

Sozialpolitik - von der Armenpolizei zum Empowerment. Hinweise zur Geschichte der Sozialhilfe in der Schweiz

Referat an der Jahreskonferenz 2017 TKoS (Thurgauische Konferenz der öffentlichen Sozialhilfe), 21. Juni 2017, Diessenhofen TG

von Dr. Thomas Huonker, Historiker, Zürich

Teil 1 Textteil

Sehr geehrter Herr Regierungsrat, liebe Anwesende,

mit bestem Dank für die Einladung nehme ich gerne die Gelegenheit wahr, einige Gedanken zur Geschichte der Sozialpolitik und der Sozialhilfe in der Schweiz zu formulieren, und zwar in einem etwas grösseren zeitlichen Bogen als, wie angekündigt, über die letzten 50 Jahre.

Gerade Sozialpolitiker, jedenfalls einige Sozialpolitiker, neigten und neigen vielleicht immer noch dazu, soziale Träume und Utopien in die Welt zu setzen und anschliessend, mit mehr oder weniger Erfolg, auf deren Verwirklichung hinzuwirken. Es wird noch die Rede sein davon, dass manche dieser Träume und Utopien, insbesondere die Vorstellungen, welche sich die sogenannten "Eugeniker" oder "Rassenhygieniker" von einer gemäss ihren Vorstellungen idealen Sozialpolitik machten,¹ schon von ihren unsolidarischen und rassistischen Grundvorstellungen her sehr menschenfeindliche Alpträume und Horror-Visionen waren.

Dennoch versuche ich hier, gleich zu Beginn des Referats meinen ganzen Mut zusammenzunehmen und in einigen Sätzen meine persönliche Vorstellung einer annähernd idealen Sozialpolitik und Sozialhilfe zu formulieren.

Eine aus meiner Sicht erstrebenswerte Sozialpolitik basiert auf den für alle Individuen und Gruppen gleichen Menschen- und Grundrechten. Damit steht meine Idealvorstellung schon von vornherein im Konflikt mit beispielsweise nationalstaatlichen Grenzen und Abstufungen.² Es ist uns allen wohl bekannt, dass für abgewiesene Asylsuchende oder ohne gültige Papiere und Visa eingereiste mittellose Menschen keineswegs die gleichen Massstäbe gelten wie für andere der Sozialhilfe Bedürftige, die bei uns leben.

¹ Vgl. dazu u.a. Thomas Huonker: Diagnose: "moralisch defekt". Kastration, Sterilisation und Rassenhygiene im Dienst der Schweizer Sozialpolitik und Psychiatrie 1890-1970, Zürich 2003; Gisela Hauss / Béatrice Ziegler / Karin Cagnazzo / Mischa Gallati: Eingriffe ins Leben. Fürsorge und Eugenik in zwei Schweizer Städten (1920-1950). Zürich 2012

² Vgl. dazu u.a. Andreas Cassee: Globale Bewegungsfreiheit - Ein philosophisches Plädoyer für offene Grenzen, Frankfurt am Main 2016

Eine solidarische Sozialpolitik, wie ich sie mir wünsche, wäre auch von mehr Gleichheit oder zumindest Angleichung der pro Monat ausbezahlten Summen an die Empfängerinnen und Empfänger von Sozialhilfe und Sozialversicherungen geprägt.

Aber auch hier sind bekanntlich die Unterschiede in den Ansätzen etwa der Arbeitslosenunterstützung, der IV-Renten und insbesondere auch der Altersrenten, vor allem wenn man dabei auch die 2. und die 3. Säule berücksichtigt, sehr gross, mit entsprechenden Notlagen im unteren Bereich. Diese werden dann mit Notbehelfen wie den Ergänzungsleistungen ein Stück weit, doch eben nur ein Stück weit, angeglichen.

Zudem sollten gemäss meinen Wunschvorstellungen weitere, eher lokale, Ungleichheiten, die z.B. mit der unterschiedlichen Finanzlage verschiedener Gemeinden oder Regionen zu tun haben, möglichst eliminiert oder zumindest ausgleichend harmonisiert sein.

Auch in diesem Punkt sind die Verhältnisse aber leider eben gar nicht so, wie wir wissen; es gibt nicht nur reiche und arme Individuen, sondern auch reiche und arme Kantone, Regionen und Gemeinden, was dann wiederum mit Notbehelfen wie dem Finanzausgleich ein Stück weit ausgeglichen wird.

Als Historiker muss ich mir die Frage stellen, woher diese Ungleichheiten kommen, wie weit sie zurückreichen, welche Anstrengungen bisher schon unternommen wurden, sie einzuebnen.

Nun, solche Ungleichheiten reichen sehr weit zurück, und es wurden zahlreiche Anstrengungen unternommen, sie auszugleichen; in der jüngsten Geschichte haben sie sich allerdings eher wieder verstärkt, leider.

Die Geschichte dieser Ungleichheiten geht erfreulicherweise nicht bis in die Steinzeit zurück. Die frühen Stammesgesellschaften, und auch die heutigen indigenen Gruppen, an den seltenen Orten, wo sie ihre Kultur und Lebensweise gemäss ihrer hergebrachten Kulturformen fortführen können, neigen zu Gleichheit und Ausgleich.

Die ganz grossen Ungleichheiten kamen mit den den ersten grossen Staaten in unsere Welt. Es gibt sie, seit sich Herrscher über Hunderttausende von Sklaven oder anderweitige Untertanen von diesem Hilfspersonal ihre schönen und teuren Pyramiden und Paläste erbauen lassen. Innerhalb der Sklavenhalterklasse gab es zwar schon eine Art frühe Sozialvorsorge für deren untere Schichten, welche jedoch die Sklavinnen und Sklaven nicht nur ausschloss, sondern ebenfalls ausbeutete; es gibt dazu die Stichworte "panem et circenses", das heisst verbilligte Grundnahrungsmittel und ein spektakuläres Unterhaltungsprogramm für die Mittelschicht. Was die römischen Circusvorstellungen, deren Publikum und die Sklaverei betrifft, empfehle ich den Filmklassiker "Spartacus" von 1960 mit Kirk Douglas, Regie Stanley Kubrick zur Anschauung.³

Wenigstens ging die Fürsorge der Besitzer für ihre menschlichen Besitztümer im allgemeinen immerhin so weit, die Sklavinnen und Sklaven nicht verhungern zu

³ Und zur Lektüre u.a. das Standardwerk von Moses I. Finley: Die Sklaverei in der Antike, Geschichte und Probleme, Frankfurt am Main 1987

lassen, sondern dafür zu sorgen, dass sie arbeitsfähig blieben und Nachwuchs an Sklavenkindern lieferten .

Dann setzte das Christentum die gleichmacherische Parole in die Welt: Da ist nicht Herr noch Sklave, sondern wir sind alle Brüder und Schwestern. Die Verbindung der Reste des römischen Reichs und mit den neu entstehenden Formen der Feudalherrschaft bedeutete jedoch gerade nicht die Umsetzung dieser Parole, sondern nur eine Abwandlung der Herrschaftsformen. Adelige geboten nun, gemäss der modifizierten, nicht mehr urchristlich-jesuanischen Kirchenlehre, als Herren von Gottes Gnaden über ihre leibeigenen Untertanen.

Noch unter deren Stand figurierte das so genannte "herrenlose Gesindel", umherziehende Arme auf der Suche nach Unterkunft und Nahrung. Jede lokale Agrarkrise und jeder Krieg steigerte ihre Zahl rasch.

Die missliche Lage der Armen zu mildern oblag den Klöstern und kirchlich geführten Hospitälern. Die mittelalterlich fundierte, katholisch tradierte Caritas, ebenso die reformierte Linie der Almosenämter und des Armenbrots im Ancien Régime,⁴ sie beide mündeten in die Armenfürsorge, wie sie sich im 19. Jahrhundert entwickelte.

Das 19. Jahrhundert wird wegen des Ausbaus von Anstalten hauptsächlich des Gesundheits-, Fürsorge- und Justizbereichs das "Jahrhundert der Anstalten" genannt.

Neben Neubauten waren es vor allem auch Umnutzungen alter Klöster und Schlösser. Das Kloster St. Urban in Luzern und das Kloster Rheinau in Zürich, ebenso wie das Kloster Münsterlingen im Thurgau, wurden zu Irrenanstalten respektive psychiatrischen Kliniken, das Kloster St. Augustin in Fribourg wurde ein Gefängnis, das Kloster von Kappel ZH eine Armenanstalt.⁵ Die Burgen von Aarburg und Trachselwald wurden zu geschlossenen Arbeitserziehungsanstalten für männliche Jugendliche, das Zisterzienserinnenkloster Kalchrain TG wurde 1849 zur Zwangsarbeitsanstalt,⁶ später Arbeitserziehungsanstalt, heute Massnahmenzentrum, Schloss Herdern wurde 1895 zur Arbeitskolonie. Und die Komturei Tobel TG wurde sehr früh im Anstaltsjahrhundert, schon 1811, zu

⁴ Nach wie vor informative Darstellungen hierzu sind die Werke von Alice Denzler (1894-1985): Geschichte des Armenwesens im 16. und 17. Jahrhundert im Kanton Zürich, Zürich 1920, und: Jugendfürsorge in der alten Eidgenossenschaft, Zürich 1925. Am Beispiel einer Institution mikrohistorisch in der longue durée dargestellt wird die Thematik von Thomas Huonker / Peter Niederhäuser: 800 Jahre Kloster Kappel - Abtei, Armenanstalt, Bildungshaus, Zürich 2008

⁵ Vgl. Thomas Huonker / Peter Niederhäuser: 800 Jahre Kloster Kappel - Abtei, Armenanstalt, Bildungshaus, Zürich 2008

⁶ Vgl. Sabine Lippuner: Bessern und Verwahren. Die Praxis der administrativen Versorgung von "Liederlichen" und "Arbeitsscheuen" in der thurgauischen Zwangsarbeitsanstalt Kalchrain (19. und frühes 20. Jahrhundert).

einem kantonalen Gefängnis.⁷ Ein Kloster war und ist zum Teil wieder St. Iddazell in Fischingen TG.⁸

Neben den kirchlichen und staatlichen Repräsentanten traten insbesondere auch bei den Anstaltsgründungen im 19. Jahrhundert neue Akteure auf: Die so genannten Philanthropen, was heisst: Menschenfreunde.

Damals wie heute waren dies zu grossem Reichtum gelangte Unternehmer, anfänglich vor allem der Textilindustrie, welche im Geist des Fortschritts und der liberalen Ideen von Chancengleichheit und allgemeine Volksbildung die Armut bekämpfen wollten.

Muster eines solchen Philanthropen war Johann Caspar Zellweger (1768-1865), Historiker der Appenzeller, Fabrikbetreiber und Grosskaufmann, Gründer des Waisenhauses Schurtanne und der Kantonsschule Trogen, Präsident der 1810 gegründeten überkonfessionellen Schweizerischen Gemeinnützigen Gesellschaft (SGG), die ihrerseits zahlreiche Erziehungsanstalten gründete, nämlich die Knabenerziehungsanstalten Bächtelen in Wabern BE⁹ und Sonnenberg in Kriens LU sowie das Katholische Mädchenheim Richterswil, später Grütau genannt. Im zwanzigsten Jahrhundert gründeten die jeweiligen Vertreter der SGG, oft zusammen mit weiteren gesellschaftlichen ExponentInnen, für die Sozialpolitik der Schweiz wichtige Organisationen wie die durch ihre Verfolgung der schweizerischen Jenseitigen unruhlich bekannt gewordene Pro Juventute (1912), die Pro Senectute (1917), die Pro Familia (1942) und die Pro Mente Sana (1978). Sie gab auch den Anstoss zur Gründung der Schweizerischen Landeskonferenz für soziale Arbeit (LaKo, 1932) sowie der Spenden-Kontroll-Organisation ZEWO (1934).¹⁰

Ähnliche gemeinnützige Organisationen und Stiftung gab und gibt es auch auf kantonalen Ebenen. Sie schufen den in der schweizerischen Sozialpolitik seitdem nicht zu unterschätzenden privaten Fürsorgebereich, neben beziehungsweise oft

⁷ Vgl. Markus Brühlmeier / Verena Rothenbühler / André Salathé / Walter Strasser: Im Tobel der Busse. Komturei und Strafanstalt Tobel 1226-2014, Frauenfeld 2015

⁸ Vgl. Martina Akermann / Sabine Jenzer / Thomas Meier / Janine Vollenweider: Kinderheim und Sekundarschule St. Iddazell: Historische Untersuchung. Bericht der Beratungsstelle für Landesgeschichte, Zürich, zuhanden des Vereins Kloster Fischingen, Zürich 2014

⁹ Vgl. zu Bächtelen u.a. Elisabeth Anker: 100 Jahre Bächtelen, Gedenkschrift zur Jahrhundertfeier der Schweizerischen Erziehungsanstalt Bächtelen bei Bern, Bern 1940. Elisabeth Anker war die Gattin des damaligen Anstalts-Vorstehers.

Sie schrieb S.5: "In ihre Anfangszeit zurück geht der Ruf der Bächtelen als einer Anstalt der schlimmsten Elemente, der strengsten Erziehungsgrundsätze und der härtesten Kinderarbeit, der ihr bis in die neueste Zeit hinein gefolgt ist; denn sie war wirklich für die schlimmsten Elemente, 'für sittlich Verdorbene und jugendliche Verbrecher' gegründet worden."

¹⁰ Vgl. zur Geschichte der SGG den Reprint-Sammelband älterer Werke: Pupikofer, Johann Adam, Otto Hunziker, Rudolf Wachter, Albert Wild, Walter Rickenbach: Die Schweizerische Gemeinnützige Gesellschaft und ihre Geschichte. Eine Neuauflage der vier Werke: Dekan Dr. Johann Adam Pupikofer: 1810-1860; Prof. Dr. Otto Hunziker/ Pfr. Rudolf Wachter: 1810-1910; Pfr. Albert Wild: 1911-1930; Dr. oec. Publ. Walter Rickenbach: 1810-1960, Zürich 2005
Zürich, Schweizerische Gemeinnützige Gesellschaft, 2005; Beatrice Schumacher (Hg.): Freiwillig verpflichtet. Gemeinnütziges Denken und Handeln in der Schweiz seit 1800, Zürich 2010

auch eng vernetzt mit den Gremien und Instanzen der staatlichen und der konfessionellen Fürsorgestrukturen.

Im 20. Jahrhundert entstanden ferner auch die Hilfswerke der Arbeiterbewegung (Schweizerisches Arbeiterhilfswerk, Rote Hilfe), und in dem Mass, wie Vertreter der Arbeiterbewegung, ebenfalls meist erst im 20. Jahrhundert, in staatliche Behörden gewählt wurden, wurden sie auch Akteure der staatlichen Fürsorge. In Städten wie Zürich oder Biel (und vielen andern Gemeinden) haben sie die dortige ebenfalls nicht unproblematische Fürsorgepolitik über Jahrzehnte hinweg sogar als führende Kräfte gestaltet und ausgeformt.

Im 19. Jahrhundert sah die Sache allerdings noch anders aus. Die Philanthropen wie Johann Caspar Zellweger oder Adolf Guyer-Zeller (1839-1899), Erbe einer Spinnerei in Zürich und Eisenbahnunternehmer, Gründer der Nordostbahn und der Jungfrau-Bahn, sahen sich einer neuen, gerade durch Kapitalisten wie sie selber, oder ihre Väter und oder Erben, geschaffenen Armut gegenüber, derjenigen des Proletariats in den damaligen Fabriken: Im 14-Studentag, ohne freien Samstag, zu Hungerlöhnen arbeitende Männer, Frauen und Kinder. Wohl versuchten sozial gesinnte Unternehmer wie Zellweger und Guyer das Elend der "Fabrikler" durch Gründung von Fabrikwohnheimen, Kosthäusern, Kantinen, Waisenhäusern etc. abzufedern, doch andere Unternehmer taten das nicht. In den periodisch auftretenden Krisen gab es keine soziale Sicherung für die Arbeitslosen, es gab keine Krankenkassen, keine Invalidenrente für die von Maschinen Verstümmelten, keine Altersvorsorge. Ulrich Zehnder (1798-1877), Zürcher Regierungsrat und Urheber des Zürcher Armengesetzes von 1836, schrieb 1848:

"Je mehr aber die Kapitalien und ihre Vereinigung zu grössern Unternehmen die Industrie in Beschlag nehmen, desto grösser wird die Zahl unvermöglicher Arbeiter (...), da die Noth eine immer grössere Anzahl von Arbeitern zwingt, um geringern Lohn zu dienen. (...) Die immer steigende Konkurrenz der Fabriken aller Länder (...) nöthigt die Unternehmer, immer wohlfeilere Preise zu machen, (...) und drückt so den Arbeitslohn mehr und mehr herunter. Endlich ist doch für das Uebermass der Produktion kein Ausweg mehr vorhanden, die Fabriken stehen theilweise still, andere können nur dadurch noch fortbestehen, das sie für ihre Fabrikate ausserordentlich niedrige Preise ansetzen, dafür aber auch den Arbeitslohn noch mehr vermindern. So werden dann viele der Arbeiter ganz arbeitslos, während andere für ihre Arbeit keinen Lohn erhalten, mit dem sie ihr Leben fristen können." ¹¹

Diese Sätze könnten auch von Frühsozialisten wie Wilhelm Weitling (1808-1871) stammen.

Das untere Ende der Ungleichheit, die Armut, wurde unter dem Titel "Pauperismus" erörtert,¹² Reformen zur Linderung der Armut wurden als "Antipauperismus" bezeichnet.¹³

¹¹ Ulrich Zehnder: Die Noth der Verarmung oder der Pauperismus und die Mittel dagegen mit besonderer Rücksicht auf den Kanton Zürich, Zürich 1848, S. 8f.

¹² Vgl. u.a die oben zitierte Schrift von Ulrich Zehnder: Die Noth der Verarmung oder der Pauperismus und die Mittel dagegen mit besonderer Rücksicht auf den Kanton Zürich, Zürich

Die Verarmten landeten als Bettler auf der Strasse oder in den Armenhäusern, Armenanstalten, Arbeitskolonien und Zwangsarbeitsanstalten, die Kinder in Waisenhäusern, die nicht selten gerade von ihren Arbeitgebern geschwängerten so genannten "gefallenen Mädchen" in den so genannten "Rettungsanstalten" und Mütterheimen, wo sie durch Wegnahme ihrer Kinder wieder in den Arbeitsprozess eingegliedert wurden, während die Kinder adoptiert wurden oder in Heime oder an private Pflegeplätze kamen. Dort stand ihnen, wenn es auch bessere Plätze gab, meist ein Leben als wirtschaftliches und oft auch sexuelle Ausbeutungsobjekt bevor.

Die vom Ancien Régime übernommene alte Armut ebenso wie die neue Armut der Fabrikarbeiter wurde von der Oberschicht als eine Gefahr wahrgenommen. Die Unterschichten insbesondere in den Städten erhielten die Bezeichnung "les classes dangereuses", die gefährlichen Klassen.¹⁴

Anstaltseinweisungen, die aber sehr wohl auch die ländliche Armut betrafen, erfolgten mittels polizeilichem Zwang. Viele Kantone erliessen Gesetze zur so genannten Armenpolizei. Das Berner Armenpolizeigesetz vom 14. April 1858 enthält neben Paragraphen gegen Bettler und Landstreicher auch den Artikel 24, der leider selten bis gar nie angewendet wurde. Er lautete: "Mit (...) Strafe sind auch diejenigen zu belegen, welche verdingte oder zugetheilte Personen durch schlechte Verpflegung vernachlässigen, oder dieselben misshandeln". Spezifische Anstaltsversorgungsgesetze sollten den bis 1981 rein administrativ, ohne Gerichtsverfahren, behördlich verfügten, oft langjährigen Anstaltsinternierungen eine allerdings damals schon angezweifelte und kritisierte gesetzliche Legitimation geben. Wohl war der Betrieb solcher Anstalten kostengünstig, da er von der nicht entlöhnten Zwangsarbeit der Insassen profitieren konnte. Der Zweck der "Besserung" oder "Korrektion" wurde indessen selten erreicht. Ein häufigeres Resultat war Verbitterung und Verrohung. Und wegen der zusätzlichen Stigmatisierung als "Anstältler" war es für diese Menschen keineswegs leichter, nach dem Austritt aus der Anstalt, ohne gute Kleidung, Geld und Wohnsitz, Arbeit zu finden.

Zeitgleich mit dem Ausbau der Anstalten und dem philanthropischen Wirken einiger Unternehmer entstanden erste Organisationen der Arbeiterbewegung, die anfangs oft noch mit den Linksliberalen zusammen politisierten. Es gelang dieser Koalition, mit dem schweizerischen Fabrikgesetz von 1877 erste fundamentale Regelungen des Arbeiterschutzes einzuführen. Insbesondere wurde die Kinderarbeit in Fabriken verboten.

1848; Johann Hast: Der Pauperismus, Praktische Vorschläge zu Reorganisationen im Armen-, Kranken- und Gefängniswesen mit Berücksichtigung der Waisenhäuser und Besserungsanstalten und unter steter Hinweisung auf die bisherigen Leistungen verschiedener Länder in diesen Gebieten, Berlin 1853

¹³ Vgl. u.a. Friedrich Zyro: Antipauperismus oder Principielle Organisation aller Lebensverhältnisse zu Unterstützung der Bedürftigen und zu Verminderung menschlichen Elends, Bern 1851

¹⁴ H.-A. Frégier: Des classes dangereuses de la population dans les grandes villes et des moyens de les rendre meilleurs, 2 Bände, Paris 1840

Leider wurde aber die Kinderarbeit in der Landwirtschaft nicht verboten, sondern deren ausbeuterischste Formen wurden nach wie vor gegenüber insgesamt Hunderttausenden von Verdingkindern angewendet. Auch Heimkinder mussten vielfach schwere Arbeit leisten. Meist kam dabei die Schulbildung viel zu kurz, obwohl diese angeblich ein wichtiges Ziel der Fremdplatzierung solcher Kinder war.

Die Arbeiterorganisationen brachten seit dem Ende des 19. Jahrhunderts immer vehementer die Forderungen nach einer allgemeinen Altersrente, nach Krankenkassen, nach grosszügigen Sozialfürsorgeregelungen vor. Als die Zusammenarbeit der Linksliberalen mit der Arbeiterbewegung zu Ende ging, weil sich die Arbeiter und ihre Theoretiker zunehmend am Sozialismus und am Marxismus orientierten, bildete sich in der Schweiz eine konservative Koalition aus Liberalen und katholisch-Konservativen. Das Startsignal dieser konservativen Wende war die Aufnahme des katholisch-konservativen Josef Zemp (1834-1908) in den Bundesrat im Jahr 1891. Die Arbeiterorganisationen und ihre Forderungen wurden von der bürgerlichen Übermacht ausgegrenzt und bekämpft. Dies auch, wenn sie aus heutiger Sicht kaum bestrittene Anliegen vertraten. Zentrale Forderungen des Landesstreiks vom 11.-14. November 1918, der militärisch niedergeworfen wurde, und dessen Anführer ins Gefängnis gesteckt wurden, waren unter anderen der Achtstundentag (ohne freien Samstag), das Frauenstimmrecht, eine Alters- und Hinterbliebenenvorsorge.

Einzig die 48-Stunden-Woche wurde schon 1918 eingeführt. Beim Frauenstimm- und Wahlrecht dauerte die bürgerlich-konservative Blockade bekanntlich bis 1971, im Kanton Appenzell-Innerrhoden nochmals ein Vierteljahrhundert länger. Die Alters- und Hinterbliebenenrente wurde erst nach dreissig Jahre nach dem Landesstreik, 1948, mit ersten Auszahlungen gestartet. Auch hier wurde die politische Wende mit der Aufnahme eines Vertreters der vorher ausgeschlossenen Arbeiterorganisationen in den Bundesrat signalisiert, Ernst Nobs (1886-1957), im Jahr 1944.

Sicher gab es auch andere Länder, deren sozialstaatliche Auspolsterung zur Vermeidung materieller Notlagen der Unterschichten weit hinterherhinkten. So etwa Russland unter dem Zarismus. Aber es gab auch Monarchien, die der demokratischen Republik Schweiz sozialpolitisch weit voraus waren. So vor allem die nordischen Staaten, aber auch England. Auch das kaiserliche Deutschland mit seinem eisernen Kanzler Bismarck führte schon 1881, mit Verbesserungen 1893, eine allgemeine Altersvorsorge ein, dies vor allem auch, um der erstarkenden Sozialdemokratie etwas Wind aus den Segeln zu nehmen.

Der sozialpolitische Rückstand der Schweiz bestand und besteht auch in jüngster Zeit noch. Auch die Einführung der Invalidenversicherung (1960)¹⁵ sowie der Arbeitslosenversicherung (1982), die aber nach wie vor selbständig sowie in

¹⁵ Vgl. u.a. Virginie Fracheboud (2015): L'introduction de l'assurance invalidité en Suisse (1944–1960). Tensions au coeur de l'Etat social, Lausanne 2015

sehr kleinen Pensen oder im Haushalt Arbeitende ausschliesst,¹⁶ erfolgte im Vergleich mit vielen Ländern um Jahrzehnte verspätet.

Sehr wichtig war auch die Einführung der Alimentenbevorschussung (1980), welche oft erst ein Familienleben auch Alleinerziehender ermöglichte; vorher führte die Trennung, die Krankheit oder der Tod des einen Elternteils dazu, dass dem andren die Kinder weggenommen und fremdplatziert wurden, falls nicht Reichtum ein Leben an der Seite der Kinder ermöglichte.

Eklatant ist die Verzögerung auch bei der Mutterschaftsversicherung. Zwar unterzeichnete die Schweiz 1919 die Beschlüsse der internationalen Arbeitskonferenz in Washington. Sie verpflichteten die unterzeichnenden Staaten im Prinzip dazu, Hochschwangeren respektive Wöchnerinnen für einen Zeitraum von bis zu 3 Monaten eine finanzielle Sicherung zu garantieren. Doch die Schweiz ratifizierte diesen Beschluss nicht. 25 Jahre später, 1945, beschloss zwar das Volk die Verankerung einer Mutterschaftsversicherung in einem Verfassungsartikel. Dessen Umsetzung dauerte aber sage und schreibe nochmals knapp 40 Jahre, bis sie 2004 verwirklicht wurde.

Was 2004 beschlossen wurde, garantiert berufstätigen Müttern während 14 Wochen 80 Prozent des letzten Einkommens. Frauen, die nicht bis kurz vor der Geburt berufstätig waren, erhalten aus dieser Versicherung nichts. Auch ist die Dauer eher kurz, denn in Frankreich haben Mütter Anspruch auf 16 Wochen bezahlte Auszeit, in Deutschland gibt es bezahlte Elternzeit – für Mütter und Väter – bis zu einem Jahr, in Schweden bis zu insgesamt 480 Tagen.¹⁷

Einen Vaterschaftsurlaub, in den nordischen Ländern im Zeitalter der Gleichberechtigung inzwischen eine Selbstverständlichkeit, gibt es somit in der Schweiz bis dato nicht.

Hingegen bestanden in der Schweiz sehr lange sehr viele Regelungen, welche Fürsorgeabhängige politisch entrechteten und moralisch stigmatisierten. Erst am 6. Mai 1979 beschloss die GlarnerLandsgemeinde die ersatzlose Streichung von Artikel 23, Absatz 3, aus der Kantonsverfassung: Dort galt bis zu diesem Zeitpunkt: "Ausgeschlossen sind vom Aktivbürgerrecht diejenigen, welche dauernd der öffentlichen Unterstützung anheimgefallen sind und deren Almosengenössigkeit durch liederlichen Lebenswandel herbeigeführt worden ist. Über das Zutreffen der letzteren Bedingung entscheidet der Gemeinderat der betreffenden Ortsgemeinde unter Vorbehalt des Rekursrechtes an den Regierungsrat."¹⁸

¹⁶ Vgl. u.a. Jean-Pierre Tabin / Carola Togni Carola: *L'assurance chômage en Suisse. Une socio-histoire (1924-1982)*, Lausanne 2013

¹⁷ Diese Hinweise zur sozialpolitischen Rückständigkeit und Verspätung der Schweiz basieren auf der Website "Geschichte der sozialen Sicherheit in der Schweiz" des Bundesamts für Sozialversicherungen, online auf www.geschichtedersozialensicherheit.ch

¹⁸ Vgl. auch den Artikel "Stimm- und Wahlrecht" von Thomas Poledna im Historischen Lexikon der Schweiz. Dort heisst es zum Stand solcher Regelungen im Jahr 1848: "Auf Bundesebene blieb das Stimm- und Wahlrecht abhängig vom kantonalen Aktivbürgerrecht: Wer im Wohnsitzkanton wegen Geisteskrankheit, Geistesschwäche, strafrechtlicher Verurteilung, fruchtloser Pfändung, Konkurs, Sittenlosigkeit, Bettelei, Zwangsversorgung usw. vom Stimm- und Wahlrecht ausgeschlossen war, konnte auch an den eidgenössischen Wahlen und Abstimmungen nicht

Die Glarner Landsgemeinde strich diese Bestimmung unter dem Druck des Bundes. "Im Jahre 1978 trat das neue Bundesgesetz über die politischen Rechte von 1976 in Kraft, womit der Ausschluss bei eidgenössischen Wahlen und Abstimmungen zum ersten Mal bundesrechtlich geregelt wurde. Die Kantone passten ihr eigenes Stimm- und Wahlrecht der Bundesregelung an und schliessen seither nur die Bevormundeten (gemäss Art. 369 ZGB) aus."¹⁹

Ich bin kein besonderer Kenner der Thurgauer Geschichte, wenn ich auch, genau wie betreffend Aargau, Waadt, Jura und Tessin, mit diesen ehemaligen Untertanengebieten a priori sympathisiere. Aber es scheint mir doch, dass im Kanton Thurgau neben den allgemeinen schweizerischen Verzögerungen noch zusätzliche lokale Hemmungen den Aufbau einer modernen, säkularen, menschenrechtlich basierten öffentlichen Sozialhilfe und Sozialarbeit verlangsamen.

Die Standards einer solchen modernen Sozialarbeit, die auf das Empowerment der sozial Schwachen zielt, finden sich in der einschlägigen Literatur, die Sie ja sicher kennen.²⁰

Um wieder auf die Fürsorgegeschichte des Thurgau zurückzukommen: Bis zum Erlass des Gesetzes über die öffentliche Fürsorge vom 20. Januar 1966 oblag die Armenfürsorge im Thurgau den Kirchen und war somit konfessionell geprägt. Bis 1966 hielt der Kanton Thurgau auch an der fürsorgerischen Zuständigkeit der Behörden der Heimatgemeinde für die Sozialhilfe fest; das sorgte für eine überlange Dauer des Mittels der Heimschaffung von Armen, die an einem anderen Wohnort in Not geraten waren; die Heimschaffung bedeutete in der Folge oft die Einweisung ins örtlichen Armenhaus oder Bürgerheim, oder die Einweisung in eine kantonale Anstalt wie Herdern, Kalchrain oder Münsterlingen. Es gab auch früher schon jene Gebietssperren, früher Bann genannt, heute Rayon, zur Beschränkung der Bewegungsfreiheit und der Niederlassungsfreiheit der Befürsorgten. Bis 1874 blieb die Abstrafung mittels Stockprügel im Thurgau ein Mittel der Armenfürsorge; in den Zwangsarbeitsanstalten wie Herdern und Kalchrain

teilnehmen (gegen 20% der erwachsenen männl. Bürger)." Zum Stand der verschiedenen kantonalen Regelungen zur Einschränkung der politischen Rechte von Sozialhilfeempfängern in der Schweiz zu Beginn der 1930er Jahre vgl. Paul Kägi: Stimmrechtsentzug wegen Armengekössigkeit, in: Rote Revue - sozialistische Monatsschrift, Zürich, Jg. 13 / 1933-34, Heft 5, S.153-159. Kägi schlug vor, alle diese Regelungen per Bundesgesetz abzuschaffen, was aber erst 1978 verwirklicht wurde.

¹⁹ Zitat aus dem Artikel "Stimm- und Wahlrecht" von Thomas Poledna im Historischen Lexikon der Schweiz

²⁰ Im Sinn von Hans Walz / Irmgard Teske / Edi Martin (Hg.): Menschenrechtsorientiert wahrnehmen - beurteilen - handeln. Ein Lese- und Arbeitsbuch für Studierende, Lehrende und Professionelle der Sozialen Arbeit. Mit einem Geleitwort von Silvia Staub-Bernasconi, 2. Auflage, Luzern 2012. Vgl. auch Robert Adams: Empowerment, participation and social work, New York 2008; ferner Ralf Quindel: Zwischen Empowerment und Sozialer Kontrolle. Das Selbstverständnis der Professionellen in der Sozialpsychiatrie, Bonn 2004

hielten sich solche Strafformen dann nochmals rund hundert Jahre länger, bis in die 1970er Jahre, wie Zeitzeugen berichten.²¹

Verlangsamung ist nur das eine Problem. Dass andererseits auch die frühe experimentelle Einführung neuer, beispielsweise medizinischer Formen des Umgangs mit Anstaltsinsassen sehr schlimme Folgen haben kann, zeigen die Vorgänge rund um die Menschenexperimente von Professor Roland Kuhn (1912-2005) mit den frühen Psychopharmaka in Münsterlingen, dem Klosterheim St. Iddazell und an einzelnen Verdingkindern wie Walter Emmisberger.²²

Ich habe eingangs meinen Mut zusammengenommen, um zu formulieren, welche Form von Sozialpolitik auf welcher Grundlage mir optimal erscheint.

Wenn Sie einige dieser Auffassungen teilen, werden auch Sie bald an Punkte gelangen, die Mut erfordern, und die auf Widerspruch stossen. Insbesondere wird es immer wieder heissen: Dazu fehlt das Geld. Das ist nicht finanzierbar. Sie sollten Einsparungen machen statt höhere Sozialausgaben zu budgetieren.

Ich will nun keineswegs ein Paradies der Sozialarbeiter und Sozialarbeiterinnen ausrufen. Auch für diese Berufsgruppe reichen anständige mittlere hiesige Löhne vollauf. Ich sehe durchaus auch die Möglichkeiten für einen Abbau von Bürokratie, oder auch von allzu gut vernetzter, um nicht zu sagen verfilzter, Klientelwirtschaft im Sozialbereich. Ich bin ein entschiedener Befürworter der Einführung einer unkomplizierten und transparenten Grundrente für alle. Damit würden manche arbeitsintensiven und komplizierten Abklärungen, wem wie viel respektive wie wenig zustehe, dahinfliegen.

In diesem Sinn plädiere ich nicht in erster Linie für die Interessen der Professionellen, sondern hauptsächlich für eine Erhöhung möglichst direkter Transfer- respektive Ausgleichsleistungen an alle Benachteiligten.

Mit solchen Anliegen stösst man, wie auch die Geschichte zeigt, vielfach auf Widerstand. Aber Widerstand ist, immer wieder einmal, überwindbar.

Lassen Sie sich beim Vertreten solcher Anliegen den Mut nicht abkaufen!

²¹ Zwei kürzlich erschienene Autobiografien ehemals administrativ Versorgter berichten u.a. über Versorgungen und Misshandlungen in Kalchrain.

Erna Eugster (in Zusammenarbeit mit Daniel Lüthi): Dreckloch. Heim - Anstalt - administrativ versorgt. Zürich 2014

Henri Steiner: Die verwelkten Jahre. Anstaltsrapport. o.O. 2015. Henri Steiner berichtet, dass ihm ein Aufseher in Kalchrain einige Zähne ausschlug, weil er, wegen offener Blasen an den Händen, die Zwangsarbeit verweigern wollte.

²² Diese Vorgänge werden zur Zeit vom Dr. Marietta Meier historisch aufgearbeitet. Zu Fischingen vgl. Thomas Meier / Martina Akermann / Sabine Jenzer / Janine Vollenweider: Kinderheim und Sekundarschule St. Iddazell. Historische Untersuchung. Zürich 2014

Zu den Experimenten von Klinikdirektor Roland Kuhn: Otto Hostettler: Die Menschenversuche von Münsterlingen, in: Beobachter, Zürich, 7. Februar 2014, online auf http://www.kinderheime-schweiz.ch/de/pdf/die_menschenversuche_von_muensterlingen_otto_hostettler_beobachter_zuerich_7februar2014_robert_kuhn_psychiatrie_webred.pdf (Stand 14. Juni 2017)

Denn auch anderes kostet viel Geld, und vielerorts fliesst das Geld viel leichter und in ungleich breiteren Strömen als im Sozialwesen.

Ich denke dabei ans Militär und die Rüstungsindustrie, deren allgemeiner und lokaler Sinn und Nutzen mit guten Argumenten bestreitbar ist.

Ich denke auch an den Finanzsektor, insbesondere an die privaten Banken und privaten Versicherungen mit ihren gutbetuchten Managern und Aktionären, die ja nicht einmal behaupten, dem allgemeinen Nutzen zu dienen, sondern vielmehr, erklärtermassen, Profit und Einkommensteigerung allem voranstellen, was in erster Linie jenen nützlich ist, die schon reich sind, teilweise sogar sehr reich.

Es ist, meiner Meinung nach, nicht an uns, für diese Leute, man könnte sie als Luxus-Elite bezeichnen, zu sparen, auf Kosten Not leidender, unterprivilegierter, diskriminierter und benachteiligter Mitmenschen.

Mit dieser Bemerkung möchte ich den ersten Teil meines Vortrags abschliessen, der einen allerdings unvollständigen Überblick über die schweizerische Sozialpolitik gab.

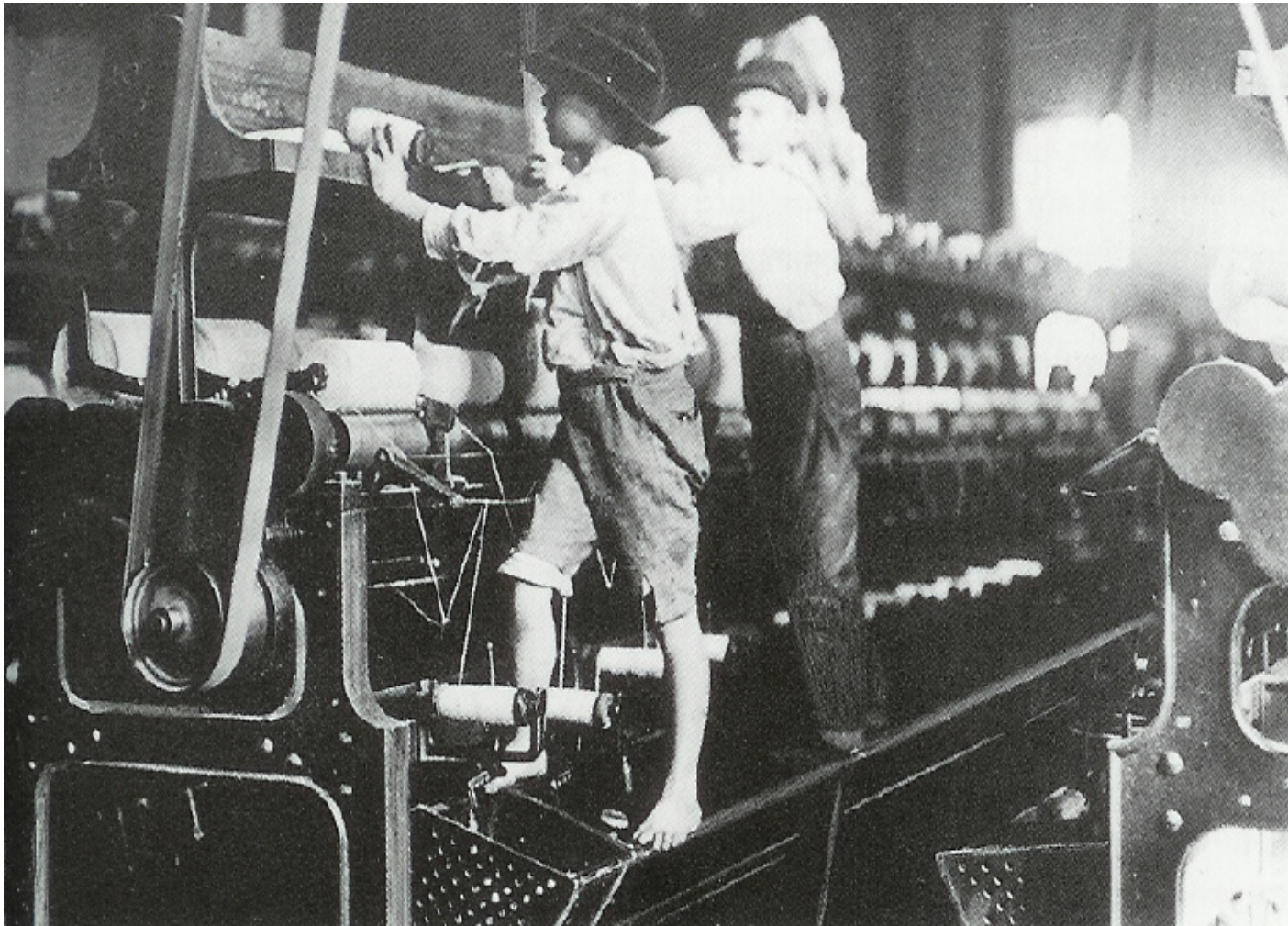
Im zweiten Teil werde ich anhand von zusätzlichen Bildern einige Einzelthemen neu aufgreifen oder näher illustrieren.

Vielen Dank für die Aufmerksamkeit. Ich hoffe auf eine spannende Diskussion.

Teil 2

Bildteil

Kinderarbeit in der Industrie ist in der Schweiz seit **1877 verboten**. Sie ist seit langem Thema der Sozialgeschichte und wird in Schulbüchern erwähnt – nicht aber die Arbeit der Verding- und Heimkinder.



Arbeitende
Kinder in
der
Textil-
industrie



Die traurige Lage der behördlich an die billigsten Plätze verbrachten schweizerischen **Verdingkinder** wurde in der Literatur immer wieder kritisiert.

Holzschnitt von Emil Zbinden, 1937



Dieser Verdingbub
namens Chrigel
wurde sexuell
missbraucht.
Seine „Pflegeeltern“
wurden vor Gericht
schuldig gesprochen.
Die meisten Täter
kamen nie vor
Gericht.

Die Verdingkinder
wurden aber für jede
Kleinigkeit hart
bestraft.

Foto Paul Senn, 1944

Heimkindergespann vor landwirtschaftlicher Maschine

Bern, um 1910



Knaben im Erziehungsheim Sonnenberg, Kriens bei
Luzern, 1944 *Foto: Paul Senn*





Morgentoilette im Knabenerziehungsheim Schloss Kasteln AG
um 1920



Das ehemalige Kloster Kalchrain TG, später Zwangsarbeitsanstalt



Das ehemalige Kloster Münsterlingen TG, später psychiatrische Klinik

Carl Albert Loosli (1877-1959)





Ulrich Wille junior (1877-1959)

Die sozialen und politischen Antipoden C.A. Loosli und Ulrich Wille junior, welche genau dieselbe Lebenszeit im gleichen Land verbrachten, machen deutlich, dass es nicht einfach einen „Zeitgeist“ gibt.

Ulrich Wille



Der Mitgründer der Stiftung Pro Juventute und deren Stiftungskommissionspräsident bis zu seinem Tod (1959) **Ulrich Wille junior** (geb. 1877), war ein bekennender Anhänger Hitlers und Mussolinis.

In Willes Zürcher Villa hielt Hitler im September 1923 einen Vortrag vor Schweizer Industriellen. Der Auftritt brachte Hitler 30 '000.- Franken ein, die er für den Münchner Putschversuch verwendete.

Die Stiftung Pro Juventute



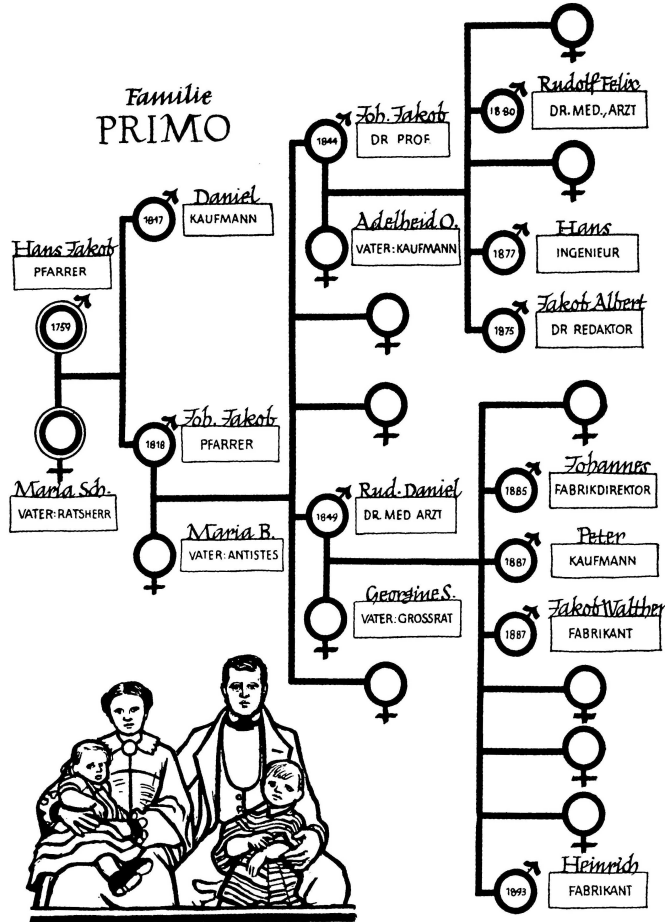
Die Stiftung Pro Juventute wurde 1912 gegründet, mit dem Privileg, postalische Sondermarken drucken zu dürfen.



Dr. Alfred Siegfried war 1924 wegen Unzucht mit einem Schüler verurteilt worden, arbeitete aber von 1926 bis 1958 als **Vormund hunderter jenuischer Mündel** im Auftrag der Stiftung Pro Juventute.
*Foto 1953
Hans Staub*

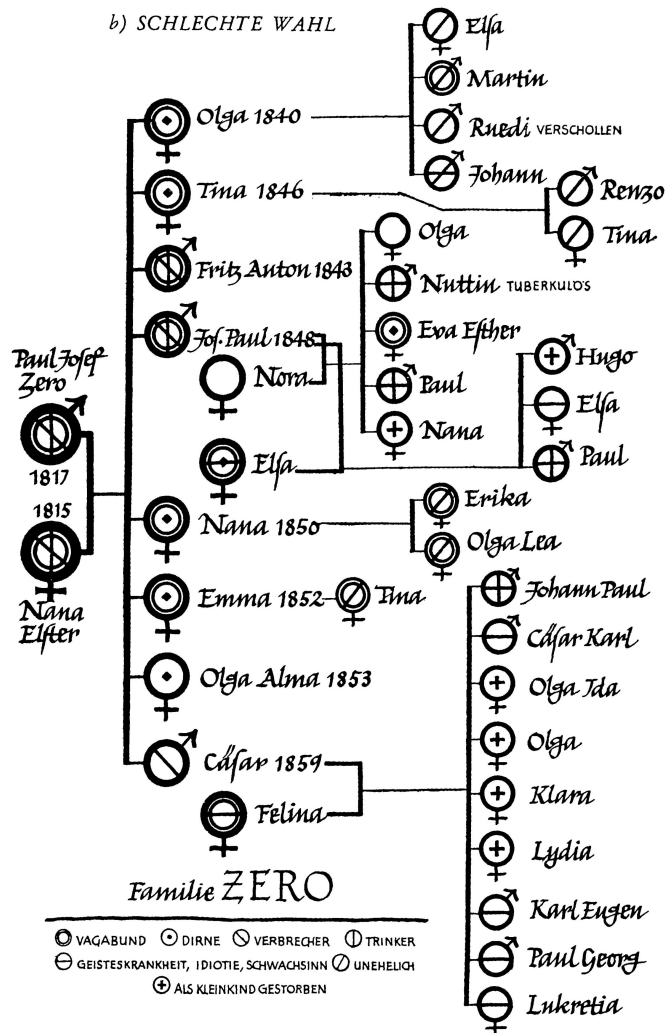
BEDEUTUNG DER GATTENWAHL

a) GUTE WAHL



Heirat in eine gesunde, tüchtige Familie bietet die beste Gewähr für eine vollwertige Nachkommenschaft. Gesunde, wohlgeratene Kinder sind ein Stolz der Eltern und die beste Garantie für eine glückliche Ehe.

Aus einer Schweizer Broschüre zur „Eugenik“ (1939).
Stammbaum Primo:
„Gute Wahl“



Eine einzige Mißheirat bedeutet oft Entartung und Schädigung des Erbgutes auf Generationen hinaus. Kranke, körperlich und geistig mißratene Kinder bringen Kummer, Leid und Not, wenn nicht gar Schande für die Eltern.

Stammbaum Zero
(nach Josef Jörgers
Forschungen an
Jenischen) aus
einer Schweizer
Broschüre zur
„Eugenik“ (1939):
„Schlechte Wahl“

Diverse biologisch und "eugenisch" respektive "rassenhygienisch" denkende Schweizer Wissenschaftler stufen auch Nicht-Jenische als "erblich belastet" und "erblich minderwertig" ein. Das hatte schwerwiegende Konsequenzen.

Sicher handelt es sich um ein erziehungsschwieriges Kind mit seinen Erbanlagen und der epileptischen Charakterveränderung, dessen Führung viel Erfahrung im Umgang mit solchen Kindern voraussetzt.

Vorschlag: Interne Schulung für erziehungsschwierige Spezialklässler, wie z.B. "Heimgarten" Bülach.

Die psychiatrische Leitung:

Die heilpädagogische Leitung:

Wehrle / Montalta

Dr.med.H.Wehrle, Spezialarzt
FMH f.Psychiatrie, Solothurn

Prof.Dr.Ed.Montalta, Direktor
des Instituts f.Heilpädagogik
in Luzern.

Aus einem Gutachten von
Prof. Eduard Montalta, Heilpädagoge,
und Dr. Hans Wehrle, Psychiater, aus dem Jahr 1967

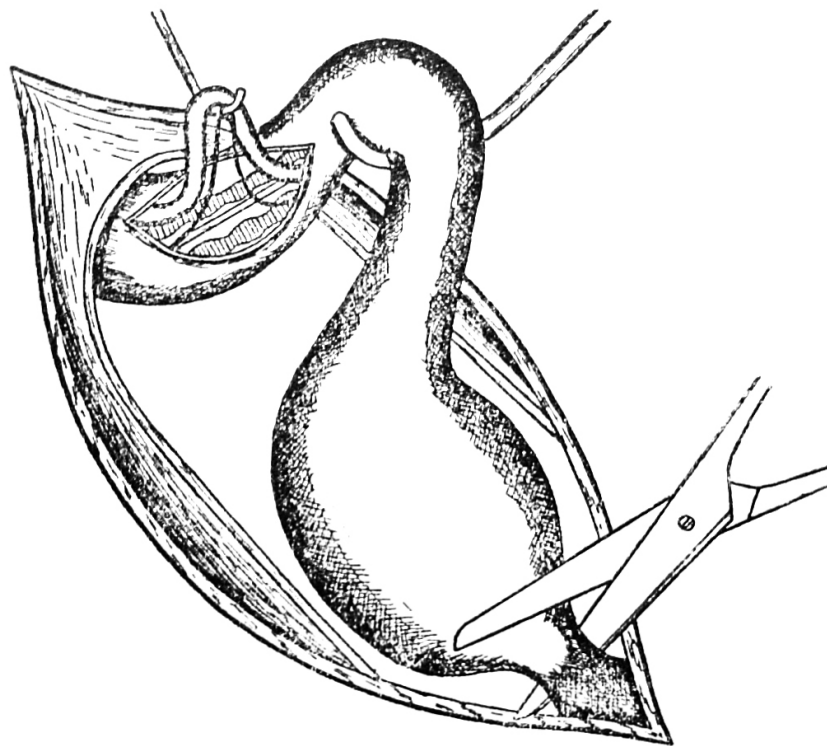


Abb. 4. *Kastration I.*

Der Samenstrang wurde freigelegt, nach unten verfolgt, der Hoden mit seinen Hüllen vorgezogen. Er erscheint im unteren Wundwinkel, mit der Haut des Hodensackes noch durch das Aufhängeband verbunden. Das Band wird mit der Schere durchtrennt. Der Samenstrang ist knapp unter dem Leistenring eröffnet. Der Samenleiter und der sensible Nervus spermaticus externus sind isoliert worden, sie liegen auf dem kleinen Häkchen und werden nun einfach durchgeschnitten. Der Gefäßstrang muß noch unterbunden werden.

Diese Frau wurde in den 1920er Jahren wegen angeblicher “erblicher Minderwertigkeit” zwangssterilisiert. Sie verbrachte lange Jahrzehnte in Kliniken als Gratisarbeitskraft. In der Schweiz wurde zwischen 1890 und eine nicht genauer erforschte, aber im fünfstelligen Bereich liegende Zahl von Menschen, überwiegend Frauen, aus “eugenischen” respektive “rassenhygienischen” Erwägungen heraus unfruchtbar gemacht oder anderswie an der Familiengründung gehindert, z.B. durch Eheverbote.



Die administrativ Versorgten



Zwangsmassnahmen im Sozialbereich erfolgten in der Schweiz **per Behördenverfügung**, ohne Gerichtsentscheide, und dies bis zur Revision der entsprechenden Gesetze **1981**. Diese Revision war eine Spätfolge der verzögerten Ratifikation der EMRK von 1952 durch die Schweiz (1974).

Es handelte sich um **Administrativjustiz** ohne Gewaltenteilung, ohne Recht auf Verteidigung und ohne verwaltungsunabhängiges Rekursverfahren.

Auf dieser Administrativjustiz basierten insbesondere die Einweisungen in Zwangsarbeitsanstalten und in Zwangserziehungsheime (**administrative Versorgung**), aber auch **psychiatrische Internierungen** und **Zwangssterilisationen** (in der Schweiz von 1890 bis um 1970 praktiziert)



Oben: Zellentrakt Frauenstrafanstalt Bellechasse
Unten: Bundespräsidentin Elisabeth Widmer-Schlumpf entschuldigte sich 2010 bei der ehemals als Jugendliche in Strafanstalten administrativ Versorgten Ursula Müller-Biondi und ihren Mitinternierten.



Gefängnisstrakt der **Frauenstrafanstalt Hindelbank**, Kanton Bern. Hier wurden bis 1981 im gleichen Gebäude wie Schwer-kriminelle minderjährige Mädchen jahrelang administrativ interniert, die kein Delikt begangen hatten. Das Stigma der Zuchthäuslerin begleitete sie fortan durchs Leben, obwohl sie nie gerichtlich verurteilt worden waren. Den Eltern von Ursula Müller-Biondi machten die Behörden weis, ihre Tochter komme in ein Erziehungsinstitut; sie zahlten – bis zum ersten Besuch – gutgläubig die Unterbringungskosten.





Dr. Marie Meierhofer
(1909-1998) im Jahr 1984



An Kindern in Zürcher
Kinderheimen erforschte
In den Jahren 1958-1962
die Kinderärztin
Marie Meierhofer die
Erscheinungsformen
des Hospitalismus an
Kleinkindern, die mechanisch,
seriell, möglichst effizient und
kostengünstig betreut wurden,
dabei jedoch emotional und
betreffend Körperkontakt
zu kurz kamen.
Sie entwickelten stereotype
Bewegungen, lagen teilnahmslos
und depressiv in ihren
Gitterbettchen und litten später
unter seelischen Schäden und
Defiziten in der Sozialkompetenz.

Foto: Marie Meierhofer

Am 11. April 2013 entschuldigten sich Bundesrätin Simonetta Sommaruga sowie Vertreter von Kantonen, Gemeinden, Heimverbänden, Bauernverband und Kirchen bei den ehemaligen Verding- und Heimkindern, administrativ Eingewiesenen und bei den Opfern anderer fürsorgerischer Zwangsmassnahmen wie Zwangssterilisationen und Zwangsadoptionen.



Anlässlich ihrer Entschuldigung am 11. April 2013 diskutierte Bundesrätin Simonetta Sommaruga mit Opfern fürsorglicher Zwangsmassnahmen.



Am 13. Juni 2013 fand im Kursaal Bern die erste Sitzung des paritätischen **Runden Tisches für die Opfer fürsorgender Zwangsmassnahmen** statt. Am 1. Juli 2014 präsentierte der Runde Tisch dem Bundesrat in einem öffentlichen **Bericht** seine Empfehlungen.



Guido Fluri war selber Pflege- und Heimkind. Er kaufte „sein“ Kinderheim in Mümliswil (SO), dort wurde am 1. Juni 2013 eine Gedenkausstellung eingerichtet. Guido Fluri hatte auch die Idee für die Wiedergutmachungsinitiative.

Dank der Entschuldigung von Frau Bundesrätin Simonetta Sommaruga und dem Runden Tisch, aber auch dank der vielen Presseberichte, Filme, Radio- und Fernsehsendungen, der Wiedergutmachungs-Initiative und den Vereinen der Betroffenen sowie einzelner AktivistINNen hat die Öffentlichkeit, die lange wegschaute, das Unrecht und die Willkür solcher Massnahmen endlich zur Kenntnis genommen.

Diese Anerkennung des Unrechts hat den Betroffenen ihr Selbstbewusstsein ein Stück weit zurückgeben können.

Die früheren Vorwürfe und Selbstvorwürfe sind endlich entkräftet.

Die Akten können berichtigt werden, die Betroffenen können zu ihrer Geschichte stehen, die heutigen Behörden können aus der Geschichte lernen.