

forum historiae iuris

Erste Internet-Zeitschrift für Rechtsgeschichte

<http://www.rewi.hu-berlin.de/FHI/>

Herausgegeben von:

Prof. Dr. Hans-Peter Benöhr (Berlin)
Prof. Dr. Christoph Paulus (Berlin)
Prof. Dr. Rainer Schröder (Berlin)
Prof. Dr. Albrecht Cordes (Frankfurt a. M.)
Prof. Dr. Mathias Schmoeckel (Bonn)
Prof. Dr. Franck Roumy (Paris)
Prof. Dr. Juan Sainz Guerra (Jaén)
Prof. Dr. Emanuele Conte (Rom)
Prof. Dr. Massimo Meccarelli (Macerata)
PD Dr. Michele Luminati (Zürich)
Dr. Fred G. Bär (Berlin)
Dr. Hans-Peter Haferkamp (Berlin)
Dr. Andreas Thier (München)
Dr. Hans-Georg Hermann (München)

Artikel vom 31. Januar 2001

© 2001 fhi

Erstveröffentlichung

Zitiervorschlag:

<http://www.rewi.hu-berlin.de/FHI/zitat/0102collin.htm>

Peter Collin:

Die strafrechtliche Armierung der Sozialpolitik in Deutschland in historischer Perspektive

- I. Vorüberlegungen**
- II. Einige Ausgangs- und Anhaltspunkte**
- III. Mögliche Fragestellungen**
 - 1. 19. Jahrhundert bis 1883**
 - 2. 1883 - 1914**
 - 3. 1914 - 1918**
 - 4. 1918 - 1933**
 - 5. 1933 - 1945**
 - 6. 1945 bis heute**
- IV. Quellen**

I. Vorüberlegungen

Die vorliegende Skizze soll Aufmerksamkeit wecken für ein bisher weitgehend unbearbeitetes Feld der Rechtsgeschichte. Ihr liegt die Überlegung zugrunde, dass sich Rechtshistorie nur fruchtbar betreiben lässt, wenn a) die Grenze zwischen den juristischen Teildisziplinen, wie sie sich im Laufe der Zeit gebildet haben, überschritten wird und b) die politischen, sozialen und kulturellen Bedingungen als Kontext rechtlicher Entwicklungen ernsthaft in rechtshistorische Untersuchungen einbezogen werden. 2

Die folgenden Ausführungen beruhen nicht auf einer intensiven Analyse der vorhandenen gedruckten und ungedruckten Quellen. Diese sind vielmehr größtenteils noch aufzufinden und zu erschließen. Beabsichtigt ist lediglich eine erste Bestandsaufnahme auf der Grundlage einer kursorischen Durchsicht der Sekundärliteratur und der - jedenfalls auf den ersten Blick - grundlegenden gesetzlichen Bestimmungen. 3

II. Einige Ausgangs- und Anhaltspunkte

Seit der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts lassen sich in Preußen und Deutschland 4

Strafbestimmungen finden, die einen direkten Zusammenhang mit staatlicher Sozialpolitik aufweisen. Im Hinblick auf die wichtigen Säulen der Sozialpolitik - Armenunterstützung/Sozialfürsorge, Kranken-, Unfall- und Rentenversicherung sowie Arbeitslosenvermittlung und -unterstützung - sollen jeweils die strafrechtlichen Hauptdaten genannt werden.

- Das preußische Gesetz über die Armenpflege vom 31. Dezember 1842¹⁾ erlegte den Gemeinden - wenn auch nur subsidiär - die Pflicht auf, für jeden verarmten Einwohner Fürsorgeleistungen zu erbringen. Gleichzeitig räumte der preußische Staat seinen Bürgern eine weitgehende Niederlassungsfreiheit im Gesetz über die Freizügigkeit vom selben Datum ein; den Gemeinden blieb somit die Möglichkeit versperrt, sich durch Zuzugsbeschränkungen der Armenpflege zu entziehen. Damit wurde der Grundstein für eine funktionierende Armenunterstützung gelegt.²⁾ In unmittelbarem zeitlichen Zusammenhang, im Gesetz vom 6. Januar 1843³⁾, kriminalisierte der Gesetzgeber Bettel und Vagabundismus. Bettler und Vagabunden waren auch schon vorher verfolgt worden; nur galt ihr Verhalten als polizeirechtliches mit Arbeitshauseinweisung zu ahndendes.⁴⁾ Nunmehr konnte es Gefängnisstrafe nach sich ziehen. Nur derjenige, der zur Aufnahme jeder Arbeit sowie zur Ortsbindung bereit war und trotzdem nicht das Lebensnotwendige erwirtschaften konnte, sollte in den Genuss der Armenunterstützung kommen.⁵⁾ Die Strafvorschriften übernahm der Gesetzgeber in das preußische Strafgesetzbuch von 1851 und schließlich in das Reichsstrafgesetzbuch von 1871.⁶⁾ 1969 verschwanden die Vorschriften aus dem StGB.

5

- Das Gesetz über Arbeitslosenvermittlung und Arbeitslosenversicherung vom 16. Juli 1927 war mit einem umfangreichen Strafkodex versehen worden.⁷⁾ Dieser bedrohte mit Haft beispielsweise die unerlaubte gewerbsmäßige Stellenvermittlung oder Arbeitgeber, die bei der Höhe der Beiträge Manipulationen vornahmen. Die Regelungen griffen zum Teil auf ältere aus dem Stellenvermittlergesetz vom 2. Juni 1910 zurück.

6

- Die Gesetze über die Krankenversicherung (1883), über die Unfallversicherung (1884) sowie über die Invaliditäts- und Altersversicherung (1889) enthielten Strafbestimmungen zur Einbehaltung von Beiträgen sowie zu Verstößen gegen verwaltungsrechtliche Kontrollregelungen. Die Vorschriften werden in der Folgezeit erweitert und schließlich in die Reichsversicherungsordnung von 1911 (im Folgenden: RVO) übernommen.⁸⁾ Ein Teil findet sich heute wieder in § 262a StGB.

7

Ein vorläufiges Fazit lässt sich aus der Übersicht ziehen. Erstens: Sozialpolitik erfuhr strafrechtliche Unterstützung.⁹⁾ Und zweitens: Das sozialpolitische Strafrecht wies verschiedene Schutzrichtungen auf. a) Es richtete sich gegen potentiell Begünstigte sozialpolitischer Maßnahmen; sollte diese zu Wohlverhalten im Sinne eines staatlich vorgegebenen Verhaltensmusters zwingen. b) Strafrecht sicherte die Erbringung von Leistungen durch die rechtlich Verpflichteten. c) Strafrecht sollte einen reibungslosen und von unerwünschten Manipulation freien Ablauf sozialpolitischer Entscheidungsprozesse

8

gewährleisten.

Und noch etwas lässt sich konstatieren. Sozialpolitisches Strafrecht erfuhr im Lauf der Zeit Wandlungen. Es kam zur Einführung neuer Tatbestände, wie oben gezeigt wurde. Alte Tatbestände wurden abgeschafft.¹⁰⁾ Gleichfalls erhöhte¹¹⁾ oder ermäßigte¹²⁾ der Gesetzgeber das angedrohte Strafmaß. Wandlungen unterlag sicherlich auch die Praxis der Normdurchsetzung, sei es in Form von Änderungen der Rechtsprechung oder der ministeriellen Anleitung der Staatsanwaltschaft¹³⁾.

9

III. Mögliche Fragestellungen

Der Titel "Die Armierung der Sozialpolitik ..." zeigt eine Eingrenzung an. Es geht um den Schutzaspekt des Strafrechts, um seine repressive Funktion. Nicht in den Blick gerät also der Zusammenhang von Strafrecht und Sozialrecht im Hinblick auf fürsorgerische, beispielsweise der Spezialprävention oder der Resozialisierung dienende Zwecke. Die Frage lautet also nicht: Welche Rolle hat Strafrecht im 19. und 20. Jahrhundert als Unterstützer individueller sozialer Fürsorge, so im Bereich des Jugendstrafrechts oder des Strafvollzugsrechts, gespielt.¹⁴⁾ Davon ausgehend sind mögliche Fragestellungen anzusprechen.

10

Bleibt man bei einer streng strafrechtshistorischen Sicht, ist zunächst der Normenbestand aufzuarbeiten und dann zu fragen, wie sich sozialpolitisches Strafrecht gemessen an rechtsstaatlichen Anforderungen¹⁵⁾ entwickelte.¹⁶⁾ In diesem Zusammenhang fällt zunächst die weithin offene Grenze zum Verwaltungsrecht auf. Das betrifft vor allem das Verfahren, das sich vom Leitbild der Strafprozessordnung entfernte, aber auch die Tatbestände, die teilweise genauso im Ordnungswidrigkeitenrecht oder - vorher - im Recht der Polizeiübertretungen ihren Platz hätten finden können. Bei der Aufstellung einer entsprechenden Bilanz gilt es allerdings zu beachten, dass sich die Auffassungen von rechtsstaatlichem Strafrecht wandeln und zudem nicht unproblematisch anwendbar sind.¹⁷⁾ Das soll im Auge behalten werden, um nicht in eine historisch unangemessene retrospektive Betrachtungsweise zu verfallen.¹⁸⁾

11

Diese Fragestellungen betreffen jedoch nur ein ganz besonderes Untersuchungsinteresse. Für eine umfassend rechts-"historische" Untersuchung handelt es sich jedoch nur um Vorarbeiten, die gleichsam zu integrieren sind, da sie eine präzise Herangehensweise an die Hauptfragestellung ermöglichen.

12

Zu erarbeiten ist - und hiermit wäre die wichtigste Untersuchungsrichtung angesprochen -, welche Funktion Strafrecht aus der Sicht der politischen Akteure und der anderen Diskutanten in einer konkreten gesellschaftlichen Situation bei der Umsetzung sozialpolitischer Ziele erfüllen sollte und - soweit sich entsprechende Erkenntnisse z.B.

13

anhand statistischen Materials gewinnen lassen - inwieweit es in der Lage war, diese Zielvorstellungen zu realisieren.¹⁹⁾ Gefragt wird somit nach der Rolle sozialpolitischen Strafrechts als Indikator und Bedingung gesellschaftlicher Prozesse²⁰⁾, in diesem Fall staatlicher Inklusionsanstrengungen bzw. des bewussten Verzichts darauf.

Diese Arbeit ist bisher nicht geleistet worden. So wie die gegenwärtige Sozialrechtswissenschaft dem Zusammenhang ihrer Disziplin mit dem Strafrecht kaum Aufmerksamkeit schenkt²¹⁾, so hat die Rechtsgeschichte - soweit ersichtlich - noch keinen Beitrag geliefert, der sich eigens mit dieser Problemstellung befasst.²²⁾ Die Sozialrechtsgeschichte vernachlässigt das Thema.²³⁾ Eine Synthese, die einen längeren Zeitabschnitt und dabei den Zusammenhang von Sozialpolitik und Strafrecht erfasst, liegt nicht vor. Zu nennen sind lediglich Untersuchungen zu einzelnen Fragestellungen, in denen Strafrecht als Bestandteil sozialpolitischer Maßnahmen thematisiert wird, aber dann immer als Repressionsinstrument gegen die Unterschichten beziehungsweise gegen die Arbeiterklasse.²⁴⁾ Auch in Arbeiten, die in den 70er Jahren Sozialpolitik als Instrument sozialer Kontrolle in den Blick genommen haben, findet sich keine Erwähnung sozialpolitischen Strafrechts, auch nicht in historischer Perspektive.²⁵⁾

Einzelne mögliche Untersuchungsrichtungen sind jetzt anhand einer groben zeitlichen Untergliederung dargestellt, die von den in übergreifenden Darstellungen zur Geschichte des Sozialrechts und der Sozialpolitik maßgeblichen zunächst nicht abweicht und wie folgt aussieht.

- 19. Jahrhundert bis 1883 16

- 1883 bis 1914 17

- 1914 - 1918 18

- 1918 - 1933 19

- 1933 - 1945 20

- seit 1945 21

Spezifisch fachlich lässt sich untergliedern nach Hauptgebieten der Sozialpolitik, nämlich 22

- Armenpflege - Fürsorge - Sozialhilfe 23

- Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenfürsorge 24

- Sozialversicherung 25

Natürlich kann man an dieser Stelle einwenden, dass sich Überschneidungen ergeben, insbesondere dass sich die Armenpflege gerade im 19. Jahrhundert kaum von der Arbeitslosenfürsorge trennen lässt und dass die Arbeitslosenfürsorge im 20. Jahrhundert in die Sozialversicherung integriert ist. Es sollen aber, wie gesagt, nur grobe Orientierungsrichtlinien vorgegeben werden. 26

Ausgehend von dieser Grobgliederung sollen jetzt einige mögliche Untersuchungsschwerpunkte genannt werden. 27

1. 19. Jahrhundert bis 1883

Sozialpolitik reduzierte sich bekanntlich in erster Linie auf Armenfürsorge, die mit - dem Anspruch nach - rigider polizeilicher Kontrolle einherging. Für die Armenfürsorge galt in Preußen das Prinzip des Unterstützungswohnsitzes.²⁶⁾ Die finanzielle Last der Armenunterstützung hatten die Kommunen zu tragen. Demgegenüber versuchte das Innenministerium, bestimmte Vorgaben der Armengesetzgebung umzusetzen, indem sie den Kommunen die Hilfsbedürftigen gegen deren Widerstand zuwies.²⁷⁾ Ausgehend von der Lage in Preußen²⁸⁾ ist z.B. zu fragen, ob es Initiativen gab, über eine bestimmte Handhabung des Strafrechts, nämlich die Anwendung der Vorschriften über Bettelei und Vagabundismus, finanzielle Erleichterungen zu schaffen.²⁹⁾ Von Interesse erscheint auch die Frage, ob die Übernahme der - vorkonstitutionellen - strafrechtlichen Armenvorschriften von 1843 in das preußische Strafgesetzbuch von 1851³⁰⁾ in der gesetzgeberischen Diskussion Kontroversen hervorrief. Schließlich sind die Konsequenzen der Einführung des Elberfelder Systems Mitte der 50er Jahre, das ja eine erhöhte Kontrolldichte herbeiführen sollte³¹⁾, zu untersuchen. 28

Arbeitsvermittlung existierte größtenteils nur in Form privater Arbeitsvermittlung. Daneben gab es von Arbeitgebern und Arbeitnehmern organisierte Arbeitsnachweise. Die Kommunen beteiligten sich in begrenztem Maße.³²⁾ Gerade im Falle vorgewerkschaftlicher Selbstorganisation stellt sich die Frage, inwiefern der Staat schon aus politischen Motiven Konkurrenzdruck empfand und die Arbeitnehmerassoziationen mit Mitteln des strafbewährten Vereinsrechts zu verdrängen versuchte.³³⁾ 29

Eine umfassende gesetzliche Sozialversicherung existierte bekanntlich noch nicht. Gleichwohl waren Verpflichtungen der Dienstherrn zur Bezahlung im Krankheitsfall oder bei Unfällen schon für einige Wirtschaftszweige kodifiziert, so in der Gesindeordnung von 1810 oder im Allgemeinen Deutschen Handelsgesetzbuch von 1861.³⁴⁾ Zu untersuchen wäre, ob überhaupt der Versuch unternommen wurde, diese Verpflichtungen auch mittels des Strafrechts durchzusetzen. Wie bei der Arbeitsvermittlung sollte auch hier der Blick auf das Vereinsstrafrecht gerichtet werden. Denn seit Mitte der 50er Jahre unternahm das Handelsministerium Anstrengungen zur Installierung von Kassensystemen. Die staatlichen Maßnahmen standen dabei in einem Konkurrenzverhältnis zu den entsprechenden organisatorischen Bestrebungen der politisch misstrauisch beäugten Arbeiter- und Gesellenvereine.³⁵⁾ 30

2. 1883-1914

Die Entwicklung der Armenfürsorge ist gekennzeichnet durch die deutliche Hinwendung der Sozialpolitik zur "Arbeiterfrage".³⁶⁾ Hatte sich in Preußen schon Mitte des 19. Jahrhunderts gezeigt, dass der Staat zu inklusiver sozialpolitischer Intervention nur in Bezug auf die Arbeiterschaft bereit war³⁷⁾, so verdeutlichte die Bismarcksche Sozialgesetzgebung dies gravierend; demgegenüber schloss sich die Reichsgesetzgebung zur Armenpflege lediglich an die preußischen Bestimmungen an, insoweit traten keine bedeutenden Änderungen ein. Damit einhergegangen sein dürfte jedoch eine Akzentverschiebung in der Betrachtungsweise, nämlich zuungunsten der - erwerbsfähigen - Armen.³⁸⁾ Hier ist zu fragen, ob dies für das Strafrecht mit entsprechenden Konsequenzen verbunden war. 31

Die Arbeitsvermittlung lag größtenteils noch in den Händen privater Stellenvermittler. Diese genossen einen schlechten Ruf. Da die Stellenvermittlung als konzessionsfreies Gewerbe betrieben werden konnte, durften die Behörden nur dann den Betrieb untersagen, wenn strafrechtliche Tatbestände erfüllt waren.³⁹⁾ Diese schuf die Gesetzgebung explizit für das Stellenvermittlergewerbe im Stellenvermittlergesetz vom 2. Juni 1910.⁴⁰⁾ Von welchen Intentionen sie sich dabei leiten ließ und ob in diesem Sinne ein gezielter Einsatz des Strafrechts stattfand, wäre zu untersuchen. 32

Die neu eingeführte Kranken- und Rentenversicherung belastete nicht nur die Arbeitnehmer, sondern auch die Arbeitgeber mit Beitragspflichten. Besonders die Abführung der Beiträge wird strafrechtlich gesichert. Nachfolgende gesetzgeberische Maßnahmen, vor allem die RVO, erhöhen das Strafmaß und weiten die Tatbestände aus.⁴¹⁾ Dieser Befund regt zu der Frage an, ob hierin eine Reaktion auf unternehmerischen Widerstand gegen die Sozialgesetzgebung zu sehen ist; denn gerade für Kleinunternehmer wirkte sich die Kostenbelastung gravierend aus, was diese zu Versuchen motiviert haben dürfte, sich den sozialpolitischen Eingriffen zu entziehen.⁴²⁾ 33

3. 1914-1918

Der "Kriegsinterventionismus"⁴³⁾ führt in der Sozialpolitik keine grundlegenden gesetzlichen Neuerungen ein. Die juristischen Grundstrukturen der Sozialpolitik änderten sich nicht. Jedoch kam es zu einer quantitativen Ausweitung der Fürsorge, vor allem für die Familien der Frontkämpfer. Eine diskriminierende Behandlung aller Bedürftigen kam daher nicht mehr in Betracht.⁴⁴⁾ Fraglich ist, ob sich diese veränderte Betrachtungsweise auch auf die praktische Anwendung des Armenstrafrechts auswirkte. Andererseits wäre zu untersuchen, ob der verschärfte Druck, den Burgfrieden auch mit der Arbeiterschaft zu wahren, zu einer strengeren Handhabung sozialpolitischen Strafrechts führte, wenn es galt, 34

die Arbeitgeber zur Erbringung ihrer Beiträge anzuhalten.

4. 1918-1933

Für die Weimarer Zeit wird in Anspruch genommen, dass die Neuregelung der Fürsorge 1924 den polizeilichen Primat endgültig aufhob. Die ursprüngliche Entrechtung und Diskriminierung sei damit beseitigt worden.⁴⁵⁾ Die gleiche Regelung führte aber die Kategorie der "Arbeits-scheuen" und "Asozialen" ein. Die Einordnung in diese Gruppe verband sich mit einer Herabsetzung der Leistung und einer misstrauischen Prüfung der Bedürftigkeit.⁴⁶⁾ Ob sich fiskalischer Druck hinter dieser Neuklassifizierung verbarg und ob der Versuch einer Entlastung durch strafrechtliche Ausgrenzung damit einherging, wäre auch hier einer Überprüfung zu unterziehen. 35

Bis 1927 blieb die Arbeitslosenfürsorge in der Armenfürsorge integriert. Das Gesetz über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung vom 16. Juli 1927 institutionalisierte eine umfassend geregelte Arbeitslosenunterstützung.⁴⁷⁾ Das Gesetz enthielt einen 28 Paragraphen umfassenden Strafkodex. Dieser nahm zum Teil ältere Regeln auf, wie die Strafbestimmungen zur unerlaubten privaten Arbeitsvermittlung. Analog zu den Bestimmungen über die übrigen Zweige der Sozialversicherung wurde aber vor allem die Beitragspflicht der Arbeitgeber strafrechtlich abgesichert. Ob den Gesetzgeber hier die gleichen Überlegungen wie bei der Bismarckschen Gesetzgebung leiteten und auf welche Erfahrungen bei der Anwendung der dortigen Vorschriften er zurückgriff, wäre zu untersuchen. Ertragreich könnte auch der Blick auf die Situation Anfang der 30er Jahre sein, als die Arbeitslosenversicherung in eine schwere Krise geriet. 36

5. 1933-1945

Ausgrenzung, Entrechtung und schließlich teilweise Vernichtung derjenigen Fürsorgebedürftigen, die als "minderwertig" eingestuft wurden, sind Bestandteil nationalsozialistischer Politik gewesen.⁴⁸⁾ Das Gewicht fiskalischer Gesichtspunkte und die Zusammenarbeit mit den Institutionen der Wohlfahrtspflege sind herausgearbeitet worden, ebenso die Tatsache, dass nationalsozialistische "Wohlfahrtspolitik" stellenweise an Konzepte der Weimarer Zeit anknüpfen konnte.⁴⁹⁾ Herauszuarbeiten wären jedoch die Schnittstellen. Denn das nationalsozialistische Regime unterband natürlich nicht die Fürsorge für die Volksgenossen, im Gegenteil. Gerade dort, wo die Scheidelinie zwischen Repression und Fürsorge verlief, könnte auch die Grenze zwischen sozialpolitischer Inklusion und Exklusion gezogen worden sein, wobei natürlich Grauzonen einzukalkulieren sind. Insofern bietet sich das Strafrecht (und mit diesem das repressive Polizeirecht) als exaktes Meßinstrument für einen Aspekt nationalsozialistischer 37

Sozialpolitik an.

Die moderne Forschung hat ein Etappenmodell nationalsozialistischer Sozialpolitik im Bereich der Arbeit entwickelt: Arbeitsvermittlung - Arbeitsbeschaffung - Arbeitseinsatz.⁵⁰⁾ 38

Dabei wird konstatiert, dass in der Phase des Arbeitseinsatzes strafrechtliche Neuregelungen in erheblichem Ausmaß zum Zuge kamen. Sie betrafen in erster Linie die Absicherung der Mobilisierung von Arbeitskräften.⁵¹⁾ Nach Mason beispielsweise führte die Verordnung über die Lohngestaltung vom 25. Juni 1938⁵²⁾ dazu, dass das Arbeitsleben einem umfassenden strafrechtlichen Zugriff ausgesetzt war.⁵³⁾ Zu untersuchen jedoch wäre, ob nicht auch hier das Strafrecht sozialpolitischen Zwecken in dem Sinne diene, dass Arbeitnehmer gesichert und damit der Zusammenhalt der Volksgemeinschaft gefestigt bzw. die Entstehung von Unzufriedenheit in der Arbeiterschaft verhindert werden sollte.

Die Entwicklung von Renten-, Kranken- und Unfallversicherung verlief nach dem Befund der Sozialrechtsgeschichte im Nationalsozialismus in den "hergebrachten Bahnen".⁵⁴⁾ 39
Allerdings ist auch hier zu fragen, ob Strafbestimmungen zum Einsatz gebracht wurden, um Exklusions- oder Inklusionsbestrebungen durchzusetzen.

6. 1945 bis heute

Die gesetzgeberische Entwicklung auf dem Gebiet des sozialpolitischen Strafrechts verlief ambivalent. Das Armenstrafrecht wurde abgeschafft; die Vorschriften über Bettelerei und Vagabundismus verschwanden aus dem Strafgesetzbuch. Der Zusammenhang mit der Zurückdrängung drückender Armut aufgrund weitgehender sozialer Absicherung und der Hebung des allgemeinen Lebensniveaus drängt sich ebenso auf wie die Vermutung, dass strikt rechtsstaatliche Überlegungen einen Einfluss ausübten, die Strafbarkeit von Schädigungen oder Gefährdungen abhängig machten. Dies wäre gleichwohl anhand der gesetzgeberischen Debatten zu überprüfen. 40

Andererseits verstärkte sich der strafrechtliche Schutz des Sozialversicherungssystems. Das Zweite Gesetz zur Bekämpfung der Wirtschaftskriminalität vom 15. Mai 1986 führte in dem neuen § 262a StGB nicht nur die Strafvorschriften der RVO und einiger anderer Sozialversicherungsgesetze zusammen; es schuf auch einen neuen Tatbestand (§ 262a Abs. 2)⁵⁵⁾ und erweiterte den Täterkreis.⁵⁶⁾ Außerdem bildete sich eine umfangreiche Rechtsprechung heraus, die sozialpolitisch relevante Auslegungen von Normen des allgemeinen Strafrechts betraf.⁵⁷⁾ Es sollten die sozialpolitischen Debatten verfolgt werden, die insbesondere die Gesetzgebung 1986 begleiteten. 41

Zugleich wäre mit aller gebotenen Vorsicht aus der jüngeren Entwicklung heraus eine Standortbestimmung des Strafrechts innerhalb der gegenwärtigen Sozialpolitik vorzunehmen; man kann vielleicht Entwicklungslinien, die in die Zukunft weisen, 42

darstellen.

IV. Quellen

Eine Untersuchung, die die obengenannten Fragestellungen gründlich abarbeiten will, kann sich nicht auf die Gesetzestexte, die publizierte Rechtsprechung sowie die veröffentlichte wissenschaftliche Diskussion beschränken. Einen ersten Schwerpunkt bilden natürlich die Materialien zur Normsetzung, also zur strafrechtlichen und sozialpolitischen Gesetzgebung. In diesem Zusammenhang sind die entsprechenden Parlamentaria heranzuziehen.⁵⁸⁾ Weiterhin sind die Vorfelddiskussionen⁵⁹⁾ zu analysieren. Einblick ist also vor allem in folgende Quellen zu nehmen: die archivalisch überlieferten regierungsinternen Diskussionen, die Materialien der Wohlfahrtsverbände und der Parteien sowie die wissenschaftlichen Debatten in der Fachliteratur. 43

Auch im Bereich der Normdurchsetzung kann sich zeigen, welche sozialpolitischen Zielstellungen Berücksichtigung erfuhren. Aus diesem Grunde ist die höchstrichterliche Rechtsprechung, also vor allem die strafrechtliche Judikatur des preußischen Obertribunals, des Reichsgerichts und des Bundesgerichtshofes auf sozialpolitische Argumentationen hin zu untersuchen. Erträge verspricht auch die Durchsicht der Akten des Justizministeriums, soweit sie den Schriftverkehr mit der Staatsanwaltschaft betreffen - für die 50er Jahre des 19. Jahrhunderts ist nachgewiesen, dass der Justizminister die Staatsanwaltschaft kriminalpolitisch steuerte⁶⁰⁾; ein ähnlicher Befund könnte sich für die nachfolgenden Zeiträume im Bereich des sozialpolitischen Strafrechts ergeben. Ferner wäre Einblick zu nehmen in die Überlieferung derjenigen Zentralbehörden, die in erster Linie für die Konzipierung und Durchsetzung sozialpolitischer Maßnahmen zuständig waren, angefangen beim preußischen Ministerium für Handel, Gewerbe und öffentliche Arbeiten. Der Hintergrund strafrechtlichen Handlungsbedarfs dürfte in deren Materialien wohl zuallererst zu finden sein. 44

Fußnoten:

- 1 PrGS 1843 S. 5 ff.
- 2 Zur Gesetzgebung von 1842 H. Schinkel, VSWG 50 (1963), S. 459 ff.
- 3 PrGS S. 19 ff.
- 4 T. Goltdammer, Die Materialien zum Strafgesetz-Buche für die preußischen Staaten, Theil 2, 1852, S. 198. Zu den Vorschriften über Bettel und Vagabundismus im ALR A. Breitenborn, Randgruppen im Allgemeinen Landrecht für die Preußischen Staaten von 1794, 1994, S. 148.
- 5 U. Dorn, ZNR 15 (1993), S. 15.
- 6 Zur Übernahme der jeweiligen Bestimmungen F. C. Oppenhoff, Das Strafgesetzbuch für das Deutsche Reich,

1873, S. 626 ff.

7 §§ 247-275.

8 R. Weber, Die Entwicklung des Nebenstrafrechts 1871-1914, 1999, S. 135 ff.

9 So z.B. A. Weber, Armenwesen und Armenfürsorge, 1907, S. 110: Auch Strafrecht sei eine Form der sozialen Hilfsarbeit.

10 Hier ist beispielsweise die Abschaffung der §§ 361, 362 StGB 1969 zu nennen.

11 Weber, Die Entwicklung des Nebenstrafrechts 1871-1914, 1999, S. 139, für die Strafvorschriften aus dem Sozialversicherungswesen.

12 So wurden die Strafen für Bettelerei und Vagabundismus 1871 herabgesetzt; zur Entwicklung W. Ayass, ZNR 15 (1993), S. 186 ff.

13 Dazu allgemein für die Zeit 1849-1860 P. Collin, "Wächter der Gesetze" oder "Organ der Staatsregierung"? Konzipierung, Einrichtung und Anleitung der Staatsanwaltschaft durch das preußische Justizministerium. Von den Anfängen bis 1860, 2000.

14 Insofern unterscheidet sich der Ansatz von dem von M. Stolleis, Strafrecht und Sozialrecht, a.a.O., S. 133 ff. Gleichwohl sind natürlich die Berührungspunkte zu berücksichtigen.

15 Dazu z.B. M. Formmel, Umrisse einer liberal-rechtsstaatlichen Normverdeutlichung durch Strafrecht, in FS Schüler-Springorum, 1995, S. 257 ff.

16 Für die Zeit 1883-89 Weber, Die Entwicklung des Nebenstrafrechts 1871-1914, 1999, S. 144 f., der eine rechtsstaatliche Verlustbilanz zieht; für die Einführung des § 266 a StGB, Hübner, in: H.-H. Jeschek, W. Ruß, G. Wilms (Hg.), Strafgesetzbuch. Leipziger Kommentar, Bd. 6, 1988, § 266, Rn. 121, der teilweise eine zu weitgehende Pönalisierung kritisiert.

17 K. Marxen, Staftatsystem und Strafprozess, 1984, S. 34.

18 Dazu M. Stolleis, Vorurteile und Werturteile der rechtshistorischen Forschung zum Nationalsozialismus, in: ders., Recht im Unrecht. Studien zur Rechtsgeschichte des Nationalsozialismus, 1994, S. 44 ff.

19 Zweifelnd z.B. an der Wirksamkeit des § 266 a StGB Martens, wistra 1985, S. 51 f.

20 G. Dilcher, ZNR 21 (1999), S. 399.

21 M. Stolleis, Strafrecht und Sozialrecht, in: K. Lüdersen, F. Sack, Abweichendes Verhalten, Bd. IV, 1980, S. 125.

22 Vgl. den Forschungsüberblick bei K. O. Scherner, ZNR 18 (1996), S. 102 ff.

23 So z.B. stellt G. Bender, Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversorgung in der Weimarer Republik, in: H.-P. Benöhr (Hg.), Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversorgung in der neueren deutschen Rechtsgeschichte, 1991, S. 138 ff., die Regelungen des AVAG von 1927 vor, ohne auch nur mit einem Wort den Strafrechtsteil zu erwähnen, der immerhin 28 Paragraphen umfasst. Die gleiche Nichtbeachtung finden diese Normen bei K. C. Führer, Arbeitslosigkeit und die Entstehung der Arbeitslosenversicherung in Deutschland 1902-1927, 1990.

24 W. Ayass, 15 (1993), S. 184 ff.; U. Dorn, ZNR 15 (1993), S. 12 ff.; T. W. Mason, Sozialpolitik im Dritten Reich, 1977. Diese Arbeiten, vor allem die letztgenannte, erschöpfen sich natürlich nicht darin. Soweit sie allerdings die Rolle sozialpolitischen Strafrechts ansprechen, erscheinen immer die obengenannten Gruppen als Adressat von Strafdrohungen.

25 T. Guldiman, M. Rodenstein, U. Rödel, F. Stille, Sozialpolitik als soziale Kontrolle, 1978.

- 26 Gesetz vom 31. Dezember 1842, PrGS 1843, S. 8 ff.
- 27 So Verfügung des Innenministeriums vom 22. September 1849, MBIIV, S. 219 f.
- 28 Denkbar wäre noch eine vergleichende Untersuchung der bayerischen Verhältnisse, wo das Prinzip des Heimatwohnsitzes galt.
- 29 Beispielsweise wird darauf verwiesen, dass der Streit zu der Frage, ob Obdachlose strafrechtlich verpflichtet waren, in einer bestimmten Gemeinde eine ihnen zugewiesene Wohnung anzunehmen, auf ein Massenphänomen Bezug nahm und schließlich durch das preußische Obertribunal entschieden werden musste, F. C. Oppenhoff, Das Strafgesetzbuch für die Preußischen Staaten, 1861, S. 200, Fn. 11.
- 30 § 357 PrStGB.
- 31 C. Sachße, F. Tennstedt, Geschichte der Armenfürsorge in Deutschland, Bd. 2, 1988, S. 23.
- 32 A. Faust, Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversorgung in Deutschland von der Mitte des 19. Jahrhunderts bis zum späten Kaiserreich, in H.-P. Benöhr (Hg.), Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversorgung in der neueren deutschen Rechtsgeschichte, 1991, S. 109 ff.
- 33 Diese Gedanken wurden beispielsweise an in einem Schreiben des Berliner Polizeidirektors Hinkeldey an Innenminister Westphalen vom 11. April 1854, GehStA, Rep. 77, Tit. 500, Nr. 10, Bd. 6, Bl. 171 f., geäußert.
- 34 D. Zöllner, Landesbericht Deutschland, in: P. A. Köhler, H. F. Zacher (Hg.), Ein Jahrhundert Sozialversicherung, 1981, S. 77 f.
- 35 H. Volkmann, Die Arbeiterfrage im preußischen Abgeordnetenhaus 1848-1869, 1968, S. 103 f.; U. Frevert, Krankheit als politisches Problem 1770-1880, 184, S. 164 ff.
- 36 C. Sachße, F. Tennstedt, Geschichte der Armenfürsorge in Deutschland, Bd. 2, 1988, S. 15 ff.
- 37 Volkmann, a.a.O., S. 286.
- 38 A. Faust, Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversorgung von der Mitte des 19. Jahrhunderts bis zum späten Kaiserreich, in: H.-P. Benöhr (Hg.), Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversorgung in der neueren deutschen Rechtsgeschichte, 1991, S. 109.
- 39 Faust, a.a.O., S. 111.
- 40 Dazu R. Weber, die Entwicklung des Nebenstrafrechts 1971-1914, 1999, S. 117 f.
- 41 Übersicht bei R. Weber, a.a.O., S. 135 ff.
- 42 A. Mitchell, Bürgerlicher Liberalismus und Volksgesundheit im deutsch-französischen Vergleich 1870-1914, in: J. Kocka (Hg.), Bürgertum im 19. Jahrhundert, Bd. III, 1995, S. 226.
- 43 Zu den Folgen für das öffentliche Recht M. Stolleis, ZNR 11 (1989), S. 143.
- 44 C. Sachße, F. Tennstedt, Geschichte der Armenfürsorge in Deutschland, Bd. 2, S. 50.
- 45 D. Zöllner, Landesbericht Deutschland, in: P. A. Köhler, H. F. Zacher (Hg.), Ein Jahrhundert Sozialversicherung, 1981, S. 126.
- 46 C. Sachße, F. Tennstedt, a.a.O., S. 174.
- 47 G. Bender, Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversorgung in der Weimarer Republik, in: H.-P. Benöhr (Hg.), Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversorgung in der neueren deutschen Rechtsgeschichte, S. 148 ff.

- 48 Als Regionalstudie ist beispielsweise zu nennen G. Egger, *Ausgrenzen - Erfassen - Vernichten. Arme und "Irre" in Vorarlberg*, 1990, insbesondere S. 187 ff.
- 49 P. Schoen, *Armenfürsorge im Nationalsozialismus*, 1985, S. 97 ff.; C. Sachße, F. Tennstedt, *Der Wohlfahrtsstaat im Nationalsozialismus*, 1992, S. 263 ff.
- 50 A. Kranig, *Nationalsozialistische Arbeitsmarkt- und Arbeitseinsatzpolitik*, in H.-P. Benöhr (Hg.), *Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversorgung in der neueren deutschen Rechtsgeschichte*, 1991, S. 178 ff.
- 51 Kranig, a.a.O., S. 190.
- 52 Die Verordnung (RGBl. I, S. 691), bestand lediglich aus drei Paragrafen. Sie ermächtigte den Reichs- oder die Sondertreuhänder zum Erlass von Bestimmungen, deren Verstoß mit Gefängnis- oder Geldstrafe geahndet werden konnte.
- 53 T. W. Mason, *Sozialpolitik im Dritten Reich*, 1977, S. 320.
- 54 D. Zöllner, *Landesbericht Deutschland*, in: P. A. Köhler, H. F. Zacher (Hg.), *Ein Jahrhundert Sozialversicherung*, 1981, S. 129.
- 55 Kritisch dazu - wengleich aus unterschiedlichen Richtungen - H.-H. Martens, *wistra* 1985, S. 51 ff, und Hübner, in: H.-H. Jescheck, W. Ruß, G. Willms (Hg.), *Strafgesetzbuch. Leipziger Kommentar*, § 266, Rn. 121.
- 56 E. Dreher, H. Tröndle, *Strafgesetzbuch*, 45. A., 1991, § 262a, Rn. 1.
- 57 H.-H. Martens, *Strafrecht und Ordnungsrecht in der Sozialversicherung*, 3. A., 1975, S. 45 ff.
- 58 Zu Argumentationsstrategien in sozialpolitischen parlamentarischen Debatten P. Bleses, C. Offe, E. Peter, *Politische Vierteljahresschrift* 38 (1997), S. 498 ff.
- 59 Zur internen Diskussion um das Zweite Gesetz gegen die Wirtschaftskriminalität unter soziologischen Gesichtspunkten J. J. Savelberg, *Zur Setzung von Wirtschaftsstrafrecht in Wohlfahrtsstaaten*, in H. Haferkamp (Hg.), *Der Wohlfahrtsstaat und seine Politik des Strafens*, 1990, S. 137 ff., allerdings unter Ausblendung der sozialversicherungsrechtlich relevanten Norm des § 262a StGB.
- 60 P. Collin, *"Wächter der Gesetze" oder "Organ der Staatsregierung"?*, 2000, insb. Teil C.