in Ministerien und Anstalten im Einzelfall nachweislich Frauen an der Entscheidungsfindung beteiligt, ist dies im Text bestmöglich kenntlich gemacht. Bei der Bezeichnung von Gruppen sind dagegen alle Geschlechter mitgemeint. Zur Rolle des Geschlechts in der historischen Definition psychischer Krankheiten vgl. Kap. 1.2.
 - 7 Zum Begriff vgl. hier und im Folgenden Brink: Grenzen, S. 20 sowie Coché: Psychiatrie, S. 12–13.

für das Verständnis des zeitgenössischen Blicks auf den angemessenen Umgang mit psychischer Devianz von enormer Bedeutung. Schließlich war die Gesetzesgenese selbst das Ergebnis langwieriger Aushandlungsprozesse unterschiedlichster Akteure. Normen entstanden zu einem erheblichen Teil innerhalb der Ministerialverwaltung, welche in allen Systemen des Säkulum mit der Ausarbeitung entsprechender Vorlagen betraut war. Dabei stimmten sich die federführenden Beamten bereits intensiv mit anderen Behörden, aber auch externen Stimmen ab. Erst im Anschluss fügten dann die Institutionen der Legislative ihre Perspektive hinzu und nahmen Anpassungen vor. Nur in Ausnahmefällen veränderte sich dadurch jedoch die Ausrichtung der Norm noch einmal stark.

Folglich kam den Ministerialbeamten bei der Erarbeitung einer neuen Norm ein nicht zu unterschätzender Einfluss zu.⁸ Die Mehrzahl der später umgesetzten Regelungen des Unterbringungsrechts wurde im Kern von einer überschaubaren Anzahl Beamter gestaltet, die aus unterschiedlichsten Ideen einen kohärenten Entwurfstext destillierten. In diese Vorlagen ließen sie existierende Regeln, Ansprüche verschiedener Gruppen und Personen, aber auch eigene Haltungen und Erfahrungen einfließen. Wenn die letztliche Verabschiedung der Norm dann auch den Gesetzgebern oblag, waren so dennoch die Ministerien die Schlüsselstellen der Gesetzesgenese.

Diese Untersuchung fokussiert daher besonders die Verwaltungsebene, um zu beleuchten, welche Faktoren die Evolution der Unterbringungsgesetzgebung von der Weimarer Republik bis ins geteilte Deutschland prägten. Hierzu werden Meinungsäußerungen einzelner Beamter und verwaltungsinterne Prozesse ebenso in den Blick genommen wie interministerielle Abstimmungen oder Einflussversuche externer Stakeholder, für das Themengebiet besonders wichtiger externer Akteure.⁹ Ein besonderes Augenmerk wird außerdem auf die Bedeutung medialer Berichte über ungerechtfertigte Zwangseinweisungen und die von ihnen geschürten Unsicherheitswahrnehmungen für die Normgenese gelegt. Es gilt zu analysieren, wie eine Dichotomie öffentlicher Unsicherheitswahrnehmungen hinsichtlich der von psychisch kranken Personen ausgehenden Gefahr auf der einen und undurchsichtigen Entscheidungsprozessen bei Zwangseinweisungen, der Sorge, wie Frau B. leichtfertig in eine Anstalt eingewiesen zu werden, auf der anderen Seite die Erarbeitung einschlägiger Gesetzesentwürfe beeinflusste.

Zu diesem Zweck ist primär das Handeln von Verwaltungen der Zentral- sowie der Landesebene zu betrachten. Es gehört zu den Besonderheiten des Unterbringungsrechts, dass die Zuständigkeit für das Rechtsgebiet im Zeitverlauf zwischen den verschiedenen Ebenen umstritten war. Eigentlich fiel die Normierung des Zugangs zur Anstalt traditionell in die Kompetenz der deutschen Gliedstaaten. Öffentlich-rechtliche Zwangseinweisungen wurden als Teil des Polizeirechts in der Landeslegislatur erfasst. Dennoch gab es im 20. Jahrhundert wiederholt Anläufe, zentralstaatliche Re-

8 Die zentrale Rolle der Ministerien im Prozess der Gesetzesgenese problematisiert Veit: *Bessere Gesetze*, S. 51f. Vgl. ebenso: Schober: *Zweck*, S. 18 sowie Schulze-Fielitz: *Theorie*, S. 285f.

9 Zum Konzept der ‚Stakeholder‘ vgl. Einleitung, Kap. 2. Vgl. außerdem Phillips [u. a.]: *Stakeholder Theory*.

gelungen zu verabschieden, welche sich jedoch erst im geteilten Deutschland durchsetzen konnten.

Beginn und Ende der Bemühungen der Zentralebene bilden den zeitlichen Rahmen der vorliegenden Studie. Konkret markiert den Anfang des Untersuchungszeitraums der Versuch des Reichsministeriums des Innern, im Jahr 1923 in einem umfassenden ‚Irrenrecht‘ reichseinheitliche Einweisungsregeln zu erarbeiten. Wenn dieses Vorhaben auch am Widerstand der Ärzteschaft scheiterte, erwies es sich in der Retrospektive dennoch als Startschuss für zahlreiche Regelungsversuche in den folgenden Dekaden. Den Schlusspunkt der Studie setzen mit der einschlägigen Landeslegislatur der 1950er Jahre in der Bundesrepublik sowie dem DDR-Gesetz über die Einweisung in stationäre Einrichtungen für psychisch Kranke vom 11. Juni 1968 Normen, welche die Einweisungsregeln im geteilten Deutschland auf lange Jahre festschrieben. Der Untersuchungszeitraum umfasst damit rund sechs bewegte Dekaden der jüngeren deutschen Geschichte. Es waren Jahrzehnte politischer, gesellschaftlicher und wirtschaftlicher Umwälzungen vorher ungekannter Qualität. Das noch junge Medizinfeld der Psychiatrie war von diesen Veränderungen im besonderen Maße betroffen und vielleicht mehr als andere Fachgebiete Spielball der historischen Gezeiten. Der Bielefelder Historiker Hans-Walter Schmuhl analysiert treffend:

Drei politische Systemwechsel, zwei Revolutionen, zwei Weltkriege, zwei weltweite Rezessionen, zwei ‚Wirtschaftswunder‘, zwei Währungsreformen ließen auch die Psychiatrie nicht unberührt. Die politischen Rahmenbedingungen, in die sie eingespannt, mehr noch die politische Kultur, in die sie eingebettet war, aber auch die sozialen Spannungen und Verteilungskonflikte und die Pendelbewegung der wirtschaftlichen Konjunkturen engten die Spielräume psychiatrischen Handelns ein oder weiteten sie aus.¹⁰

Um einen unverstellten Blick auf langfristige Trends in diesen bewegten Dekaden sicherzustellen, ist die Studie als historische Längsschnittuntersuchung angelegt. Nur bei Betrachtung eines ausgedehnten Zeitraums lassen sich epochenübergreifende Kontinuitäten ausmachen sowie Brüche jenseits der Systemwechsel identifizieren. Die Arbeit erfasst daher die Genese erfolgreicher wie gescheiterter Anläufe zur Regelung des öffentlich-rechtlichen Unterbringungsrechts in allen vier Systemen zwischen 1923 und 1968 auf deutschem Boden und der Besatzungszeit. Betrachtet werden, wie erwähnt, vor allem die Bemühungen von Verwaltungen und Gesetzgebern der Zentralebene. In der Weimarer sowie in der Bundesrepublik ist darüber hinaus jedoch ebenso ein Schlaglicht auf die Normen der Gliedstaaten zu werfen. Hier stehen dann die Regeln des im Reich noch immer dominierenden Freistaats Preußen sowie seiner Nachfolgeländer im Zentrum der Analyse.¹¹ Für eine solche Fokussierung spricht zum

10 Schmuhl: Tücken, S. 261.

11 Zur noch immer starken Stellung bei jedoch auffälliger praktischer Zurückhaltung Preußens im Reich zur Zeit der Weimarer Republik vgl. Möller: Preußen, S. 289–298. Mit dem Verhältnis zwischen Preußen und dem Reich beschäftigt sich auch Klaus: Dualismus. Schon die Zeitgenossen problematisierten die unverändert starke Stellung des Freistaats nach Kriegsende, vgl. Kienitz: Preußische Landesverfassung, S. 104, Anm. 269.

einen die enorme Langzeitwirkung der preußischen Einweisungsgesetze, welche bis weit in die zweite Hälfte des 20. Jahrhunderts in großen Teilen Deutschlands ihre Gültigkeit behielten. Zum anderen schlägt die geografische Konzentration eine Sichtachse durch den Dschungel föderalistischer Regelungen und erleichtert auf diese Weise entscheidend das Herausarbeiten von Kontinuitäten und Brüchen im Untersuchungszeitraum.

Den Blick der Studie auf den historischen Gegenstand steuern Fragekomplexe, die sich auf drei Analyseebenen verteilen. Zentraler Bezugspunkt aller Überlegungen ist die Untersuchung des *Verwaltungshandelns*. Sämtliche betrachtete Regelungsentwürfe entstanden zunächst in der Ministerialverwaltung oder zumindest unter Beteiligung der dortigen Beamten. Anders als frühere Studien zur „Schwelle der Anstalt“ soll die vorliegende Arbeit ein besonderes Augenmerk auf das Handeln der Bürokratie legen.¹² Daher ist in einem ersten Zugriff für jeden Regelungsversuch neu zu analysieren, welche Behörden und, innerhalb dieser, welche Individuen an der Erarbeitung der Reformen beteiligt waren. Anschließend ist die Rolle der Akteure sowie ihr Einfluss in den verschiedenen Phasen des Geneseprozesses auszuleuchten. Was motivierte die Beamten zum Handeln und an welchen Interessen richteten sie ihre Aktivitäten aus? Inwieweit beeinflussten individuelle Prägung, beruflicher Hintergrund oder eigene Erfahrungen ihre Arbeit? Nahmen sie fremde Einflussversuche auf beziehungsweise öffentliche Stimmungen wahr? Hier ist besonders der Umgang der Beamten mit jenen gesellschaftlichen Unsicherheitsempfindungen genauer zu betrachten, welche psychiatrische Zwangsunterbringungen den gesamten Untersuchungszeitraum hindurch begleiteten.

Neben dem Blick in die Verwaltung hinein ist ebenso das Verhältnis der Bürokratie zu externen Akteuren von Interesse. Schon hinsichtlich der Kommunikationspraxis der Ministerien im Austausch mit Individuen und Organisationen über die Reformen zeigen sich im Zeitverlauf enorme Differenzen. Entsprechend ist für jeden Reformversuch neu den Fragen nachzugehen, mit welchen Stakeholdern die unterschiedlichen Verwaltungsbehörden wann Kontakt aufnahmen sowie zu welchem Ergebnis die gewählte Strategie führte. Ein besonderes Augenmerk verdienen dabei persönliche Kontakte zwischen Ministerialbeamten und externen Personen. Im Rahmen einer punktuellen Perspektivumkehr ist außerdem das Handeln der verwaltungsfremden Akteure auf Interessen, Niederlagen und Erfolge abzuklopfen. Dies gilt insbesondere für die teils stark involvierten Vertreter der Ärzteschaft, die im Zeitverlauf mit gleichbleibenden Argumenten für größtmögliche Handlungsspielräume ihres Berufsstands stritten.

Eine zweite Analyseebene erfasst den *Inhalt* der erfolgreichen wie gescheiterten Gesetzesentwürfe. Der lange Untersuchungszeitraum von rund einem halben Jahrhundert bietet hier die Chance, die Evolution des Rechtsgebiets zu beobachten und übergeordnete Trends zu identifizieren. Die Grundlage dafür legt zunächst die Untersuchung einzelner Entwürfe. Wem gestatteten sie wann, unter welchen Bedingungen

12 Brink: Grenzen, S. 20.

und aus welchem Grund die Einweisung eines Betroffenen? Wem sprachen sie die Entscheidungsgewalt über psychiatrische Zwangseinweisungen zu? Wie wurden Ansprüche der Gefahrenabwehr mit denen eines ausreichenden Betroffenen schutzes austariert? Welche Konzessionen an die Praxis lassen sich in den Normen feststellen? Und welche Inhalte wurden im Erarbeitungsprozess herausgestrichen, welche kamen später hinzu?

Erst in der Verknüpfung der Erkenntnisse solcher Detailanalysen zeigen sich dann langfristige Trends wie jener der Versicherheitlichung des Einweisungsprozesses oder der Entwicklung der Unterbringungslegislatur vom Beiwerk des Polizeirechts hin zu eigenständigen Normen. Darüber hinaus spiegelt sich gerade in den Inhalten der Reformanläufe das Verständnis der zeitgenössischen Verwaltung und Politik vom angemessenen Umgang mit psychischer Devianz. Schließlich geben die Texte der Entwürfe als Ergebnis eines Aushandlungsprozesses innerhalb der Verwaltung, aber ebenso zwischen den Beamten und externen Instanzen, Auskunft über Glaubenssätze und Haltungen, aber auch über Kompromisse oder Zugeständnisse ihrer Autoren. Der Längsschnittperspektive zum Trotz bietet die Inhaltsanalyse zudem Raum für punktuelle Tiefenbohrungen. Beispielsweise stellt sich vor dem Hintergrund der nationalsozialistischen Medizinverbrechen konkret die Frage, inwieweit die Weimarer Unterbringungsnormen dem Zivilisationsbruch Vorschub leisteten beziehungsweise wie die Nachkriegsgesetze mit diesem Erbe umgingen.

Die Analyse von Verwaltungshandeln und Inhalt der Entwürfe bietet dann drittens die Grundlage für einen Blick auf *gesellschaftliche Prozesse* rund um die Reformanläufe. Fixpunkt der Untersuchung ist dabei stets die Verwaltung selbst und ihre Perspektive auf ihre Umwelt. So soll weniger die Beziehung von Öffentlichkeit und Psychiatrie im Mittelpunkt der Untersuchung stehen, sondern vielmehr der konkrete Einfluss jener Positionen auf die Normgenese abgesteckt werden, welche in medialen Debatten oder im direkten Austausch der Beamten mit externen Stimmen zur Sprache kamen. Die Analyse erkundet dabei besonders die Rolle und Bedeutung öffentlicher Unsicherheitswahrnehmungen. Ausgehend von der These einer Dichotomie der Unsicherheit, hinsichtlich der von psychisch kranken Personen ausgehenden Gefahr auf der einen und undurchsichtigen Entscheidungsprozessen bei Zwangseinweisungen auf der anderen Seite, ist zu fragen, welche der beiden konkurrierenden Wahrnehmungen zu welchem Zeitpunkt die Reformgenese in welchem Maße formte. Hierzu soll zunächst identifiziert werden, in welchen gesellschaftlichen Gruppen welche Unsicherheitsempfindung dominierte. Anschließend ist zu ermitteln, wie diese in die Verwaltung diffundierten und deren Handeln beeinflussten. Welche Forderungen, welche Entscheidungen wurden mit dem Argument der Unsicherheit begründet, welche abgelehnt? Wie entwickelten sich Wahrnehmung und Ansprüche im Zeitverlauf? Gab es Unterschiede in der Unsicherheitsempfindung gesellschaftlicher Gruppen im Kontakt mit der Bürokratie zwischen den vier untersuchten Systemen? Insbesondere für die Jahre der nationalsozialistischen Diktatur ist dabei stets auf ideologische Einflüsse zu achten. Schließlich lässt die Verbreitung ‚rassenhygienischer‘ Konzepte eine analoge Expansion der mit psychischer Devianz verbundenen Unsicherheitsperzeption vermuten. In einem letzten Schritt ist dann auf Grundlage der so gewonnenen

Erkenntnisse zu analysieren, inwieweit gesellschaftliche Prozesse, externe Wahrnehmungen und Kontakte zwischen der Verwaltung und Dritten die Normgenese im Einzelnen beeinflussten und Verwaltungshandeln prägten.

Unsicherheitsempfinden im Kontext individuellen und organisationalen Handelns

Das für die Arbeit zentrale, fundamentale Phänomen der Unsicherheit ist eine Entdeckung der Moderne.¹³ Wenngleich Zukunftsvorstellungen als solche in der Neuzeit schon immer offen waren, erzeugte erst die rapide Abnahme traditioneller Gewissheiten im Kontext gesellschaftlicher, wirtschaftlicher und technischer Umbrüche das Bedürfnis nach einer artifiziellen Herstellung von Sicherheit zur Abwehr eines expandierenden Unsicherheitsempfindens.¹⁴ Mit Reinhart Koselleck gesprochen, leistete die rapide Veränderung des Erfahrungsraums einem sicherheitsorientierten Erwartungshorizont Vorschub.¹⁵ Die „Entzauberung der Welt“, wie Max Weber schon 1919 pointiert formulierte, befeuerte die Überzeugung, „daß man vielmehr alle Dinge – im Prinzip – durch Berechnen beherrschen könne“.¹⁶ Dies war eine klare Abkehr von der vorherigen Wahrnehmung eines von unbeeinflussbaren, göttlichen Gefahren geprägten Morgen.¹⁷ Stattdessen erschien die Zukunft nun als berechen-, technisier- und letztlich kontrollierbar.¹⁸ Dieser Wahrnehmungsumschwung fußte unter anderem auf der Verbreitung des in der Frühen Neuzeit entwickelten Konzepts des „Risikos“, aus dessen Siegeszug Ulrich Beck seine 1986 konstruierte und 2007 präzisiertere Theorie einer „Weltrisikogesellschaft“ ableitete.¹⁹ Beck versteht Risiken als durchaus zeitlose Ereignisse. Sie handeln „von der Möglichkeit künftiger Ereignisse und Entwicklungen, sie vergegenwärtigen einen Weltzustand, den es (noch) nicht gibt.“²⁰ Der Soziologe Wolfgang Bonß definiert das Risiko noch differenzierter als eine handlungs- und entscheidungsbezogene, zurechen- und verantwortbare sowie letztlich kalkulierbare Ungewissheit.²¹ Mit der Entwicklung der Moderne diagnostiziert Ulrich Beck im Anschluss an Max Weber einen massiven Anstieg der Unsicherheitswahrnehmung. Durch die abnehmende Bindungskraft traditioneller Lebensfor-

13 Vgl. Apelt/Senge: Organisation, S. 1.

14 Den historischen Diskurs um die ‚Erfindung‘ der Unsicherheit zeichnet unter anderem der Soziologe Wolfgang Bonß nach, vgl. Bonß: (Un-) Sicherheit. Zur prinzipiellen Unsicherheit einer durch Entscheidungen geformten Zukunft vgl. Luhmann: Organisation, insb. S. 167–168.

15 Vgl. Koselleck: Vergangene Zukunft, S. 353.

16 Weber: Wissenschaft, S. 594.

17 Mit dem Siegeszug des Präventionsgedankens mit Blick auf zuvor unkalkulierbar erscheinende Naturgefahren beschäftigt sich Hanning: Kalkulierte Gefahren.

18 So im Anschluss an Weber auch Beck: Weltrisikogesellschaft, S. 27.

19 Vgl. Beck: Risikogesellschaft sowie Beck: Weltrisikogesellschaft. Maja Apelt und Konstanze Senge verstehen „Risiko“ daher folgerichtig als untergeordnete Kategorie des übergreifenden Begriffs der Unsicherheit. Apelt/Senge: Organisation und Unsicherheit – eine Einführung, S. 2.

20 Beck: Weltrisikogesellschaft, S. 29.

21 Vgl. Bonß: (Un-)Sicherheit, S. 41–46.

men, die Zunahme „unsicherer Biografien“ und vor allem auf Grund technologisch „schwer faßbare[r] Gefahren, die alle treffen“, waren erstmals in der Menschheitsgeschichte nicht mehr allein einzelne Individuen, Gruppen oder Gesellschaften von erhöhten Risiken betroffen.²² Infolgedessen entwickelte sich die Reduktion fundamentaler Unsicherheitswahrnehmungen sukzessive zum Anspruch moderner Gesellschaften.²³ Es ist daher erstaunlich, dass die Geschichtswissenschaft sich erst in den vergangenen Jahren Fragen historischer Sicherheitswahrnehmungen zuwandte. Pionierarbeit bei der Etablierung des Forschungsfeldes leistete insbesondere Eckart Conze, der die Wahrnehmung von Sicherheit und ihres Gegenstücks nicht als statisch, sondern im historischen Prozess variabel versteht.²⁴ Die „Historizität von Sicherheit beziehungsweise von Sicherheitsvorstellungen“ erlaube demzufolge die Untersuchung des historischen Wandels derselben, sei jedoch in der bisherigen Forschung unterbelichtet.²⁵ Ein Umstand, dem erst die jüngste Wissenschaft Abhilfe zu schaffen beginne.²⁶ Das Wechselspiel von gesellschaftlicher Wahrnehmung und staatlichem Handeln wird außerdem seit der Jahrtausendwende aus der Richtung der Emotionsgeschichte beleuchtet. Angelehnt an das Diktum Ute Freverts, „dass Politik nicht ohne Emotionen funktioniert“, beschäftigt sich ein stetig wachsender Forschungszweig mit dem Einfluss von Gefühlen auf politische Prozesse.²⁷ Unsicherheitswahrnehmungen spielen im Forschungsfeld jedoch bisher eine untergeordnete Rolle.²⁸

Das geschichtswissenschaftliche Desinteresse ist umso bemerkenswerter, als sich die Betrachtung historischer (Un-)Sicherheiten auf eine breit gefächerte Grundlagenforschung der Nachbardisziplinen stützen kann. Die jüngere Sozialwissenschaft betrachtet die Existenz von Unsicherheit zum Beispiel als integralen Bestandteil aller Handlungskontexte. Helmut Wiesenthal spricht sogar von der „Unsicherheit als Handlungsbedingung“.²⁹ Sie entwickle sich immer dann, wenn zeitgleich „mehrere, bzw. unklare Interpretationen der Umwelt“ vorliegen oder wie Niklas Luhmann definiert: „Unsicherheit entsteht bei gleichzeitigem Anfall von Wissen und Nicht-Wissen, entsteht also auf Grund dieser Differenz.“³⁰ Wolfgang Bonß ergänzt zusätzlich eine starke Zukunftsorientierung. Es sei die Verbindung von fehlendem Wissen über künftige Ereignisse mit gleichzeitig vorhandenem Wissen um die Möglichkeit

22 Zitate: Beck: Weltrisikogesellschaft, S. 27.

23 Vgl. Böhle/Busch: Beseitigung, S. 13.

24 Vgl. Conze: Geschichte, S. 13.

25 Zitat: ebd., S. 14.

26 Als zentralen Impuls nennt Conze hier den Sonderforschungsbereich „Dynamiken der Sicherheit“, der unter anderem unter seiner Führung eben solche Fragestellungen erkundete. Vgl. ebd., S. 7.

27 Zitat: Frevert: Politische Bildung, S. 23. Freverts These stützt ausdrücklich Mecking: Bürgeremotionen. Einen Überblick über das Forschungsfeld bietet Plamper: Geschichte.

28 Eine Ausnahme ist beispielsweise der erst jüngst erschienene Sammelband Noji [u. a.] (Hg.): Figurationen.

29 Wiesenthal: Unsicherheit, S. 21.

30 Zum ersten Zitat vgl. Seidel: Ungewissheit, S. 37. Luhmanns Definition ist zu finden in: Luhmann: Organisation, S. 184.

negativer Entscheidungsfolgen, die die Wahrnehmung von Unsicherheit befeuert.³¹ Unsicherheit ist dabei zuallererst eine subjektive Empfindung.³² In dieser dominiert aus der Perspektive der aktuellen Forschung die individuelle Perzeption der Umwelt, spielen objektive Umweltzustände nur eine untergeordnete Rolle.³³ Das so entstandene konstruktivistische Verständnis charakterisiert Unsicherheit als „interne Problematisierung von Umweltvorstellungen“.³⁴ Die Wahrnehmung der Umwelt ist dabei insbesondere von den gesellschaftlichen Rahmenbedingungen geprägt, welche auf der Akteurs- wie der Organisationsebene die Problematisierung beeinflussen.³⁵

Vom Individuum kann Unsicherheit negativ, zum Beispiel als Handlungsdilemma, aber auch positiv, als Potential für Dynamik und Innovation, wahrgenommen werden.³⁶ Entscheidungen oder Wissenszuwächse der Akteure können die Unsicherheitsempfindung dabei paradoxerweise zeitgleich verringern und verstärken. Zum einen verengen sie den Spielraum plausibler Interpretationen der künftigen Umwelt, wodurch Unsicherheit reduziert wird. Zum anderen öffnen sie aber parallel den Blick auf bisher unbekannte Handlungsalternativen und ermöglichen damit erst das Eingehen neuer Risiken.³⁷ Letztlich, so der aktuelle Forschungsstand, kann das Empfinden von Unsicherheit daher nicht beseitigt, sondern nur reduziert werden. Zwar entwickelte sich gerade in der Ersten Moderne ein gegensätzlicher Anspruch, der jedoch allem technischen Fortschritt zum Trotz unerfüllbar blieb und teils gar ins Gegenteil umschlug.³⁸ „Mehr Wissenschaft“, bringt der Soziologe Ulrich Beck das Dilemma auf den Punkt, „verkleinert nicht notwendigerweise das Risiko, sondern schärft das Risikobewusstsein, macht Risiken überhaupt erst kollektiv sichtbar.“³⁹ Umfassende Sicherheit, verstanden als Fehlen jeglicher Unsicherheit, ist und war damit nie absolut und in hohem Maße nur vorübergehend herstellbar.⁴⁰

Die Verbreitung des Risikoempfindens in der Moderne muss gleichwohl nicht allein mit der rapiden technologischen Entwicklung, sondern auch mit dem zeitgleichen Wandel gesellschaftlicher Ansprüche an die Institutionen und Systeme sozialer Kontrolle verknüpft werden. Schließlich erstreckte sich in dieser Epoche der Anspruch einer umfassenden Kontrolle auf jegliche Unsicherheitsmomente und forderte damit auch die Normalisierung devianten Verhaltens. Von dieser Prämisse ausgehend, statuierte Michel Foucault für das 19. und 20. Jahrhundert am Beispiel

31 Pointiert schreibt Bonß: „Wer unsicher ist, weiß nicht, was die Zukunft bringt, wohl aber, dass sie Unterschiedliches bringen kann.“ Bonß: (Un-) Sicherheit, S. 38.

32 Vgl. Beck: Weltrisikogesellschaft, S. 36.

33 Vgl. Conze: Geschichte, S. 75.

34 Seidel: Ungewissheit, S. 36–37.

35 Vgl. Bonß: (Un-) Sicherheit, S. 38.

36 Vgl. Apelt/Senge: Organisation, S. 1; Luhmann: Organisation, S. 186; Bonß: (Un-) Sicherheit, S. 48 sowie Voigt: Strategische Planung, S. 498–499.

37 Vgl. Bonß: (Un-) Sicherheit, S. 48; Wiesenthal: Unsicherheit, S. 26 sowie Luhmann: Organisation, S. 167.

38 Vgl. Böhle/Busch: Beseitigung, S. 13 sowie Huchler: Organisation, S. 61. Auf das zwangsläufige Scheitern derartiger Bemühungen wies bereits Luhmann hin. Vgl. Luhmann: Organisation, S. 167.

39 Beck: Weltrisikogesellschaft, S. 28.

40 Vgl. Bonß: (Un-) Sicherheit, S. 48.

von Gefängnissen und psychiatrischen Anstalten die auf die gesamtgesellschaftliche Durchsetzung bestimmter Normen und Werte und die Disziplinierung wie Exklusion abweichender Lebensformen fixierte Disziplinargesellschaft.⁴¹ Normverletzungen seien in dieser zunächst vom sozialen Nahbereich, anschließend aber auch institutionell sanktioniert und das betroffene Individuum diszipliniert worden, was zugleich der Stabilisierung der herrschenden Gesellschaftsordnung gedient habe. Mit dem stetigen Anstieg des Unsicherheitsempfindens, gerade im Verlauf des 20. Jahrhunderts, sei dieser individuelle Ansatz der nachträglichen Disziplinierung jedoch zunehmend an Legitimationsgrenzen geraten. Die Entwicklung des Staatsziels der Sicherheit habe nach proaktiveren, an Risikolagen ausgerichteten Kontrollmechanismen verlangt. Sicherheit wurde zur „Legitimationsressource“.⁴² So sei die Verbreitung des Unsicherheitsempfindens zum Treiber einer Entwicklung von der Disziplinar- zur postmodernen Sicherheitsgesellschaft geworden.⁴³

Die nach dem Arbeitsort ihrer Hauptvertreter benannte politikwissenschaftliche Forschungstradition der *Copenhagen School* sieht im Zuge dieser Entwicklung gar eine zunehmende Versicherheitlichung („securitization“) des politischen Diskurses, also die gezielte Aufwertung politischer Handlungsfelder durch die Zuschreibung einer hohen Sicherheitsrelevanz.⁴⁴ Die Verbindung einer Thematik mit dem Label ‚Sicherheit‘ biete bis heute den in diesem Handlungsfeld tätigen politischen Akteuren die Chance, die eigene Bedeutung zu unterstreichen beziehungsweise sich gegenüber der Konkurrenz zu profilieren.⁴⁵ Gleichzeitig verändert der Vorgang den gesellschaftlichen Diskurs, wie Eckart Conze zusammenfasst:

Versicherheitlichung, insbesondere in einem über das ursprüngliche, engere Kopenhagener Verständnis hinausgehenden Sinne, verändert die Wahrnehmung von sozialen Phänomenen. Sie verändert die Werte, Diskurse und Praktiken, die dem auf Erzeugung von Sicherheit und Reduzierung von Unsicherheit gerichteten Handeln individueller oder kollektiver Akteure Sinn und Bedeutung geben, und damit wiederum die Sicherheitskultur.⁴⁶

Hinsichtlich der internen Differenzierung des Konzepts der Unsicherheit existieren unterschiedlichste Ansätze.⁴⁷ Jüngere Untersuchungen konstruieren eine Differenzierung hinsichtlich der Schwere der Empfindung. Sie unterscheiden in einer Synthese

41 Vgl. Foucault: Überwachen, S. 251–292, zum Begriff vgl. S. 269.

42 Zitat: Bauerkämper: Einleitung, S. 13.

43 Zu dieser Entwicklung vgl. auch: Singelstein/Stolle: Sicherheitsgesellschaft, S. 88–94.

44 Vgl. Conze: Geschichte, S. 82–101 sowie Peoples/Vaughan-Williams: Critical Security Studies, S. 75–88. Initiatoren der Denkschule waren der Brite Barry Buzan und die Dänen Ole Wæver sowie Jaap de Wilde, die als Mitarbeiter am *Copenhagen Peace Research Institute* die Grundlage der später als *Copenhagen School* bezeichneten Tradition legten. Für die Kopenhagener Forscher, analysiert Conze, „war der Staat nicht das einzige Referenzobjekt von Sicherheit“ (Conze: Geschichte, S. 82). Stattdessen verstanden sie Sicherheit primär als soziales Konstrukt, das einem ständigen Wandel unterliegt. Vgl. Buzan: People sowie Buzan/Wæver/Wilde: Security.

45 Vgl. Conze: Geschichte, S. 84.

46 Ebd., S. 99.

47 Exemplarisch für den angelsächsischen Wissenschaftsraum: Milliken: Three Types, S. 136–138.

früherer Forschungen zwischen den Begriffen Risiko, Ungewissheit und fundamentaler Unsicherheit.⁴⁸ Während bei Ersterem den Akteuren die Wahrscheinlichkeiten der aus ihren Entscheidungen resultierenden Umweltzustände bekannt sind, kennen sie im zweiten Fall zwar die möglichen Folgen ihrer Entscheidungen, nicht aber die Wahrscheinlichkeit, mit der diese eintreten können. Wenn selbst über die möglichen Folgen keine Aussage mehr möglich ist, kann demnach von fundamentaler Unsicherheit gesprochen werden. Für die folgende Untersuchung hat dieses Konzept eine hohe Bedeutung, war es doch eben die empfundene Diskrepanz zwischen Risiko und Ungewissheit, die die gesellschaftliche wie verwaltungsinterne Debatte über psychiatrische Zwangseinweisungen befeuerte. Schließlich neigten mit dem Thema beschäftigte Akteure wie einzelne Ministerialbeamte oder Ärztevertreter tendenziell eher der Ansicht zu, Konsequenzen einer Zwangseinweisung sicher abschätzen zu können, während in breiten gesellschaftlichen Kreisen eine deutlich größere Ungewissheit hinsichtlich der Wahrscheinlichkeit der Zwangseinweisungsentscheidung dominierte.

Die Unsicherheitswahrnehmung ist, folgt man dem Soziologen Christoph Seidel in Anlehnung an Luhmann, durch das soziale Umfeld beeinflussbar.⁴⁹ Individuen wie Organisationen konstruieren ihre Umwelt demnach als Netz von Abhängigkeiten und Verbindungen ihrer selbst zu externen Akteuren. Die Ausrichtung des Netzes wird durch Beziehungen zu zentralen Stakeholdern bestimmt. Das Lehnwort stammt aus den Wirtschaftswissenschaften, hat in den vergangenen Jahrzehnten jedoch ebenfalls Eingang in die Politik- und Verwaltungswissenschaft gefunden.⁵⁰ Die vorliegende Arbeit fasst unter den Begriff des Stakeholders externe Akteure, welche aus Sicht der Verwaltung Entscheidungen im Themengebiet beeinflussen oder von ihnen beeinflusst werden.⁵¹ Für die Ministerien und ihre Beamten im Untersuchungszeitraum spielten in diesem Kontext Stimmen aus der Bürgerschaft, aber auch andere Behörden, Interessenverbände oder politische Akteure zentrale Rollen.⁵² Die Stakeholder boten der Verwaltung Orientierung im Entscheidungsprozess und galten daher als konstante erfolgreichen Verwaltungshandelns.⁵³ Die Auseinandersetzung mit ihren konkreten Perspektiven auf ein Problem schränkte die Handlungsoptionen der Bürokratie ein und reduzierte die Umweltkomplexität. Dadurch waren die Stakeholder ein wichtiges Hilfsmittel der Unsicherheitsreduktion. Gerade bei fachlich anspruchsvollen

48 Diese Differenzierung greifen zum Beispiel Apelt/Senge: Organisation, S. 2–3 sowie Stadelbacher: Organisation, S. 70–71 auf.

49 Vgl. hier und im Folgenden Seidel: Ungewissheit. Luhmann veröffentlichte erste Überlegungen zu dieser Dreiteilung in: Luhmann: Gesellschaftliche Struktur.

50 Vgl. Mathur [u. a.]: Defining, identifying and mapping stakeholders, S. 3. Zum Konzept und seiner Bedeutung für die wirtschaftswissenschaftliche Forschung vgl. Phillips [u. a.]: Stakeholder Theory.

51 Vgl. Bryson: What to do, S. 22. Diese weite Definition des Begriffs geht zurück auf Freeman: Strategic Management, S. 46.

52 Vgl. Bryson: What to do, S. 48, Anm. 2 sowie Löffler: Governance, S. 170.

53 Zur Bedeutung der Stakeholder für erfolgreiches organisationales Handeln vgl. Bryson: What to do, S. 23. Zur Bedeutung für die moderne staatliche Verwaltung vgl. Knorre/Kocks: Öffentliche Verwaltung.

vollen Themenkomplexen neigten Verwaltungen in allen untersuchten Systemen zur engen Anlehnung an einschlägige Stakeholder oder gar zur internen Abbildung externer Stakeholderstrukturen durch die Integration von Repräsentanten maßgeblicher Positionen in die eigene Organisation.⁵⁴ Wie diese Untersuchung wiederholt belegen wird, war der Preis der Unsicherheitsreduktion durch die Anlehnung an die Stakeholder des Themenfelds jedoch hoch. Zum einen setzte sich die Verwaltung so leicht der Gefahr einer verzerrten Wahrnehmung der Debatte durch einen zu starken Fokus auf Einzelmeinungen aus. Davon profitierte im Untersuchungskontext zuvorderst die organisierte Ärzteschaft, deren Positionen und Forderungen von den Beamten immer wieder privilegiert behandelt wurden. Zum anderen produzierte die enge Anlehnung wiederholt Interessenkonflikte, wenn Ärztevertreter oder Mediziner im Ministerialdienst aufgefordert waren, Vorschläge zur legislativen Kontrolle ihres eigenen Berufsstands vorzulegen.

Organisationen und Entscheidungsträger, allen voran jene der Verwaltung, mussten und müssen sich bis heute zwangsläufig mit Unsicherheitswahrnehmungen auseinandersetzen. Dass immer mehr Bürger von den Entscheidungsfolgen großer Organisationen betroffen sind und die Berechenbarkeit der sie betreffenden Risiken so als maximal ungewiss empfinden, prägt insbesondere seit dem 20. Jahrhundert das Handeln der Bürokraten. Die Soziologin Stefanie Stadelbacher analysiert treffend: „Nun müssen verstärkt die Interessen der Betroffenen in die Kalkulation mit einbezogen werden und, was vielleicht noch bedeutender ist, die Entscheidungen nach außen als ihrer politischen und moralischen Dimension angemessen kommuniziert werden.“⁵⁵ Als Mittler zwischen Institution und Individuum spielen dabei Experten eine entscheidende, aber auch indifferente Rolle. Zum einen erlaubt ihnen ihr exklusives Wissen vermeintlich zuverlässige Aussagen über das Ausmaß von Risiken und Unsicherheiten, weshalb ihnen ein bedeutender Einfluss auf den Diskursverlauf zuzusprechen ist. Gerade in wissenschaftlichen Fragen sind Laien jedoch andersherum zwangsläufig der Definitionsmacht von Experten unterworfen, die diese zu ihrem eigenen Vorteil nutzen können. Ulrich Beck konstatiert für die Neuzeit gar: „Experten regieren mehr und mehr selbst dort, wo Politiker nominell die Verantwortung tragen.“⁵⁶ Wiederum befördert das gesteigerte Bewusstsein für moderne Risiken die grundsätzliche Skepsis gegenüber Expertenmeinungen, sind Menschen eher bereit, scheinbar unumstößliche Wahrheiten in Frage zu stellen. Ein Paradox, demzufolge die Einbindung von Expertenmeinungen in den Diskurs sowohl zur Bewältigung als auch zur Verstärkung der aus dem Risikobewusstsein entstehenden Unsicherheitswahrnehmung beitragen kann.⁵⁷

Der Begriff des Akteurs soll in der folgenden Studie, in Anlehnung an die Definition Helmut Wiesenthals, von der „Fähigkeit, sich selbst zu steuern und intendierte

54 Vgl. Seidel: Ungewissheit, S. 41–45.

55 Stadelbacher: Organisation, S. 86.

56 Beck: Weltrisikogesellschaft, S. 204.

57 Vgl. Stadelbacher: Organisation, S. 85–90.

Effekte in ihrer Umwelt zu erzielen“ abgeleitet werden.⁵⁸ Ob Organisationen als Ganzes ein solcher Akteurscharakter zugesprochen werden kann, ist in der Forschung zumindest nicht unumstritten. Die Debatte dreht sich um die Frage, inwieweit organisationales Handeln die Summe von Entscheidungen einzelner Individuen ist. Einerseits betrachten zum Beispiel Michel Crozier und Erhard Friedberg kollektive Handlungen im Rahmen von Organisationen als das Ergebnis individueller Lösungsansätze „relativ autonome[r] Akteure“ und betonen den Spielraum, den die Angehörigen einer jeden Institution stets zur Verfügung haben.⁵⁹ Systemtheoretiker, allen voran Niklas Luhmann, heben dagegen die Autonomie von Organisationen hervor, auch gegenüber ihren Mitarbeitern. Die Organisation versammle ein unabhängiges „organisationales Wissen“, das über das Wissen der in ihnen versammelten Einzelpersonen hinausgehen könne.⁶⁰ Auch die neueste Forschung schließt sich dieser Sichtweise an. Falko von Ameln und Peter Heintel formulieren pointiert:

Organisationen entwickeln also eine Eigenständigkeit gegenüber ihren Mitarbeitern, ein Eigenleben und eine eigene Logik. Sie bestehen aus Zielen, die nicht die Ziele der Mitarbeitenden sein müssen, aus Entscheidungen, die natürlich von Menschen getroffen werden, sich dann aber verselbstständigen [...].⁶¹

Unsicherheit und Psychiatrie

Die Psychiatrie selbst soll in der vorliegenden Studie, in Anlehnung an Foucault, als Institution begriffen werden, deren Aufgabe es ist, zur Bewältigung einer empfundenen, von psychisch kranken Personen ausgehenden Unsicherheit beizutragen. Ihre flächendeckende Verbreitung im 19. Jahrhundert war die direkte Folge der modernen, von Max Weber beschriebenen Hoffnung auf die Beherrschung der Welt mit Mitteln der Wissenschaft.⁶² Als deren neuer Zweig gelobte die Psychiatrie nicht nur die sichere Verwahrung und damit die soziale Exklusion potentiell gefährlicher Individuen, sondern in vielen Fällen unter Zuhilfenahme modernster Methoden gar ihre Heilung und gesellschaftliche Reintegration. So versprach das junge Medizinfeld, weit über das Individuum hinaus zu wirken und zeitgenössischen Wünschen nach einer gesellschaftlichen Normalisierung Rechnung zu tragen.⁶³

Das Kapital der Psychiatrie war (und ist) daher das Vertrauen der Bürger, dass es ihr gelang, negative Auswirkungen normabweichenden Verhaltens von der übrigen Gesellschaft fernzuhalten. Zugleich musste diese wiederum darauf vertrauen können, dass die „Schwelle der Anstalt“ nur von tatsächlich kranken Personen überschritten wurde, also keine Gefahr der unberechtigten Zwangseinweisung ‚Gesunder‘ in die

58 Wiesenthal: *Unsicherheit*, S. 7.

59 Zitat: Crozier/Friedberg: *Zwänge kollektiven Handelns*, S. 7.

60 Vgl. Luhmann: *Organisation*, S. 186.

61 Ameln/Heintel: *Macht*, S. 38.

62 Weber: *Wissenschaft*, S. 594. Vgl. dazu ebenfalls: Böhle/Busch: *Beseitigung*, S. 14.

63 Vgl. Sachße: *Einführung*, S. 64.

Anstalten bestand.⁶⁴ Jegliche gesellschaftlich empfundene Unsicherheit hinsichtlich psychischer Devianz, so macht dieses Spannungsfeld doppelter Erwartung deutlich, musste demzufolge gravierende Auswirkungen auf die Vertrauensbasis haben. Dies betraf ganz besonders die Sorge vor der ungerechtfertigten Verbringung ‚gesunder‘ Bürger in eine Anstalt gegen den eigenen Willen. Die hohe Resonanz medial aufgearbeiteter Skandale, die über den gesamten Untersuchungszeitraum hinweg von eben solchen Missständen sowie haltlosen Zuständen hinter den Anstaltsmauern berichteten, belegt dies eindrucksvoll. Derartige Darstellungen konnten sogar fiktional sein, um entsprechende öffentliche Reaktionen zu erzeugen.

So entstanden im gesamten Untersuchungszeitraum daher immer wieder jene Forderungen, die rechtlichen Rahmenbedingungen der Psychatrieeinweisung zu überprüfen und die empfundenen Missständen abzustellen. Die Folgen jener Forderungen stehen im Fokus der vorliegenden Studie. Schließlich war der öffentliche Druck regelmäßig bis in die ministerialen Amtsstuben und politischen Sitzungssäle zu spüren. Im Scheinwerferlicht der Öffentlichkeit wandelten sich durch die Berichte über Psychiatrieskandale wiederholt zuvor kalkulierbar geglaubte Risiken zu unkalkulierbaren Gefahren, denen mit einer veränderten Gesetzgebung als Folge eines politischen Prozesses Einhalt geboten werden musste.⁶⁵ Die Regelmäßigkeit derartiger Debatten zeigt jedoch, dass auch die Nachjustierung der Gesetzgebung wenn überhaupt temporäre Effekte hatte.

Quellenlage und Forschungsstand

Quellen

Zur tiefeschürfenden Betrachtung des Untersuchungszeitraums stützt sich die folgende Untersuchung auf ein umfangreiches Quellenkorpus unterschiedlicher Provenienz. Im Mittelpunkt stehen Archivalien der zeitgenössischen Ministerialverwaltung zwischen Weimar, Bonn und Ostberlin, welche für die Zentralebene in den Beständen des Bundesarchivs (BArch) überliefert sind. Diese umfassen insbesondere die inner- wie interministerielle Kommunikation, verschiedene Fassungen der geplanten gesetzlichen Reformen sowie Vermerke zur Genese derselben. Darüber hinaus ist in diesen Ministerialakten vielfach die Kommunikation der Verwaltung mit verschiedenen Stakeholdern, wie nachgeordneten Verwaltungsbehörden, der Ärzteschaft, Vertretern der Zivilgesellschaft oder einzelnen Bürgern, dokumentiert. Für die Normen der Landesebene finden sich analoge Überlieferungen in den zahlreichen Landesarchiven respektive im Geheimen Staatsarchiv Preußischer Kulturbesitz (GStA PK).⁶⁶ In Letzterem lagern umfangreiche Bestände zur Genese des preußischen Polizeiverwal-

64 Brink: Grenzen, S. 20. Zur Bedeutung der Kategorie des Vertrauens im gesellschaftlichen wie politischen Diskurs vgl. Fuchs/Gabriel/Völkl: Vertrauen.

65 Zur Politisierung von Risiken vgl. Beck: Risikogesellschaft, S. 355–357 sowie Huchler: Organisation, S. 54–56.

66 Eine Auflistung der genutzten Landesarchivbestände findet sich im Anhang.

tungsgesetzes sowie zu mehreren gescheiterten Anläufen zur Verabschiedung eines Irren(fürsorge)gesetzes, welche für die vorliegende Studie von besonderem Interesse sind.

Zusätzlich zu solchen Archivalien sind außerdem offizielle Verlautbarungen aus einer Vielzahl zeitgenössischer Gesetzes- beziehungsweise Ministerialblätter heranzuziehen. In diesen wurden nicht nur die verabschiedeten Normen selbst, sondern auch spezifizierende Ausführungsverordnungen sowie thematisch einschlägige Runderlasse veröffentlicht. Gerade Letztere sind als Kompromiss zwischen einer wortgetreuen Auslegung der Norm und den Ansprüchen der Praxis ein Fenster in den Aushandlungsprozess zwischen der Verwaltung und den dominierenden Stakeholdern. Ähnlich aufschlussreich für die Betrachtung der politischen Sphäre sind wiederum in den untersuchten demokratischen Systemen die parlamentarischen Protokolle und die Drucksachen der thematisch einschlägigen Debatten im Plenum, vor allem aber der zahlreichen Ausschusssitzungen im Zuge der Bearbeitung der Gesetzesentwürfe in der Legislative. Wenn diese Protokolle nicht veröffentlicht sind, wird hier die Überlieferung des Parlamentsarchivs des Deutschen Bundestags (PA-DBT) genutzt.

Außerdem schließen in Einzelfällen sonstige Veröffentlichungen der Protagonisten Überlieferungslücken, so sie zur Suche nach Antworten auf die eingangs skizzierten Fragekomplexe beitragen. Dies betrifft zuvorderst die von den Autoren der untersuchten Normen im Nachgang verfasste Rechtsliteratur, welche schon den Zeitgenossen Hinweise auf die Auslegung der Gesetzesautoren gab. Aber auch Meinungsartikel der wichtigsten Stakeholder zu den untersuchten Themen sind punktuell in die Analyse mit einzubeziehen, wenn sie denn innerhalb der Verwaltung nachweisbar rezipiert wurden. Im Umkehrschluss bedeutet diese Einschränkung zugleich, dass große Teile der von der Ärzteschaft produzierten Artikel und gerade die Diskussion innerhalb des Medizinfelds allenfalls am Rande eine Rolle spielen. Hier sei stattdessen auf die geschichtswissenschaftliche Literatur und vor allem die Monografie von Cornelia Brink verwiesen, die diesen Quellenbestand intensiv aufgearbeitet hat.⁶⁷

Nicht zuletzt illustriert schließlich eine exemplarische Auswahl medialer Berichte über vermeintlich unrechtmäßige Zwangseinweisungen im Verlauf der Untersuchung immer wieder gesellschaftliche Unsicherheitswahrnehmungen. Für das Verständnis der Studienergebnisse sind diese medialen Darstellungen von erheblicher Bedeutung, entfachten sie doch wiederholt eben jene Forderungen nach gesetzlichen Reformen, welche die Verwaltung zum Handeln bewegten. Sie leiten daher, wo möglich, die einzelnen Kapitel ein.

67 Vgl. Brink: Grenzen.

Forschungsstand

Die vorliegende Studie positioniert sich an der Schnittstelle mehrerer Forschungsfelder. Durch ihren integrativen Ansatz soll sie Erkenntnisse über die Verwaltungsgeschichte hinaus liefern und ebenso die Psychiatrie- sowie die Rechtsgeschichte punktuell weiterentwickeln.⁶⁸ Hierzu stützt sich die Untersuchung auf ein breites Fundament existierender Forschung. Publikationen nicht nur aus der Geschichts-, sondern ebenso der Rechts- sowie der Verwaltungswissenschaft bilden zugleich Grundlage und Rahmen aller folgenden Überlegungen.

Medizingeschichte

Die Geschichte des Umgangs mit psychischer Devianz ist bereits intensiv beforscht worden. Zahlreiche Darstellungen wissenschaftlicher wie populärer Machart beschäftigen sich heute mit dem Verhältnis von Mehrheitsgesellschaft und ‚Irren‘ im historischen Verlauf.⁶⁹ Ein Großteil der Untersuchungen fokussiert sich auf den Zeitraum von der Entstehung der Psychiatrie als Feld der Medizin im 18. Jahrhundert bis in die jüngste Vergangenheit und damit auf die Periode, in welcher psychische Devianz erstmals als medizinisches Problem betrachtet sowie als heilbar klassifiziert wurde.⁷⁰ Neben entsprechenden Überblicksdarstellungen erschienen hier in den letzten Jahren auch Längsschnittstudien mit regionalem⁷¹ oder lokalem⁷² Schwerpunkt.

Innerhalb dieses annähernd dreihundertjährigen Zeitabschnitts sind die rund zwölf Jahre der nationalsozialistischen Diktatur die am intensivsten ausgeleuchtete Periode. Die vom NS-Regime unter reger Beteiligung der Ärzteschaft in dieser Zeit verübten Medizinverbrechen stehen bis heute vor allen anderen Ereignissen im Schlaglicht der historischen Forschung.⁷³ In einer unüberschaubaren Anzahl an Monografien, Sammelbänden und Aufsätzen versuchen Historikerinnen und Historiker, die Verbrechen bis auf die Ebene der beteiligten Individuen und Anstalten

68 Zum integrativen Ansatz vgl. Coché: *Psychiatrie*, S. 12.

69 Den gesamten Zeitraum in den Blick nehmen beispielsweise: Ackerknecht: *Kurze Geschichte*; Blasius: „Einfache Seelenstörung“; Brückner: *Geschichte*; Häßler/Häßler: *Geistig Behinderte*; Schott/Tölle: *Geschichte* sowie Shorter: *Geschichte*.

70 Der Begriff der „Erfindung“ der Psychiatrie geht zurück auf eine Studie Doris Kaufmanns (Kaufmann: *Aufklärung*). Die moderne Forschung prägte außerdem eine Reihe einschlägiger, wiederholt neu aufgelegter Monografien aus den 70er und 80er Jahren des vergangenen Jahrhunderts (vgl. Dörner: *Bürger*; Jetter: *Grundzüge*; Blasius: *Der verwaltete Wahnsinn*; Castel: *Die psychiatrische Ordnung*). Zu den Anfängen der Psychiatrie in Deutschland vgl. Geyer: *Trübsinn*. In den letzten Dekaden erschienen außerdem mehrere Studien, die einen regionalen Längsschnitt durch die Psychiatriegeschichte vornehmen. Vgl. Walter: *Psychiatrie*; Faulstich: *Irrenfürsorge*; Müller: „Wahn“ und *Wirklichkeit* sowie Müller: *Wahn und Sinn*.

71 Vgl. Walter: *Psychiatrie*; Faulstich: *Irrenfürsorge*; Brink: *Grenzen* sowie Müller: *Wahn und Sinn*.

72 Vgl. Dobler: *Was wird aus Irsee?* oder den Sammelband George [u. a.] (Hg.): *Hadamar*.

73 Einen Überblick über die Verbrechen bieten die zum Teil bereits älteren aber immer wieder neu aufgelegten Untersuchungen Klee: „Euthanasie“; Aly (Hg.): *Aktion T4*; Süß: „*Volkskörper*“ oder Fleßner [u. a.] (Hg.): *Forschungen*. Um die wohl erste Dokumentation der Verbrechen bemühte sich bereits im Jahr 1948 Alice Ricciardi-von Platen (Platen-Hallermund: *Tötung*).

zu beleuchten.⁷⁴ Schon seit den 1990er Jahren rückten dabei unter anderem durch die Arbeiten Hans-Walther Schmuhs die Verbindungslinien der nationalsozialistischen Verbrechen nach Weimar und darüber hinaus in den Fokus.⁷⁵ Insbesondere Franz-Werner Kersting fragte zeitgleich andersherum nach den Nachwirkungen der nationalsozialistischen Verbrechen im geteilten Deutschland.⁷⁶ Unter seiner redaktionellen Verantwortung erschien zudem Sabine Hanraths wegweisende Studie zur Anstaltspsychiatrie in Westfalen und Brandenburg zwischen 1945 und 1964, welche die Nachkriegspsychiatrie in Ost und West einer vergleichenden Betrachtung unterzieht.⁷⁷ Auch weitere Arbeiten blickten jüngst in die bundesrepublikanische Nachkriegszeit hinein.⁷⁸ Der bisher eher unterbelichteten Geschichte der DDR-Psychiatrie widmeten sich zumindest zwei umfassende, von Ekkehardt Kumbier herausgegebene Sammelbände.⁷⁹

Weniger im Brennpunkt des geschichtswissenschaftlichen Interesses stand dagegen bisher der Zugang zur Psychiatrie, die „Grenzen der Anstalt“, wie Cornelia Brink in ihrer breit rezipierten Studie formulierte.⁸⁰ Brink verknüpft systematisch die Geschichte psychiatrischer Einweisungen mit öffentlichen Debatten rund um den Einweisungsprozess, die sie als „Diskurskonjunkturen des Anormalen“ zu fassen versucht.⁸¹ Auf Brinks Vorarbeit stützte sich anschließend die erst 2017 erschienene empirische Untersuchung zur Einweisungspraxis zwischen dem Nationalsozialismus und dem geteilten Deutschland von Stefanie Coché.⁸² Beiden Untersuchungen voraus ging zudem Sabine Hanraths oben genannte Monografie.⁸³ Alle drei wegweisenden Arbeiten lassen jedoch mit Blick auf die Fragekomplexe der vorliegenden Arbeit an verschiedenen Stellen Raum. Entweder bieten sie keine Einsicht in die den Rechtsreformen zugrunde liegenden Verwaltungsprozesse (Brink, Coché) oder sie wählen einen auf die Nachkriegszeit fokussierten Untersuchungszeitraum (Coché, Hanrath).

(Historische) Verwaltungswissenschaft

Neben der Medizingeschichte stützt sich die vorliegende Studie auf Vorarbeiten der Verwaltungswissenschaft. Schließlich rücken die der Untersuchung zugrunde liegenden Fragenkomplexe nicht die Psychiatrie selbst oder die Einweisungspraxis, sondern

74 Inzwischen liegen zu nahezu allen bekannten Tötungsanstalten entsprechende Studien vor. Vgl. z. B. Schwanke: Landesheil- und Pflegeanstalt Tiegenhof; Harms: „Wat mööt wi hier smachten...“; Mende: Wiener Heil- und Pflegeanstalt „Am Steinhof“; Scheuing: „... als Menschenleben“; Kalusche: „Schloß“; Hübener (Hg.): Brandenburgische Heil- und Pflegeanstalten.

75 Vgl. Schmuhs: Rassenhygiene; ders.: Kontinuität sowie aus jüngerer Zeit ders.: Genesis.

76 Vgl. u. a. Kersting (Hg.): Psychiatriereform; ders.: NS-Krankenmord; ders.: Der lange Schatten.

77 Vgl. Hanrath: „Euthanasie“.

78 Vgl. Wolters/Beyer/Lohff (Hg.): Abweichung. Zur Psychiatriegeschichte der Bundesrepublik aus jüngerer Zeit vgl. Schwamm: Irre Typen? sowie Reumschüssel-Wienert: Psychiatriereform.

79 Vgl. Kumbier/Steinberg (DDR): Psychiatrie sowie Kumbier (Hg.): Psychiatrie II.

80 Vgl. Brink: Grenzen.

81 Vgl. ebd., S. 26–29.

82 Vgl. Coché: Psychiatrie.

83 Vgl. Hanrath: „Euthanasie“.

vielmehr die Aushandlungsprozesse innerhalb der Verwaltung im Zuge der Genese der Unterbringungslegislatur in den Mittelpunkt. Die Monografie löst sich damit von dem Trend, das Handeln einzelner Behörden vertieft zu betrachten, welcher die jüngere Verwaltungsforschung geprägt hatte. Im Nachgang der einflussreichen Untersuchung zur Geschichte des Auswärtigen Amtes unter der Leitung Eckart Conzes war in den vergangenen zwei Dekaden die Geschichte zahlreicher deutscher Zentralbehörden in offiziellem Auftrag einer unabhängigen wissenschaftlichen Betrachtung unterzogen worden.⁸⁴ Die Arbeiten fokussierten vielfach die Jahre der NS-Diktatur oder ihre unmittelbaren Folgen.⁸⁵ Mit dem Abebben dieses Forschungstrends gewannen in jüngster Zeit verwaltungsübergreifend ausgerichtete Studien an Boden. Statt der Konzentration auf die Geschichte einer Behörde zeichnen sich diese durch die Wahl eines thematischen Zugriffs aus. Dadurch geraten ganz unterschiedliche Institutionen der Landes- und Zentralebene in den Blick.⁸⁶ Eine solche Ausrichtung erlaubt es, Verwaltungshandeln verschiedener Stellen über Epochen und Systeme hinweg zueinander in Beziehung zu setzen, auf Zusammenhänge und Gegensätze aufmerksam zu machen sowie die jeder Bürokratie eigenen Lösungsansätze für vergleichbare Problemstellungen herauszuarbeiten. Genau diesen Ansprüchen folgt auch die vorliegende Untersuchung. Ihr langer Untersuchungszeitraum erweitert das Sichtfeld über die Jahre der Diktatur hinaus auf bürokratische Kontinuitäten zwischen Weimar, Ostberlin und Bonn. Insbesondere hinsichtlich der ministeriellen Erarbeitung der Unterbringungslegislatur füllt eine solche Längsschnittuntersuchung eine Forschungslücke. Darüber hinaus ist durch die Wahl eines thematischen Zugriffs die Erforschung der Verwaltung kein Selbstzweck. Gerade die Betrachtung des Handelns einzelner Ministerien in der frühen Bundesrepublik läuft rasch Gefahr, in der Bestimmung der Belastung einzelner Beamter zu verharren und darüber die Auswirkungen dieser Belastungen auf die Verwaltung als Ganzes nicht ausreichend zu erkennen.⁸⁷ Dies sucht die vorliegende Studie durch ein breit gefächertes Erkenntnisinteresse, gesteuert durch umfassende Fragekomplexe, zu vermeiden. Die nationalsozialistische Belastung ihrer Protagonisten wird daher allein im Kontext von deren Handeln beleuchtet.

84 Vgl. Conze [u. a.] (Hg.): Amt; Bösch/Wirsching [Hg.]: Hüter; Görtemaker/Safferling: Akte Rosenberg; Abelshäuser [u. a.] (Hg.): Wirtschaftspolitik; Möller [u. a.] (Hg.): Agrarpolitik. Einen Überblick bietet Creuzberger/Geppert (Hg.): Ämter. Einen punktuell überholten, aber noch immer wertvollen Einblick in den Forschungsstand ermöglicht Mentel/Weise: Die zentralen deutschen Behörden.

85 Die NS-Zeit fokussieren z. B. Kuller: Bürokratie; Kilian: Krieg; Nützenadel (Hg.): Reichsarbeitsministerium; Orth: Amtssitz; Goschler/Wala: Keine neue Gestapo; Reichardt/Seibel (Hg.): Der prekäre Staat; Schädler: „Justizkrise“. Auf lokaler Ebene vgl. Erdmann: Kommunales Krisenhandeln sowie Hartmann: Verwaltung.

86 Beispiele für diesen Ansatz aus jüngster Zeit sind: Kuschel: Sicherheit; Diebel: Stunde; Lorke: Liebe, Niemetz: Staatsmacht sowie der Sammelband Großbölting/Große Kracht (Hg.): Verwaltungslogik.

87 Vgl. Steuer: „Zweiundvierzig“.

Rechtswissenschaften

Die Unterbringungslegislatur selbst sowie ihre Genese wurde, mit Ausnahme der oben genannten historischen Beiträge, bisher zuvorderst aus den Rechtswissenschaften heraus untersucht. Hier existieren sowohl diachron ausgerichtete Studien⁸⁸ als auch solche, die einzelne, für die psychiatrische Einweisung relevante Gesetze fokussieren.⁸⁹ Aus geschichtswissenschaftlicher Perspektive sind diese Forschungen indes nicht in jeder Hinsicht hinreichend. Erstens waren bis in die 1950er Jahre öffentlich-rechtliche Zwangseinweisungen in eine psychiatrische Anstalt in weiten Gebieten Deutschlands innerhalb umfassenderer Normen geregelt. Dies galt speziell für den größten deutschen Gliedstaat Preußen und sein Polizeiverwaltungsgesetz von 1931, wie im Folgenden ausführlich dargelegt wird. Entsprechend beleuchtet die zur Genese des preußischen PVG maßgebliche Studie von Stefan Naas vorbildlich die Entstehung der Norm, klammert jedoch ihre Auswirkungen auf den psychiatrischen Einweisungsprozess aus.⁹⁰ Rechtswissenschaftliche Längsschnittstudien zum Unterbringungsrecht, wie jene von Sandra Kuban (öffentlich-rechtliche Unterbringung) oder von Tillmann Gimm (zivilrechtliche Unterbringung), analysieren zweitens zwar die einschlägige Legislatur.⁹¹ Sie geben aber wenig Auskunft über die Entstehung der Normen und ordnen diese nur rudimentär in ihren historischen Kontext ein. Und drittens ignorieren die genannten Untersuchungen, mit Ausnahme jener Sandra Kubans, die in allen Systemen vorhandenen, aber letztlich gescheiterten Anläufe zur Verabschiedung eines umfassenden Irren(fürsorge)gesetzes. Dabei eröffnen gerade diese Ansätze einmalige Einblicke in den Umgang von Verwaltung und Gesellschaft mit psychischer Devianz. Ihre intensive Betrachtung ist daher im Sinne der Fragestellung dieser Arbeit unabdingbar.

Anlage der Arbeit

Der Fokus der vorliegenden Studie auf die Analyse von Genese und Inhalt der Unterbringungslegislatur in vier Systemen bietet die Chance, drei verschiedene Forschungsfelder punktuell weiterzuentwickeln. Ganz besonders die Verknüpfung mit dem Konzept der Unsicherheit eröffnet hier neue Erkenntnischancen. Konkret zieht die vorliegende Studie sowohl synchrone als auch diachrone Linien.⁹² Zur Vermeidung von Redundanzen folgt die Struktur der Darstellung dennoch primär der Chronologie der Ereignisse. Die gemeinhin als Zäsuren verstandenen Systemumbrüche

88 Zur Entwicklung der öffentlich-rechtlichen Unterbringungsnormen vgl. Kuban: *Recht. Zur zivilrechtlichen Unterbringung* vgl. Gimm: *Entwicklung. Und die strafrechtliche Einweisung beleuchtet Müller: Verbrechensbekämpfung. Eine diachrone Analyse der für die rechtliche Grundlage polizeilicher Einweisungen entscheidenden Generalklausel* nimmt Hartmut Heuer vor, vgl. Heuer: *Generalklausel*.

89 Vgl. Naas: *Entstehung* sowie Bartelheimer: *Entwicklung*.

90 Vgl. Naas: *Entstehung*.

91 Vgl. Kuban: *Recht* sowie Gimm: *Entwicklung*.

92 Zur Operationalisierung des Vergleichs in diesem Kontext vgl. Coché: *Psychiatrie*, S. 20–22.

des 20. Jahrhunderts gliedern die Studie zudem im Innern. Sie sind mit Blick auf den Untersuchungsgegenstand jedoch immer wieder kritisch zu hinterfragen, ganz besonders hinsichtlich verborgener Kontinuitäten.

Die Basis der Studie legen zunächst Überlegungen zum begrifflichen, zeitlichen und inhaltlichen Rahmen der Untersuchung (Kapitel 1). Hierzu sind in einem ersten Schritt Untersuchungsgegenstand, -vokabular und -zeitraum abzustecken (Kapitel 1.1), bevor die lange Geschichte des Anstaltswesens in den Mittelpunkt rückt. Besondere Beachtung findet dabei die historische Rolle von Anstalten in der Bewältigung gesellschaftlicher Unsicherheitsempfindungen (Kapitel 1.2). Anschließend leitet eine Betrachtung der Regeln öffentlich-rechtlicher Einweisungen im 19. Jahrhundert am Beispiel des Allgemeinen Landrechts für die Preußischen Staaten (ALR) von 1794 die eigentliche Analyse ein (Kapitel 1.3).

Es folgt ein Abriss einschlägiger kaiserzeitlicher Reformversuche (Kapitel 2). Die Untersuchung wirft ein Schlaglicht auf die Bedeutung medial begleiteter Einweisungsskandale für die rechtliche Entwicklung (Kapitel 2.1). Es folgen kurze Darstellungen der Reformanläufe auf der Reichs- (Kapitel 2.2) sowie der Landesebene (Kapitel 2.3). Bei Letzterer liegt der Fokus auf dem enorm einflussreichen badischen Irrenfürsorgegesetz von 1910 sowie analogen Entwicklungen im größten deutschen Gliedstaat Preußen.

Anschließend setzt die Untersuchung einen ersten Schwerpunkt in der Zeit der Weimarer Republik (Kapitel 3). Im Fokus steht zuerst der Entwurf für ein Irrenfürsorgegesetz des Reichsinnenministeriums aus dem Jahr 1923, welcher schlussendlich zwischen gesellschaftlichen Reformansprüchen und ärztlichem Beharrungsvermögen zerrieben wurde (Kapitel 3.1). Hier sind die Einflüsse beider Faktoren auf Genese und Scheitern der Reform zu untersuchen sowie die von Beginn an konträren Erwartungen unterschiedlicher Interessengruppen an eine solche Norm auf Grundlage differierender Unsicherheitswahrnehmungen herauszustellen. Nach der Betrachtung dieses Fehlschlags wendet sich die Arbeit dann einem erfolgreichen Vorhaben zu. Das preußische Polizeiverwaltungsgesetz (PVG) von 1931 etablierte erstmals die staatliche Entscheidungsgewalt über öffentlich-rechtliche Freiheitsentziehungen im größten deutschen Gliedstaat (Kapitel 3.2). Die Analyse ordnet die Norm in die historische Tendenz der Versicherheitlichung des Einweisungsprozesses ein und legt das Ringen der drei federführenden Ministerialbeamten um einen Ausgleich zwischen konkurrierenden Ansprüchen offen.⁹³ Zugleich wird am Beispiel des PVG das angespannte Verhältnis zwischen Verwaltung und außerbürokratischen Stakeholdern deutlich.

Anschließend widmet sich die Studie mit den rund zwölf Jahren nationalsozialistischer Herrschaft einer gemeinhin als größtmögliche Zäsur verstandenen Epoche. Gerade mit Blick auf die Unterbringungsgesetzgebung war diese jedoch tatsächlich eher von Kontinuitäten geprägt (Kapitel 4). Wie zu zeigen sein wird, blieb das Weimarer Unterbringungsrecht im ‚Dritten Reich‘ nach außen weitgehend unangetastet,

93 Vgl. Conze: *Geschichte*, S. 82–101 sowie Peoples/Vaughan-Williams: *Critical Security Studies*, S. 75–88.

mit Ausnahme eines untauglichen Reformanlaufs im Jahr 1944 (Kapitel 4.3). Hinter dieser „Fassade des ‚bürgerlichen Rechtsstaats‘“ kann die Untersuchung gleichwohl eine tiefgreifende Transformation der Sicht auf das Medizinfeld herausarbeiten.⁹⁴ Die Expansion der Unsicherheitswahrnehmung im Zuge der Verbreitung ‚rassenhygienischer‘ Konzepte legte, so die zu diskutierende These, einen Grundstein für die folgenden nationalsozialistischen Medizinverbrechen (Kapitel 4.1). Diese sowie die ihnen zugrunde liegenden Normen und Maßnahmen sind unter Heranziehung des neuesten Forschungsstands zumindest in komprimierter Form auszuleuchten (Kapitel 4.2). Mag die Studie dabei auch die zuvor postulierte Perspektive auf die Entwicklung des Unterbringungsrechts sowie das Handeln der Ministerialverwaltungen ein Stück weit verlassen, rechtfertigt allein die Schwere der Verbrechen einen solchen Exkurs. Darüber hinaus prägten Zwangssterilisationen und Krankenmorde das Bild der Psychiatrie in den kommenden Systemen maßgeblich und spielten entsprechend in allen nachfolgenden Diskussionen über die Reform der Unterbringungsgesetzgebung eine entscheidende Rolle. Für die spätere Analyse derartiger Diskurse legt die Betrachtung der Medizinverbrechen daher die Grundlage.

Nach dem Zusammenbruch des ‚Dritten Reichs‘ beschritten die vier Besatzungsmächte unterschiedliche Wege im Umgang mit dem nationalsozialistischen Erbe der Psychiatrie. Die politische Teilung erstreckte sich auch auf Unterbringungsrecht und -praxis. Folgerichtig beleuchtet die vorliegende Studie die Entwicklungen in Westdeutschland und der späteren DDR zwischen 1945 und 1949 in zwei separaten Abschnitten (Kapitel 5). Zunächst widmet sie sich exemplarisch der britischen Besatzungszone, welche im Westen den Großteil des ehemals preußischen Staatsgebiets umfasste (Kapitel 5.1). Anschließend werden als Kontrastfolie die Entwicklungen in der sowjetischen Besatzungszone gegenübergestellt (Kapitel 5.2). Eine weitere Zweiteilung findet zudem innerhalb der Unterkapitel statt. Erst steht in West wie Ost die Genese des Unterbringungsrechts unter den Bedingungen der „Zusammenbruchsgesellschaft“ im Fokus, alsdann der Umgang mit Normen, Personal und Opfern der nationalsozialistischen Medizinverbrechen.⁹⁵ Auf Grundlage der aus dem Vergleich gewonnenen Erkenntnisse soll zuletzt in einer diachronen Perspektive nach Kontinuitäten und Brüchen über das Jahr 1945 hinaus gefragt, aber auch in einem synchronen Ansatz der Umgang mit dem nationalsozialistischen Erbe auf beiden Seiten der Zonengrenze einem kritischen Vergleich unterzogen werden.

Nach der zementierten Teilung Deutschlands im Jahr 1949 erforscht die Studie dann zunächst die Entwicklungen im Westen (Kapitel 6). Dort stieß der Verfassungsgeber bereits im bundesdeutschen Grundgesetz mit der Vorschrift einer obligatorischen richterlichen Entscheidung bei öffentlich-rechtlichen Freiheitsentziehungen eine weitreichende Reform der Unterbringungslegislatur an (Kapitel 6.2). Wie die Untersuchung anhand mehrerer Beispiele belegt, wurde diese Veränderung sowohl im Parlamentarischen Rat als auch in der Öffentlichkeit von einer Wiederkehr der Un-

94 Zitat: Stolleis: Recht, S. 10.

95 Zitat: Kleßmann: Die doppelte Staatsgründung, S. 37–65.

sicherheitswahrnehmung hinsichtlich des als undurchsichtig und fehleranfällig empfundenen Einweisungsprozesses begleitet (Kapitel 6.1). Aus diesem Grund steht bei der anschließenden Analyse der Genese eines Ausführungsgesetzes zu Art. 104 GG unter anderem die Rolle der Unsicherheitswahrnehmung als Triebfeder ministeriellen Verwaltungshandelns im Fokus (Kapitel 6.3). Weitere Schwerpunkte der Analyse sind verwaltungsinterne Konflikte im Verlauf der Genese oder die Bedeutung vor allem ärztlicher Interessen für den Erarbeitungsprozess in den Ministerien ebenso wie im Parlament. Abschließend beleuchtet das Kapitel dann den Anlauf zur Verabschiedung eines bundeseinheitlichen Irrenfürsorgegesetzes aus den 1950er Jahren (Kapitel 6.4). Das Privatprojekt eines Verwaltungsbeamten sowie zweier führender Ärzterevertreter legt noch einmal plastisch die Beziehung zwischen Ministerialverwaltung und Interessenvertretern offen. Ein Ausblick auf die flächendeckende Verabschiedung von Landes-Psychisch-Kranken-Gesetzen nach dem Scheitern einer bundeseinheitlichen Regelung rundet das Kapitel ab (Kapitel 6.5).

Die Aufarbeitung der Genese der Unterbringungslegislativ in der frühen DDR setzt dann den inhaltlichen wie zeitlichen Schlusspunkt der Studie (Kapitel 7). Analog zum bundesrepublikanischen Kapitel ist hier als Erstes anhand von Berichten über ungerechtfertigte Zwangseinweisungen und ihre Rezeption in der Verwaltung die gesellschaftliche wie ministerielle Unsicherheitswahrnehmung abzustecken (Kapitel 7.1). Anschließend widmet sich die Untersuchung einer DDR-Einweisungsverordnung (Kapitel 7.2), welche im Jahr 1968 als Gesetz verabschiedet werden sollte (Kapitel 7.3). Ein besonderes Augenmerk des Kapitels liegt auf der die Gesetzesgenese prägenden Auseinandersetzung der DDR-Ministerialbeamten mit westdeutschen Regelungen. Der Systemvergleich folgt dabei dennoch der Prämisse, Entwicklungen im Osten Deutschlands nicht als Sonderweg, sondern vielmehr als alternative Antworten auf ähnliche Problemstellungen zu begreifen.⁹⁶ Neben dem Blick nach Westen wird außerdem die enge Zusammenarbeit der federführenden Beamten mit Vertretern der Ärzteschaft als weitere Determinante des Ostberliner Verwaltungshandelns im Mittelpunkt der Analyse stehen.

Abschließend öffnet eine verknüpfende Analyse anhand von sieben Entwicklungslinien noch einmal den Blick auf übergreifende Kontinuitäten sowie verborgene Brüche in dem rund fünf Dekaden und vier politische Systeme umfassenden Untersuchungszeitraum. Eine Sensibilisierung für bis in die Gegenwart reichende Unsicherheitsempfindungen schließt die Untersuchung ab.

96 Vgl. Hanrath: „Euthanasie“, S. 9–10.