

Loretta Seglias

«BETR. SOZIALHILFE-GESETZ» – WIE EIN NEUER GESETZES- ENTWURF VERHANDELT WURDE

Arbeitspapiere Liechtenstein-Institut Nr. 75 (2022)



LIECHTENSTEIN-INSTITUT



Dr. Loretta Seglias

Ehemalige Forschungsbeauftragte Geschichte am Liechtenstein-Institut

Für die kritische Durchsicht des Manuskripts danke ich Dr. Christian Frommelt,
lic. phil. Fabian Frommelt und PD Dr. Stephan Scheuzger vom Liechtenstein-Institut.

Arbeitspapiere Liechtenstein-Institut Nr. 78 (2022)

<http://dx.doi.org/10.13091/li-ap-78>

Die Verantwortung für den Inhalt liegt bei der Autorin.

Liechtenstein-Institut

St. Luziweg 2, 9487 Gamprin-Bendern, Liechtenstein

www.liechtenstein-institut.li

ABSTRACT

1964 sandte Regierungschef Gerard Batliner allen Regierungsmitgliedern den Entwurf für ein neues liechtensteinisches Sozialhilfegesetz. In den Jahrzehnten zuvor waren bereits mehrere erfolglose Anläufe genommen worden, um das aus dem Jahr 1869 stammende Armengesetz zu revidieren, um Entwicklungen und veränderten Anforderungen im und an das Fürsorgewesen Rechnung zu tragen.

Mit dem neuen Entwurf setzte Batliner in der ersten Hälfte der 1960er-Jahre den Grundstein für eine moderne Sozialgesetzgebung in Liechtenstein. Das Sozialhilfegesetz folgte auf ein beinahe 100-jähriges Armengesetz und ersetzte gleichzeitig einen 1963 ausgearbeiteten Entwurf für ein Fürsorgegesetz, das die Vernehmlassung bei den Gemeinden bereits durchlaufen hatte.

Innerhalb weniger Monate liess Batliner ein neues Gesetz von Experten der aufstrebenden Disziplin der Sozialen Arbeit ausarbeiten, das seinen Anspruch an eine moderne Sozialgesetzgebung auch im Namen sichtbar machte. Das Sozialhilfegesetz setzte den normativen Rahmen für die Entwicklungen im Sozialwesen der kommenden Jahre in Liechtenstein.

Das Arbeitspapier zeichnet diese Ereignisse nach und analysiert aus einer akteurszentrierten Perspektive die Wirkungsmacht einzelner Akteure am Beispiel von Regierungschef Gerard Batliner.

Schlagwörter: Liechtenstein, Geschichte, Sozialgesetzgebung, Fürsorge, Soziale Arbeit, Gesetzgebungsprozess, Gerard Batliner

INHALT

Einführung	6
Eine lange Vorgeschichte und ein «eigentliches Fürsorgegesetz» 1958.....	7
Revision des Gesetzes betreffend die Versorgung liederlicher und arbeitsscheuer Personen	7
Prävention zur Verhinderung von Zwangsmassnahmen oder zusätzliches Disziplinierungsinstrument?.....	8
Ein Entwurf für ein Fürsorgegesetz nimmt fast alle Hürden (1963).....	11
Abkehr vom System der «Almosenempfänger»?	12
«Strafe hat mit Fürsorge nichts zu tun» – Der Entwurf eines neuen Sozialhilfegesetzes für Liechtenstein (1964).....	15
Orientierung an den Grundsätzen der Einzelfallhilfe.....	17
Das liechtensteinische Sozialhilfegesetz in der Retrospektive eines Mitverfassers (1971)	19
Literatur und Quellen	21

ABKÜRZUNGEN

LI LA Liechtensteinisches Landesarchiv
LTP Landtagsprotokoll

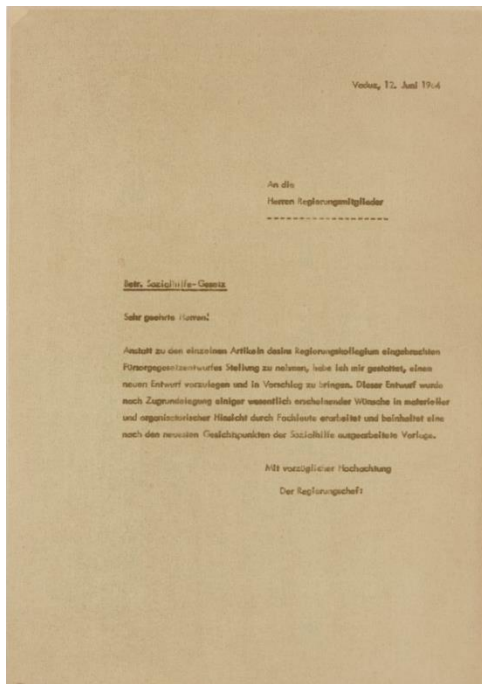


Abbildung 1. Mit diesem Schreiben übergab Regierungschef Gerard Batliner im Juni 1964 seinen Kollegen den Entwurf für ein neues Sozialhilfegesetz und legte damit den Grundstein für eine wichtige gesetzliche Neuerung in der liechtensteinischen Sozialgesetzgebung.

Quelle: LI LA PA 130/5, 1963–1964: Gerard Batliner, Schaffung eines Sozialhilfegesetzes (1963), Schreiben Gerard Batliner an die Regierungsglieder vom 12.06.1964.

EINFÜHRUNG

Am 12. Juni 1964 erhielten die liechtensteinischen Regierungsglieder ein Schreiben von Regierungschef Gerard Batliner und mit ihm den Entwurf eines neuen «Sozialhilfegesetzes». Die Revision des Armengesetzes von 1869 erlebte seit den 1920er-Jahren verschiedene Anläufe.¹ Der Entwurf für ein «Fürsorgegesetz» hatte Ende 1963 bereits die Konsultation durch die Gemeinden durchlaufen. Anstelle eines Kommentars zu den einzelnen Artikeln legte Batliner einen neuen Entwurf vor, den er von zwei Fachpersonen aus den Bereichen der Sozialen Arbeit und der Jurisprudenz hatte erarbeiten lassen. Batliner bezeichnete diesen im erwähnten Begleitschreiben als eine «nach den neusten Gesichtspunkten der Sozialhilfe ausgearbeitete Vorlage» (vgl. Abbildung 1).² Der Gesetzesentwurf schuf die Basis für das neue Sozialhilfegesetz, das 1965 vom Landtag verabschiedet wurde und 1967 in Kraft trat. Diesem wurde eine substantielle Reformkraft im liechtensteinischen Sozialwesen zugeschrieben.³

Wie kam es nun, dass der seit 1962 im Amt weilende Regierungschef einen neuen Entwurf innerhalb weniger Monate ausarbeiten liess? Wie kam dieser zustande und wie unterschied er sich von seinem Vorgänger? Das vorliegende Arbeitspapier beleuchtet einen Schlüsselmoment in der Geschichte der liechtensteinischen Sozialpolitik. Es verweist dabei auch auf die Wirkungsmacht einzelner Akteure innerhalb gesetzgeberischer Prozesse in Liechtenstein, die in diesem Arbeitspapier aus einer akteurszentrierten Perspektive analysiert wird.

¹ Scheuzger/Seglias, 2021, S. 65–68, 77–83.

² LI LA PA 130/5, 1963–1964: Gerard Batliner, Schaffung eines Sozialhilfegesetzes (1963), Schreiben Gerard Batliner an die Regierungsglieder vom 12.06.1964.

³ Scheuzger/Seglias, 2021, S. 136–142.

EINE LANGE VORGESCHICHTE UND EIN «EIGENTLICHES FÜRSORGEGESETZ» 1958

Die Revision des Armengesetzes von 1869 war seit den 1920er-Jahren mehrfach Gegenstand politischer Diskussionen. In der ersten Jahrhunderthälfte wurden zwei Entwürfe für ein neues Armengesetz ausgearbeitet, die nicht umgesetzt wurden, auch mit dem Argument der fehlenden Finanzierbarkeit.⁴ Noch bevor 1963 ein weiterer Anlauf genommen wurde, diskutierte der Landtag 1958 über die Revision des *Gesetzes betreffend die Versorgung arbeitsscheuer und liederlicher Personen in Zwangsarbeits- oder Besserungsanstalten* aus dem Jahr 1933. Deren Stossrichtung hatte direkten Einfluss auf die Ausgestaltung des Fürsorgegesetzes fünf Jahre später, weshalb sich eine ausführliche Betrachtung anbietet.

Revision des Gesetzes betreffend die Versorgung arbeitsscheuer und liederlicher Personen

Nach einem schwierigen Wahljahr diskutierte der Landtag 1958 unterschiedliche Gesetzgebungen, die sozialpolitische Prägungen besaßen.⁵ Dass diese Debatten durchaus Spannungen in sich trugen, darauf verweisen etwa die Ausführungen des Fürsten Franz Josef II. in seiner Thronrede Ende März 1958. Am Beispiel des geplanten neuen Steuergesetzes mahnte er, durch den Wunsch eines «sozialen Ausgleichs» reiche Liechtensteiner nicht zu benachteiligen. Die «wirtschaftliche Besserstellung der Armen und nicht [...] weitgehende Konfiskation des Einkommens und Vermögens der Reichen infolge unberechtigt hoher Steuern» sollten dabei ein Leitgedanke sein.⁶ Gleichzeitig plädierte der Fürst für den weiteren sozialstaatlichen Ausbau, namentlich der «Invalidenversicherung», sowie für die «Weiterführung und [den] Abschluss der Kodifizierung und Modernisierung unserer Gesetze».⁷ Die Thronrede von 1958 verweist auf eine grosse Dynamik innerhalb des Gesetzgebungsprozesses und auf den Wunsch nach gesetzlichen Rahmenbedingungen, die den wirtschaftlichen Veränderungen im Land Rechnung trugen und Prosperität unterstützen sollten. Gleichzeitig wird, auch mit Blick auf den Ausbau sozialstaatlicher Aufgaben, ein liberaler Ansatz und der Anspruch an die Eigenverantwortung der Bevölkerung sichtbar.

Unter diesen Vorzeichen diskutierte der Landtag im selben Jahr die Revision des *Gesetzes betreffend die Versorgung arbeitsscheuer und liederlicher Personen in Zwangsarbeits- oder Besserungsanstalten* von 1933 und verabschiedete ein neues Jugendschutzgesetz. Beide Gesetze müssen als Teil des repressiven Aspekts der Fürsorgepolitik betrachtet werden, der nach wie vor prominent neben und mit dem Aspekt der Unterstützung den Umgang mit Bedürftigen prägte. Das neue *Gesetz über den Schutz und die Wohlfahrt der Jugend* machte den Anfang. Es fokussierte laut Motivenbericht des mit der Ausarbeitung beauftragten St. Galler Kantonsrichters und Präsidenten des liechtensteinischen Obergerichtes, Jakob Ernst, auf die Aspekte der «Jugendgefährdung» und auf das

⁴ Scheuzger/Seglias, 2021, S. 65–68; 77–86.

⁵ Nach der Wahl vom 01.09.1957 hatte die Vaterländische Union (VU) eine Wahlnichtigkeitsbeschwerde eingereicht, vgl. LTP, Sitzung vom 30.09.1957, S. 1–32. In der ersten Sitzung des neugewählten Landtages mahnten sowohl der Fürst als auch der Alterspräsident Josef Hoop eindringlich die Notwendigkeit einer Zusammenarbeit an. LTP, Sitzung vom 31.03.1958, S. 7.

⁶ LTP, Sitzung vom 31.03.1958, S. 2–3.

⁷ Ebd., S. 3.

Problem der «Jugendkriminalität».⁸ Bei der Revision des Gesetzes von 1933 ging es zunächst um eine Verschärfung der sogenannten Versorgungsmassnahmen. Diese ermöglichten staatliche Eingriffe in die persönliche Freiheit einzelner Personen. Sie beinhalteten die zwangsweise Internierung in eine Zwangsarbeits- oder Besserungsanstalt», auch ohne begangene Straftat und auf administrativem Weg. Solche Massnahmen konnten über mehrere Jahre verhängt werden und dauerten in der Regel mindestens mehrere Monate.⁹ Die Regierung bemängelte, dass mit den im Gesetz vorgesehenen Einweisungen «allein nicht genügend Massnahmen getroffen» werden könnten, um die damit zu bekämpfenden sozialen Herausforderungen zu bewältigen. Diesem Umstand versuchte die vorgeschlagene Gesetzesrevision mit zusätzlichen präventiven Massnahmen zu begegnen. Abhilfe sollte ein neu zu schaffender «Fürsorgedienst» leisten. Dies bedeutete eine Erweiterung des Massnahmenkatalogs unter der Prämisse der Prävention. Ziel war es, jene Menschen frühzeitig zu erreichen, die laut Regierung bislang zu spät adressiert worden waren.¹⁰ Mit der Erweiterung der Massnahmen erhoffte sie sich nichts Geringeres als die «Heilung der Trinker, Frieden in den Familien und Erfüllung der Unterstützungspflicht.»¹¹

Prävention zur Verhinderung von Zwangsmassnahmen oder zusätzliches Disziplinierungsinstrument?

Prävention ist heute im Sozial- und Gesundheitsbereich ein zentrales Anliegen. In den vergangenen Jahrzehnten wurde dabei der Aspekt der Aufklärung wichtiger.¹² 1958 beinhaltete der Vorsorgegedanke, neben der monetären Unterstützung des Familiensystems oder von Einzelpersonen, eine nach wie vor disziplinierende Gewichtung; immer auch mit Blick auf die für das Gemeinwesen möglicherweise entstehenden Kosten. Die Regierung formulierte diese Notwendigkeit wie folgt:

«Zweck des Fürsorgedienstes ist es, rechtzeitig jene Menschen zu erfassen, die drohen, ihre Pflichten nicht mehr zu erfüllen oder persönlich zu verliederlichen. Es ist die Aufgabe des Landes, die geeigneten Personen zu finden, die sich solcher Leute annehmen. Als Fürsorgemassnahmen sind vor allem Beratung, Umschulung, Unterbringung in Heimen und Familien, Schutzaufsicht, Aufenthaltswechsel, Lohnverwaltung, Alkoholabgabe- und Gasthausverbot, Beihilfe zur Existenzgründung und vorübergehende polizeiliche Verwahrung vorgeschlagen. Diese Massnahmen können in der Hand eines vernünftigen Fürsorgers sogar vieles zur Beseitigung der Not in den Familien beitragen.»¹³

⁸ Vgl. Scheuzger/Seglias, 2021, S. 118–120; Nipp, 2014. Gleichzeitig wurde die Jugend als besonders vulnerable Gruppe wahrgenommen.

⁹ Gesetz betreffend die Versorgung arbeitsscheuer und liederlicher Personen in Zwangsarbeits- oder Besserungsanstalten, 1933, Art. 1.

¹⁰ Das Argument der Prävention findet sich auch in anderen Ländern. In der Schweiz beispielsweise fanden entsprechende Diskussionen im Schweizerischen Zivilgesetzbuch, das 1912 in Kraft trat, ihren Niederschlag. Vgl. Ramsauer, 2000, oder Leuenberger/Seglias, 2015. Mit der Möglichkeit der polizeilichen Verwahrung erhoffte sich der liechtensteinische Gesetzgeber zudem ein rasches Interventionsinstrument. Versorgungsgesetz 1958, Art. 4.

¹¹ LI LA LTA 1958/L10: Motivenbericht zum Gesetzesentwurf betreffend Versorgungsmassnahmen für arbeitsscheue und liederliche Personen vom 28.08.1958, S. 1.

¹² Vgl. Gusset et al., 2021, S. 375–377, 443, 462.

¹³ LI LA LTA 1958/L10: Motivenbericht zum Gesetzesentwurf betreffend Versorgungsmassnahmen für arbeitsscheue und liederliche Personen vom 28.08.1958, S. 2.

Diese Erweiterung gegenüber dem Gesetz von 1933 gab im Landtag durchaus zu reden. Während der FBP-Abgeordnete Martin Risch, Landesphysikus und früheres Gründungsmitglied des Liechtensteinischen Heimatdienstes, das alte Gesetz als «gar nicht so unzulänglich» bezeichnete, war sein 1957 neu in den Landtag gewählter Parteikollege Ernst Büchel grundsätzlich kritisch ob der Eingriffe in die individuelle Freiheit.¹⁴ Landtagspräsident Josef Hoop (Fortschrittliche Bürgerpartei) warf ein, dass gerade aus diesem Grund die Massnahmen gegenüber einem ersten Entwurf der Redaktionskommission entschärft worden seien: «Denn der ursprüngliche Entwurf sah viel drakonischere Massnahmen vor, die effektiv die persönliche Freiheit sehr tangiert hätten», so Hoop.¹⁵ Der Motivenbericht der Regierung betonte, dass betroffene Personen «nicht entrechtet werden». Insbesondere die «Verwahrung» solle den Vorschriften des Landesverwaltungspflegesgesetzes folgen, «d.h. in jedem Fall hat der Betroffene die Wohltat der Verteidigung und des rechtlichen Gehörs für sich. Aber etwas muss geschehen», so der Motivenbericht weiter.¹⁶ Dass Büchel mit seinem Einwand Recht behalten sollte und der Anspruch auf transparente und faire Verfahren in den kommenden Jahrzehnten oft nicht eingelöst wurde, das zeigte beispielsweise ein von der liechtensteinischen Regierung in Auftrag gegebener Bericht zwei Jahrzehnte später.¹⁷

Bemerkenswert ist in der Diskussion von 1958 die Erkenntnis der Regierung, dass durch eine administrative Internierung in eine, meist ausländische, Einrichtung und einen damit verbundenen zeitlichen Ausschluss aus der Gesellschaft die angestrebte Wiederherstellung der gesellschaftlichen Konformität kaum gelingen konnte. Es sollten deshalb zusätzliche Mittel geschaffen werden, um

«den Fehlbaren zur Umkehr zu bewegen. [...] Denn davon haben weder Land noch Gemeinde noch die Familie etwas, dass man diesen Menschen irgendwo in eine Anstalt für ein bis zwei Jahre steckt, um ihn dann wo möglich noch ungebessert, verhärtet oder überhaupt an der Familie interesselos zurückzuerhalten.»¹⁸

Was blieb, war die Überzeugung der Mehrheit des Landtags und der Regierung, dass es zusätzliche gesetzliche Mittel benötigte, um Personen ab 16 Jahren, die durch «eigenes Verschulden [...] fürsorgebedürftig» wurden, einer zusätzlichen Form der Überwachung und Führung zuzuführen. Der gesamte Landtag war sich einig, dass die Unterstellung unter den Fürsorgedienst nur bei «eigenem Verschulden» oder bei schwerer Krankheit angewandt werden sollte.¹⁹ Damit herrschte im Landtag auch Einigkeit darüber, die Unterscheidung zwischen Selbstverschuldung und unverschuldeter Notlage im Gesetz beizubehalten. Der weit dehbare Begriff der Selbstverschuldung wurde zusätzlich um «verschwenderische» Personen» und «solche, die die Unterstützungspflicht vernachlässigen» erweitert. Besonders hervorgehoben wurden in diesem Zusammenhang die

¹⁴ LTP, Sitzung vom 11.09.1958, S. 122.

¹⁵ Ebd., S. 123.

¹⁶ LI LA LTA 1958/L10: Motivenbericht zum Gesetzesentwurf betreffend Versorgungsmassnahmen für arbeitsscheue und liederliche Personen vom 28.08.1958, S. 2–3.

¹⁷ Scheuzger/Seglias, 2021, S. 170–172.

¹⁸ LI LA LTA 1958/L10: Motivenbericht zum Gesetzesentwurf betreffend Versorgungsmassnahmen für arbeitsscheue und liederliche Personen vom 28.08.1958, S. 2.

¹⁹ LTP, Sitzung vom 11.09.1958, S. 120; ebd., Sitzung vom 14.10.1958 (in der Einladung ist der 13.10.1958 angeführt, im Protokoll wurde später auch der 13.10. genannt), S. 133.

Verantwortung der Väter und damit die Gefahr einer «Vernachlässigung der Unterstützungspflicht». Darin zeigt sich nicht zuletzt die erneute Festschreibung eines Rollenverständnisses und Familienbildes, in dem der Vater für den Unterhalt von Ehefrau und Kindern verantwortlich zeichnete. Bemerkenswert ist dabei die Klammerbemerkung, die sowohl die Ehefrau und die gemeinsamen Kinder inkludierte als auch die Verantwortung, die «der aussereheliche Vater gegenüber dem ausserehelichen Kinde» trug ausführte.²⁰

Mit dem Aspekt der Selbstverschuldung verknüpft blieb die Bekämpfung des Alkoholabusus, der sich etwa in den Bedingungen für eine vorzeitige Entlassung aus einer administrativen Internierung wiederfindet. Diese sollte nur gewährt werden, wenn sich eine Person «freiwillig» verpflichtete, während der Bewährungsfrist auf jeglichen Alkoholkonsum zu verzichten.²¹ Der Landtag diskutierte in diesem Zusammenhang die Frage der Haftung Dritter, falls das dazu ausgesprochene Alkoholverbot verletzt würde. Er nahm damit eine Bestimmung aus dem Armengesetz von 1869 auf, nach dem sich Wirte, die ein Wirtshausverbot missachteten, strafbar machten.²² Während ein Teil der Abgeordneten Gastwirte, Händler und Private bei «verbotswidrigen Handlungen» in die Pflicht nehmen wollte, hatte Ernst Büchel auch hier juristische Bedenken und sah in diesem Ansinnen einen Widerspruch zur gängigen Strafrechtslehre.²³ Der Passus fand keinen Eingang in das Gesetz.²⁴ Keine Erwähnung fanden ein sich andernorts verändernder Blick in der Fürsorge und Medizin auf den Alkoholismus als Erkrankung und zeitgenössische Ansätze der Suchtbehandlung.²⁵

Anders als bei der Frage nach den Umständen einer Eigenverschuldung ergab sich aus der Beibehaltung der zentralen Begriffe im Titel des Gesetzes, nämlich «liederlich» und «arbeitscheu», kein Diskussionsbedarf. Einzig in Bezug auf die Frage, wer welche Form der «Verwahrlosung» feststellen könne, zeigt sich, dass einzelne Mitglieder des Landtags sich an der vagen Begrifflichkeit festzustellender Normabweichungen und dem damit verbundenen behördlichen Handlungsspielraum störten. Der Gesetzesentwurf sah vor, dass für die Feststellung der «Verwahrlosung» ein amtsärztliches Gutachten notwendig sei. Risch plädierte für die Unterscheidung zwischen einer «moralischen», einer «seelischen» und einer «körperlichen Verwahrlosung». Er anerkannte die medizinische Expertise des Amtsarztes bei der Beurteilung eines Gesundheitszustandes wie «Un-

²⁰ Im Rahmen der Lesungen im Landtag wurde zudem festgelegt, dass die «Einweisung in eine Besserungsanstalt» immer auch die «Unterstellung unter den Fürsorgedienst» bedeutete. LI LA LTA 1958/L10: Motivenbericht zum Gesetzesentwurf betreffend Versorgungsmassnahmen für arbeitsscheue und liederliche Personen vom 28.08.1958, S. 1; Scheuzger/Seglias, 2021, S. 120–121.

²¹ LTP, Sitzung vom 20.11.1958, S. 186–187. Auch mit Blick auf den zeitgleich diskutierten «Jugendschutz» fand eine Verknüpfung mit Forderungen der Alkoholabstinenz statt. LTP, Sitzung vom 11.09.1958, S. 121. Der spätere Regierungschef Gerard Batliner verwies in seiner Argumentation bei der Diskussion «seines» Entwurfs ebenfalls auf die besonderen Herausforderungen bei «Verwahrlosten» und «Alkoholikern». Hier sahen der Regierungschef und mit ihm die Regierung die Grenzen der freiwilligen Fürsorge. Scheuzger/Seglias, 2021, S. 143.

²² Armengesetz, 1869, § 15.

²³ LTP, Sitzung vom 11.09.1958, S. 119–120.

²⁴ LTP, Sitzung vom 14.10.1958 (in der Einladung ist der 13.10.1958 angeführt), S. 134–135; ebd., Sitzung vom 20.11.1958, S. 186.

²⁵ Vgl. Gusset et al., 2021, S. 218–224; Tanner 1986; Spöring, 2017. In der Praxis des Fürsorgedienstes wird sichtbar, dass die Organisation von sogenannten Vegällungskuren, z. B. mit dem Medikament Antabus, Teil der Arbeit war. Vgl. Scheuzger/Seglias, 2021, S. 132.

terernährung» oder die «Folgen einer Misshandlung», nicht aber für eine Beurteilung einer «seelischen Verwahrlosung».²⁶ Damit präzierte Risch seine Definition einer «körperlichen Verwahrlosung», liess indes für die «seelische» sowie die «moralische» Verwahrlosung keine vergleichbare Definition folgen. Der Landtag folgte Rischs Anliegen und einem entsprechenden Formulierungsvorschlag von Regierungschef Alexander Frick, der die ärztliche Begutachtung auf körperliche Aspekte limitierte.²⁷

Die Gesetzesrevision wurde mit wenigen Anpassungen angenommen.²⁸ Die Schaffung des Fürsorgedienstes und der Versuch, präventive Massnahmen, die den Anstaltseinweisungen vorgelagert waren, zu stärken, trugen in sich einen ersten Ansatz abgestufter staatlicher Angebote im Fürsorgewesen. Der Motivenbericht der Regierung bezeichnete es deshalb als «Fürsorgegesetz» in einem «gewissen Sinne», auch im Wissen um eine anstehende Revision des Armengesetzes von 1869.²⁹

Die Gesetzesrevision von 1958 brachte eine Erweiterung staatlicher Aufgaben im Sozialwesen. Die institutionellen Rahmenbedingungen für den Betrieb des Fürsorgedienstes waren indes noch nicht gegeben. In Ermangelung staatlicher Strukturen wurde die Bereitstellung des Fürsorgedienstes bis zur Schaffung des Jugend- und Fürsorgeamtes 1966 an das Liechtensteinische Rote Kreuz (LRK) delegiert.³⁰ Das Land übernahm die Kosten und das LRK stellte mit seiner Familienfürsorgerin, Hedwig Gligorin, die personellen Ressourcen. Hedwig Gligorin amtierte als Leiterin des Fürsorgedienstes, auch Fürsorgeamt genannt, das noch kein Teil der Landesverwaltung war, von 1962 bis 1966.³¹

EIN ENTWURF FÜR EIN FÜRSORGEGESETZ NIMMT FAST ALLE HÜRDEN (1963)

Im Anschluss an die Gesetzesrevision von 1958 sollte der Vorschlag für ein neues Fürsorgegesetz ausgearbeitet werden, welches das Armengesetz von 1869 definitiv abzulösen hatte. Damit stand Liechtenstein nicht alleine. Auch in der Schweiz fanden in den 1960er-Jahren Revisionen der kantonalen Armengesetze statt, welche mancherorts sprachliche Verschiebungen hin zum Begriff der Fürsorge erfuhren. Insbesondere Aspekte der «Eingriffsfürsorge» wurden dabei zunehmend kritisch diskutiert. Die mitunter parallel verlaufenden Revisionen der kantonalen Versorgungsgesetze verbesserten in der Schweiz Verfahrensgarantien und sahen richterliche Rekursinstanzen vor. Die Zahl der administrativ internierten Personen war in der Schweiz rückläufig und bis dahin genutzte Internierungsbegründungen wie «Liederlichkeit» oder «Arbeitsscheu» wurden weniger

²⁶ LTP, Sitzung vom 14.10.1958 (in der Einladung ist der 13.10.1958 angeführt), S. 130.

²⁷ LTP, Sitzung vom 14.10.1958 (in der Einladung ist der 13.10.1958 angeführt), S. 131.

²⁸ LTP, Sitzung vom 20.11.1958, S. 186.

²⁹ LI LA RF 282/072/002: Fürstliche Regierung: Motivenbericht zum Gesetzesentwurf betr. Versorgungsmassnahmen für arbeitsscheue und liederliche Personen, Vaduz, 28. August 1958, S; LI LA LTA 1958/L10: Motivenbericht zum Gesetzesentwurf betreffend Versorgungsmassnahmen für arbeitsscheue und liederliche Personen vom 28.08.1958, S. 1.

³⁰ Vgl. dazu ausführlich: Scheuzger/Seglias, 2021, S. 131–135.

³¹ Zur Ausgestaltung des Fürsorgedienstes, der bis zur Schaffung des Fürsorgeamtes 1966 durch die Familienfürsorgerin des Liechtensteinischen Roten Kreuzes geführt wurde, vgl. Scheuzger/Seglias, 2021, S. 130–134.

oft angewendet.³² Auch in Liechtenstein war die Zahl der administrativen Einweisungen aufgrund von «Liederlichkeit» oder «Arbeitsscheu» im Rückgang begriffen.³³ Inwieweit dies in einen Zusammenhang mit der Arbeit des Fürsorgedienstes gebracht werden kann, bedarf zusätzlicher Forschung.

Im Oktober 1963 war der Gesetzesentwurf für ein neues liechtensteinisches Fürsorgegesetz bereit für die Vernehmlassung in den Gemeinden. Regierungsrat Josef Büchel, Ressortleiter Soziales und Regierungschefstellvertreter, betonte noch einmal: Trotz «sozialpolitischer Massnahmen», welche die Entstehung wirtschaftlicher Not zu verhindern suchten, wie etwa die AHV oder die IV, gebe es «immer noch zahlreiche Fälle [...], in denen Not aus Selbstverschulden oder aus andern [...] nicht behebbaren Gründen entsteht und ebenfalls einer Lösung harrt».³⁴ Der sozialstaatliche Ausbau könne nicht alle Formen der wirtschaftlichen Not aufheben, so Büchel weiter.³⁵ Es sei deshalb notwendig, «die individuelle Hilfe und Fürsorge, die nun in der Umerziehung, in der persönlichen Betreuung und in der Bereitstellung von Mitteln zur Behebung der Not im Einzelfalle sich auswirken soll», zu stärken.³⁶ Die Aussage liess substantielle Anpassungen gegenüber dem Armeengesetz von 1869 vermuten und weist in der Wortwahl Referenzen zu neuen Methoden der Sozialen Arbeit auf, z. B. zur verstärkt aufkommenden Einzelfallhilfe. Der Anspruch einer umfassenden gesetzlichen Grundlage und einer Koordination der Fürsorge zeugt zudem von einem stärkeren Engagement des Landes in diesem Bereich.³⁷ Der 78 Artikel umfassende Gesetzesentwurf erinnert indes im Aufbau, aber auch in der Argumentation und Begrifflichkeit, an seinen Vorgänger. Gerade die vorgesehenen Bestimmungen zur «Eingriffsfürsorge» waren im neuen Gesetz prominent vertreten.

Abkehr vom System der «Almosenempfänger»?

Ebenfalls viel Raum erhielten im Gesetzesentwurf finanzielle Reglementierungen. Verwandtenunterstützung oder die Bedingungen zur Rückerstattung erhaltener Leistungen wurden darin detailliert geregelt. Die Frage nach der «Würdigkeit» fand auch in diesem Gesetz erneut Niederschlag, ebenso die damit verbundene Möglichkeit, staatliche Unterstützung zu verweigern oder bezogene Beträge zurückzuverlangen. Damit zeigt sich eine lange Beharrlichkeit der Unterteilung in «würdige» und «unwürdige» Arme. In jene also, die als arbeitsfähig eingeschätzt wurden und damit einer Unterstützung durch das Gemeinwesen «unwürdig» waren, und in jene, die unverschuldet auf Unterstützung angewiesen waren und deshalb als «würdig» erachtet wurden. Damit

³² Guggisberg/Dal Molin, 2019, S. 91–101; Germann, 2014, S. 11. Vgl. auch: Rietmann, 2013, S. 132–133, S. 248–250; Badran 2012, S. 59.

³³ Hinweis aus Scheuzger/Seglias, 2021, S. 144.

³⁴ LI LA RF 296/072/003: Sozialhilfe, Weisungen zum Sozialhilfegesetz, kurze Begründung zum vorgelegten Entwurfe eines Fürsorgegesetzes, 24.10.1963. Büchel hatte zuvor auch an der Revision des *Gesetzes betreffend Versorgungsmassnahmen für arbeitsscheue und liederliche Personen* von 1958 in der dreiköpfigen Kommission mitgearbeitet. Scheuzger/Seglias, 2021, S. 119.

³⁵ LI LA PA 130/5, 1963–1964: Dr. Gerard Batliner, Schaffung eines Sozialhilfegesetzes, Kurze Begründung zum vorgelegten Entwurfe eines Fürsorgegesetzes, S. 1.

³⁶ Ebd.

³⁷ Ebd., S. 2.

war kein Recht auf staatliche Unterstützung vorgesehen. Der Gesetzesvorschlag verharrte letztlich in der Logik einer Armenpflege zwischen Unterstützung und Disziplinierung, wobei vage blieb, welche Bedingungen für die Auszahlung einer finanziellen Unterstützung gelten sollten. Formulierungen wie: «Personen, die der Gewährung einer Zuwendung als unwürdig erscheinen [...] Personen, die dauernd aus Armenmitteln unterstützt werden», liessen viel Raum zur Interpretation.³⁸ Nach wie vor waren herkömmliche Begrifflichkeiten wie «Verwahrlosung», «Liederlichkeit» oder «Arbeitsscheu» Teil des neuen Gesetzesentwurfs; ebenso der Ausschluss von Unterstützungsleistungen, wenn «die Unterstützungsbedürftigkeit als Folge einer unbedingten Freiheitsstrafe von mindestens sechs Monaten» erwuchs.³⁹ Besonders anschaulich wird die fluide Begrifflichkeit bei der Idee einer «Bedarfsrente», die im Gesetz ebenfalls geregelt werden sollte. Wenn die Renten der AHV und der IV nicht ausreichten, sollte eine sogenannte Bedarfsrente, im Sinne einer Ergänzungsleistung, diese Lücke füllen. Der Gesetzesentwurf sah eine jährliche Festlegung der Renten vor und sollte für «besonders harte Fälle» gelten. Gleichzeitig bestand kein einklagbarer Anspruch auf die Gewährung einer Bedarfsrente.⁴⁰ Bezeichnenderweise war genau die Abkehr von einem System der «Almosenempfänger» und ein «gewisser Anspruch auf die Gewährung von Fürsorge» erklärtes Ziel des Gesetzesvorschlags.⁴¹

Der Gesetzesentwurf beinhaltete gleichzeitig Neuerungen, die später Eingang in das Sozialhilfegesetz von 1965 finden sollten, etwa die Institutionalisierung prozentualer Beiträge des Landes an die Sozialhilfe in der Höhe von 50 Prozent. Dies, sofern die Überprüfung durch das Fürsorgeamt eine «Zweckmässigkeit» ergab.⁴² Auch in der Umsetzung sah der Gesetzesentwurf eine Stärkung der Landesbeteiligung vor, unter anderem mit der Eingliederung des Fürsorgedienstes in die Landesverwaltungsstrukturen. Parallel zu verschiedenen Schweizer Kantonen sollte die zunehmende Mobilität bei der Finanzierung berücksichtigt werden und künftig nicht mehr die Heimatgemeinde, sondern die Wohnsitzgemeinde für individuelle Unterstützungsleistungen zuständig zeichnen.⁴³ Die Gemeindeaufgaben schliesslich sollten neu auf mehrere Personen verteilt werden. Dafür waren sogenannte Fürsorgekommissionen vorgesehen. In den Gremien mit drei bis fünf

³⁸ LI LA PA 130/5, 1963–1964: Dr. Gerard Batliner, Schaffung eines Sozialhilfegesetzes, Fürsorgegesetz Entwurf vom Oktober 1963, Art. 20, Art. 22.

³⁹ Ebd., Art. 30–41, hier Art. 32.

⁴⁰ Ebd., Art. 19. Durch die Schaffung einer obligatorischen Kranken- und Unfallversicherung für Personen mit einem Einkommen unter dem Existenzminimum versuchte ein erster Gesetzesentwurf, einen weiteren Baustein der sozialstaatlichen Sicherung aufzunehmen, der in den vergangenen Jahrzehnten für Arbeitnehmende schrittweise umgesetzt wurde. LI LA PA 130/5, 1963–1964: Dr. Gerard Batliner, Schaffung eines Sozialhilfegesetzes, Fürsorgegesetz Entwurf vom Oktober 1963, Art. 25. Ein allgemeines Krankenversicherungsobligatorium wurde in Liechtenstein 1971 eingeführt. Der Unfallrisikoversicherungsschutz wurde sukzessive bis 1972 auf die gesamte Bevölkerung ausgeweitet. Vgl. Hoch, 2011a; Ders., 2011b.

⁴¹ LI LA PA 130/5, 1963–1964: Dr. Gerard Batliner, Schaffung eines Sozialhilfegesetzes, Kurze Begründung zum vorgelegten Entwurf eines Fürsorgegesetzes, S. 2.

⁴² LI LA PA 130/5, 1963–1964: Dr. Gerard Batliner, Schaffung eines Sozialhilfegesetzes, Fürsorgegesetz Entwurf vom Oktober 1963, Art. 29.

⁴³ LI LA PA 130/5, 1963–1964: Dr. Gerard Batliner, Schaffung eines Sozialhilfegesetzes, Kurze Begründung zum vorgelegten Entwurf eines Fürsorgegesetzes, S. 3. Damit sollten auch «Abschiebungen» nicht mehr zulässig sein. LI LA PA 130/5, 1963–1964: Dr. Gerard Batliner, Schaffung eines Sozialhilfegesetzes, Fürsorgegesetz Entwurf vom Oktober 1963, Art. 28.

Personen war auch der Einsitz von Frauen angedacht.⁴⁴ Die Umsetzung der Entscheide dieser Gremien wiederum oblag dem Fürsorgedienst. In diesem Kontext waren «fürsorgepolizeiliche Massnahmen» vorgesehen, aber auch Aufgaben im Bereich der sogenannten «freiwilligen Fürsorge», und damit eine «persönliche Betreuung», wie sie bereits die Familienfürsorgerin des Liechtensteinischen Roten Kreuzes und Leiterin des Fürsorgedienstes, Hedwig Gligorin, seit 1962 in ihrem Pflichtenheft stehen hatte.⁴⁵ Ziel war es, «die Unterstützung nach Möglichkeit so zu leisten, dass sie weder durch den Empfänger noch durch dessen Familienangehörige missbraucht werden können.»⁴⁶ Damit wohnte dem Gesetz ein grundlegendes Misstrauen gegenüber unterstützungsbedürftigen Personen inne, das durch die Möglichkeit der Überwachung der Unterstützten durch die Organe der Fürsorge zusätzlich verstärkt wurde.⁴⁷

Die Reaktionen der Gemeinden im Rahmen der Vernehmlassung des Gesetzesentwurfes fielen unterschiedlich aus und reichten von vorbehaltloser Zustimmung bis zu grundsätzlichen Vorbehalten, so aus Vaduz und Balzers.⁴⁸ Die Vorbehalte betrafen vor allem Fragen der Zuständigkeit und mögliche Einschränkungen der Kompetenzen der Gemeinden, weniger die eben ausgeführte Stossrichtung des Entwurfs.⁴⁹ Anders als bei früheren Anläufen war das Hauptargument der fehlenden Finanzierung indes verschwunden. Eine Mehrheit der Gemeinden stimmte dem neuen Vorschlag zu. Damit waren Ende 1963 die Voraussetzungen für eine Annahme des Gesetzes im Landtag grundsätzlich gegeben.

⁴⁴ Der Vorschlag zur Einsitznahme von Frauen in entsprechenden Gremien geht laut Nipp (2014, S. 20) auf den St. Galler Juristen und Kantonsrichter Josef F. Lenzlinger zurück. Er wurde 1945 mit der Ausarbeitung des ersten Entwurfes eines Jugendgesetzes beauftragt, der nicht umgesetzt wurde. Analog zur Praxis im Kanton St. Gallen schlug er dabei die Schaffung sogenannter Jugendschutzkommissionen vor. In diesem Zusammenhang brachte er die Mitwirkung von Frauen in amtlichen Kommissionen ins Spiel. Die Mitwirkung der Frauen hatte nicht primär zum Ziel, den Frauen mehr politische Mitsprache zu geben, sondern für die Beurteilung von jungen Frauen die weibliche Perspektive einzubeziehen. Bei Lenzlinger spielte auch der Schutz der Minderjährigen vor Erwachsenen mit. Er verwies in seinem Motivenbericht explizit auf die jüngst bekannt gewordenen Fälle von Misshandlung von sogenannten «Verdingkindern».

⁴⁵ LI LA RF 286/072/027: Verordnung zum Fürsorgegesetz, Reg. Beschluss vom 7. Juni 1962, Instruktion für die Führung des Fürsorgeamtes durch Fräulein Hedwig Gligorin, Fürsorgerin des Liechtensteinischen Roten Kreuzes vom 25. April 1963.

⁴⁶ LI LA PA 130/5, 1963–1964: Dr. Gerard Batliner, Schaffung eines Sozialhilfegesetzes, Fürsorgegesetz Entwurf vom Oktober 1963, Art. 42.

⁴⁷ Ebd., Art. 45. Das Gesetz enthält eine Verschwiegenheitsklausel: «Die Namen der Unterstützten dürfen nicht öffentlich bekannt gegeben werden.» Ebd., Art. 46.

⁴⁸ Scheuzger/Seglias, 2021, S. 137.

⁴⁹ LI LA RF 296/072/3: Sozialhilfe – Schreiben der Gemeindevorsteherung Schellenberg an die Fürstliche Regierung vom 16.01.1964; ebd., Schreiben der Gemeinde-Vorsteherung Ruggell an die fürstliche Regierung vom 15.01.1964, und ebd., Schreiben der Gemeindevorsteherung Vaduz an die hohe fürstliche Regierung vom 06.02.1964. Für die Ausarbeitung hatte sich der Regierungssekretär mit allen Kantonen, einzelnen deutschen Bundesländern sowie dem angrenzenden Vorarlberg in Verbindung gesetzt und den dortigen Stand der Gesetzgebung erfragt. Vgl. LI LA RF 296/072/003/001: Sozialhilfegesetz, oder LI LA V 141/445: Amt für Soziale Dienste, Sozialhilfegesetzgebung, Revision, Sozialhilfegesetze und -Revisionen von verschiedenen Kantonen (1971-1984); LI LA RF 296/072/3: Sozialhilfe – Schreiben der Gemeindevorsteherung Balzers an die fürstliche Regierung vom 30.01.1964; ebd., Bericht und Antrag der Fürstlichen Regierung an den Hohen Landtag betreffend die Schaffung eines Sozialhilfegesetzes vom 08.06.1965.

«STRAFE HAT MIT FÜRSORGE NICHTS ZU TUN» – DER ENTWURF EINES NEUEN SOZIALHILFEGESETZES FÜR LIECHTENSTEIN (1964)

Der seit 1962 als Regierungschef amtierende Gerard Batliner (FBP) war mit dem vorliegenden Entwurf nicht einverstanden. Aus Sicht des Regierungschefs entsprach der in die Vernehmlassung geschickte Gesetzesentwurf nicht dem Grundsatz einer modernen Sozialgesetzgebung und bewegte ihn zu einem folgenschweren Schritt: Er liess einen neuen Gesetzesentwurf ausarbeiten. Eine ausführliche Begründung oder nachträgliche Reflexion Batliners hierzu ist der Verfasserin nicht bekannt. Gleichwohl ergeben sich klare Hinweise aus unterschiedlichen Quellen. Besonders anschaulich wirkt ein Dokument, das sich in Batliners persönlichen Akten im Liechtensteinischen Landesarchiv befindet: eine von ihm und Josef Büchel handschriftlich kommentierte Kopie des Gesetzesentwurfes von 1963. Auf der ersten Seite steht in Rot: «Strafe hat mit Fürsorge nichts zu tun.»⁵⁰ Besonders oft finden sich handschriftliche Anmerkungen und rot angestrichene Passagen zu vagen Begrifflichkeiten, oft in Verbindung mit Möglichkeiten der Verweigerung oder Reduktion von Unterstützungsleistungen – z. B. beim Begriff «unwürdig» –, aber auch beim Einbezug polizeilicher Massnahmen.⁵¹

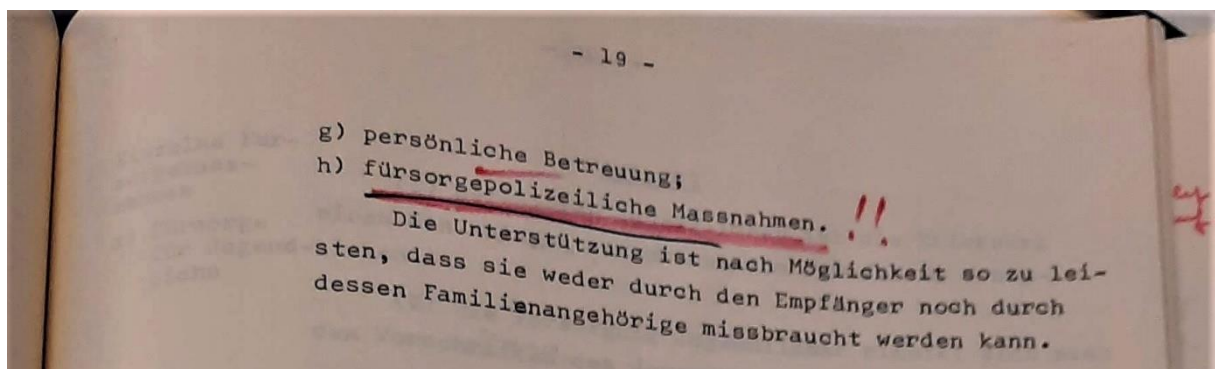


Abbildung 2. Die Begriffe «Fürsorge» und «polizeiliche Massnahmen» zusammen veranlassten den Regierungschef an dieser Stelle nicht nur dazu, diese rot zu unterstreichen, sondern mit doppelten Ausrufezeichen zu versehen.

Quelle: LI LA PA 130/5, 1963–1964: Dr. Gerard Batliner, Schaffung eines Sozialhilfegesetzes, Fürsorgegesetz Entwurf vom Oktober 1963, Art. 42, S. 19.

Die Durchsicht des Gesetzesentwurfes veranlasste den Regierungschef zu eigenen Nachforschungen. Im November 1963 erkundigte er sich beim Vorarlberger Amtsdirektor über die gesetzliche Situation in Österreich. Dieser beschied ihm, dass in Österreich eine «Grundsatzgesetzgebung» fehle. Der Amtsdirektor verwies aber auf einschlägige Literatur zur Situation in Österreich mit dem Hinweis: «Die Broschüren haben leider einen gewissen «Linksdrall», aber man hat sich von dieser Seite eben weit mehr mit dem Problem beschäftigt.»⁵² In den Quellen findet sich ein Hinweis darauf, dass Batliner Literatur zur Situation in Deutschland bestellte. Dies zeigt, dass Batliner

⁵⁰ LI LA PA 130/5, 1963–1964: Dr. Gerard Batliner, Schaffung eines Sozialhilfegesetzes, Fürsorgegesetz Entwurf vom Oktober 1963, S. 1.

⁵¹ Ebd., Art. 19.

⁵² LI LA PA 130/5, 1963–1964: Gerard Batliner, Schaffung eines Sozialhilfegesetzes (1963-1963), Schreiben Elmar Grabherr an den Regierungsssekretär vom 21.11.1963.

auch in diese Richtung schaute.⁵³ Im März 1964 schliesslich nahm der Regierungschef Kontakt auf mit Anton Hunziker. Der Beizug von externen Experten zur Erarbeitung von Gesetzesentwürfen war nicht neu. Neu war, dass neben der juristischen Expertise auch die Erfahrung aus dem Fürsorgewesen, vor allem aber die Perspektive der Sozialen Arbeit einbezogen wurde.⁵⁴

Hunziker war ein wichtiger Akteur in der Etablierung der Sozialen Arbeit als wissenschaftliche Disziplin in der Schweiz und damit der «klassischen Einzelfallhilfe».⁵⁵ Ihm wird die erstmalige Verwendung des Begriffs «Sozialarbeitswissenschaft» in einer deutschsprachigen Publikation zugeschrieben.⁵⁶ Hunziker war gleichzeitig sehr gut vernetzt mit den zentralen Akteurinnen und Akteuren der katholischen Heilpädagogik. Er bekleidete während seiner beruflichen Laufbahn unterschiedliche Funktionen, insbesondere im katholischen Umfeld. Er arbeitete und publizierte beispielsweise am *Heilpädagogischen Institut* der Universität Freiburg (Schweiz), das von Eduard Montalta geleitet wurde, oder war Herausgeber der Zeitschrift *Caritas* und langjähriger Berater für Sozialarbeit des Schweizer Caritas-Verbandes.⁵⁷

Im März 1964 telefonierten Batliner und Hunziker, die sich bis dahin nicht persönlich gekannt hatten, zum ersten Mal. Im Anschluss daran bedankte sich der Regierungschef für die grundsätzliche Bereitschaft zur Ausarbeitung eines Entwurfs zu einem liechtensteinischen Fürsorgegesetz: «Wie ich Ihnen bereits gesagt habe, liegt es mir sehr daran, möglichst bald einen eigenen Entwurf zu einem zeitgemässen Fürsorgegesetz vorlegen zu können.»⁵⁸ Im April erfolgte die Auftragserteilung.⁵⁹ Hunziker empfahl für die Ausarbeitung der finanziellen Bestimmungen, inklusive der wirtschaftlichen Fürsorge, den Berner Fürsprecher Alfred Kropfli.⁶⁰ Dieser war Vorsteher der Abteilung Armenwesen der Direktion der sozialen Fürsorge der Stadt Bern und leitete später das Fürsorgeamt der Bundeshauptstadt. Er kannte die politischen Diskussionen rund um die Revision des Berner Fürsorgegesetzes von 1962 sehr gut. Kropfli amtete zudem als Aktuar der *Schweizerischen Konferenz für öffentliche Fürsorge*, der heutigen SKOS, und war mit den überkantonalen Diskussionen auf politischer Ebene auch aus der Verwaltungsperspektive vertraut.⁶¹

⁵³ LI LA PA 130/5, 1963–1964: Gerard Batliner, Schaffung eines Sozialhilfegesetzes (1963-1963), Schreiben des Regierungsssekretärs an die Buchhandlung Schulthess und Co in Zürich vom 24. Januar 1964.

⁵⁴ Vgl. Epple, 2013, S. 47.

⁵⁵ Schmocker, 2021, S. 35.

⁵⁶ Laut Schmocker (2021, S. 35) verwendete Hunziker den Terminus in: Hunziker, Anton: *Theorie und Nomenklatur der Sozialen Arbeit*. Universität Fribourg, Luzern: Caritas-Verlag, 1964. Vgl. auch: Petersohn, 2015.

⁵⁷ Vgl. Epple, 2013, S. 47; Leuenberger/Seglias, 2015, S. 240–242; Schwesterngemeinschaft, 1993, S. 35; Stebler, 1969, S. 184; Schmocker, 2021, S. 35; Hunziker, 1971, S. 1.

⁵⁸ LI LA PA 130/5, 1963–1964: Gerard Batliner, Schaffung eines Sozialhilfegesetzes (1963), Schreiben Gerard Batliner an Anton Hunziker vom 31.03.1964. Hunziker erhielt mit diesem Schreiben Abschriften unterschiedlicher Gesetzestexte seit dem Armengesetz von 1869.

⁵⁹ Ebd., Schreiben Gerard Batliner an Anton Hunziker, Luzern vom 08.04.1964.

⁶⁰ Ebd., Schreiben A. Steinmann, Luzern an Gerard Batliner vom 22.05.1964 und Schreiben Alfred Kropfli, Fürsprecher Bern an Gerard Batliner vom 14.05.1964.

⁶¹ Ebd., Schreiben Gerard Batliner an Anton Hunziker, Luzern vom 08.04.1964; LI LA RF 304/091: Schreiben der Schweizerischen Konferenz für öffentliche Fürsorge o. D.; Hunziker, 1966, S. 55; LI LA, V 141/439: Amt für Soziale Dienste, Korrespondenz betreffend die Revision des Sozialhilfegesetzes von 1968-1982, Schreiben des Amtsleiters an Regierungsrat Egmond Frommelt vom 06.02.1981; LI LA RF 296/072/3: Sozialhilfe, Motive zum speziellen Teil des Fürsorgegesetzentwurfes vom 24.10.1963; LI LA RF 296/072/3/1: Sozialhilfegesetz, Regierungsvorlage zum Sozialhilfegesetz des Fürstentums Liechtenstein. Anton Hunziker: Entwurf zum Motivenbericht vom 29.09.1965. Vgl. auch, Hohn, Nachruf 2002.

Orientierung an den Grundsätzen der Einzelfallhilfe

Etwas mehr als einen Monat später, Mitte Mai 1964, sandten Hunziker und Kropfli 15 Exemplare ihres Entwurfs für ein neues Sozialhilfegesetz per Express nach Vaduz.⁶² Diesem Gesetzesentwurf lag ein anderes Verständnis der Fürsorge zugrunde als jenem von 1963, vor allem im Hinblick auf die Aufgabe der Sozialen Arbeit, was sich auch in der Namensgebung manifestierte. Aus dem Fürsorgegesetz war ein Sozialhilfegesetz geworden. Das neue Sozialhilfegesetz sollte die rechtlichen Grundlagen schaffen, um künftig dem Grundsatz einer professionellen Sozialen Arbeit folgen zu können. Die Verfasser orientierten sich dabei an der seit den 1950er-Jahren in der Schweiz Einzug haltenden und international geführten Methodendiskussion. Ausgehend von der sogenannten Einzelfallhilfe («Social Casework») orientierte diese sich an einer inkludierenden Sozialarbeit, welche die Zusammenarbeit und Beratung mit Klientinnen und Klienten propagierte. Diese Veränderungen trafen auf eine bis dahin stark paternalistisch geprägte Fürsorge und stellten bestehenden, mehrheitlich männlichen Diskursträgern und deren bisweilen dominanten Expertenstatus ein neues Leitbild entgegen. Damit einher gingen auch Forderungen, Grundrechte bedürftiger Menschen besser zu schützen.⁶³ In diesem Geiste war der Entwurf von 1964 verfasst. In ihrer vierseitigen Begründung zum neuen Gesetzesentwurf führten die beiden Verfasser folgende Grundsätze auf:

«Das. Sozialhilfegesetz basiert vollständig auf der sog. fürsorglichen Zielsetzung, d. h.

- Es ist eine Terminologie gewählt, welche der Hilffearbeit förderlich ist und welche der Fürsorbedürftige sogar bei Massnahmen nach einer gewissen Reifezeit akzeptieren kann;
- Es sind keine Eingriffe mit «sicherheitspolizeiliche[r?] Zielsetzung» statuiert: alle Massnahmen sind auf Förderung oder Heilung ausgerichtet;
- Alle Sanktionen sind ausgemerzt.»⁶⁴

Ein zentrales Element war dabei die «Trennung von Amt und Behörde» und damit eine klare Trennung zwischen der «freiwilligen und der behördlichen Eingriffsfürsorge», wie es Hunziker formulierte.⁶⁵ Dies äusserte sich unter anderem darin, dass die Mitarbeitenden des Fürsorgeamtes die Freiwilligkeit oder zumindest die Kooperation in den Vordergrund ihrer Arbeit stellen sollten. Es war weiter ein erklärtes Ziel Hunzikers, Kropflis und auch Batliners, von der «Eingriffsfürsorge» wegzukommen. Die nun in das Sozialhilfegesetz integrierten Möglichkeiten für administrativ verfügte Zwangsmassnahmen folgten klaren rechtlichen Grundsätzen, so die Verfasser weiter. Die Herausforderungen offenbarten sich anschliessend in der Praxis. Bereits ein Jahrzehnt später sollten die getroffenen Massnahmen als unzureichend bewertet und Mitte der 1980er-Jahre schliesslich einer erneuten Gesetzesrevision unterzogen werden.⁶⁶

⁶² LI LA PA 130/5, 1963–1964: Gerard Batliner, Schaffung eines Sozialhilfegesetzes (1963–1963), Schreiben Alfred Kropfli, Fürsprecher Bern an Gerard Batliner vom 14.05.1964.

⁶³ Matter, 2011, S. 305–317, 366–367.

⁶⁴ LI LA PA 130/5, 1963–1964, Schaffung eines Sozialhilfegesetzes, Kurze Erläuterung zum Entwurf eines Sozialhilfegesetzes, S. 3.

⁶⁵ LI LA RF 296/072/003/001: Sozialhilfegesetz, Regierungsvorlage zum Sozialhilfegesetz des Fürstentums Liechtenstein. Anton Hunziker: Entwurf zum Motivenbericht vom 29.09.1965; Hunziker, 1971, S. 7; LI LA PA 130/5, 1963–1964, Schaffung eines Sozialhilfegesetzes, Kurze Erläuterung zum Entwurf eines Sozialhilfegesetzes, S. 2.

⁶⁶ Vgl. Scheuzger/Seglias, 2021, S. 167–171.

Der Entwurf von 1964 nahm für sich nichts weniger in Anspruch, als ein «umfassendes System der Sozialhilfe» zu bringen, gegliedert in die Bereiche «Wohlfahrtspflege» und «Fürsorge».⁶⁷ Im Gegensatz zum Entwurf von 1963 findet sich in der Begründung von Hunziker und Kropfli ein hoher Anspruch an das «Selbstbestimmungsrecht».⁶⁸

Regierungschef Gerard Batliner übernahm den Entwurf der beiden Schweizer mit wenigen Anpassungen, so etwa durch die Übernahme der im Entwurf von 1963 vorgesehenen kommunalen Fürsorgekommissionen.⁶⁹ Knapp einen Monat nach dem Erhalt schickte Batliner den neuen Entwurf an alle Regierungsmitglieder mit den Worten:

«Sehr geehrte Herren! Anstatt zu den einzelnen Artikeln des ins Regierungskollegium eingebrachten Fürsorgegesetzesentwurfes Stellung zu nehmen, habe ich mir gestattet, einen neuen Entwurf vorzulegen und in Vorschlag zu bringen. Dieser Entwurf wurde nach Zugrundelegung einiger wesentlich erscheinender Wünsche in materieller und organisatorischer Hinsicht durch Fachleute erarbeitet und beinhaltet eine nach den neuesten Gesichtspunkten der Sozialhilfe ausgearbeitete Vorlage.

Mit vorzüglicher Hochachtung Der Regierungschef.»⁷⁰

Zu diesem Vorschlag konnten die Gemeinden, nachdem auch die Frage der Gemeindezuständigkeit bereinigt war, nun ihre grundsätzliche Zustimmung geben, sodass er im November 1965 zur Beratung in den Landtag kam.⁷¹ Diese wurde in der ersten Lesung intensiv und kontrovers geführt.⁷² Insbesondere die Zusammenführung mit dem *Gesetz betreffend Versorgungsmassnahmen für arbeitsscheue und liederliche Personen* von 1958 und damit mit der sogenannten «Eingriffsfürsorge» gab zu reden.⁷³ Neben der Frage nach der Sicherstellung rechtsstaatlicher Verfahren waren es erneut die vagen Begrifflichkeiten, die moniert wurden. Zwar waren früher kritisierte Begriffe wie «Liederlichkeit» oder «Arbeitsscheu» verschwunden. Die neu gewählten Sammelbegriffe, wie «Schwerheilbare», «Schwerbeeinflussbare» oder «gemeingefährliche Schwerheilbare», wurden vom Landtagsabgeordneten Ernst Büchel (Fortschrittliche Bürgerpartei) aber erneut und mit denselben Argumenten wie bereits 1958 kritisiert. Der Vorwurf, das Gesetz – mit der Betonung

⁶⁷ LI LA PA 130/5, 1963–1964: Gerard Batliner, Schaffung eines Sozialhilfegesetzes (1963–1963), Schreiben Alfred Kropfli, Fürsprecher Bern an Gerard Batliner vom 14.05.1964.

⁶⁸ LI LA PA 130/5, 1963–1964, Schaffung eines Sozialhilfegesetzes, Kurze Erläuterung zum Entwurf eines Sozialhilfegesetzes, S. 1.

⁶⁹ Vgl. Scheuzger/Seglias, 2021, S. 145 und LI LA PA 130/5, 1963–1964: Gerard Batliner, Schaffung eines Sozialhilfegesetzes (1963–1963)

⁷⁰ LI LA PA 130/5, 1963–1964; Gerard Batliner, Schaffung eines Sozialhilfegesetzes (1963–1963), Schreiben Gerard Batliner an die Regierungsmitglieder vom 12.06.1964.

⁷¹ LI LA RF 296/072/3/1: Sozialhilfegesetz, Schreiben der Gemeinde-Vorstehung Balzers an die Fürstliche Regierung vom 15.06.1965, ebd., Schreiben der Gemeindevorstehung Mauren vom 10.06.1965; ebd., Schreiben der Gemeindevorstehung Schaan vom 09.06.1965; ebd., Schreiben der Gemeinde-Vorstehung Triesen vom 09.06.1965; ebd., Aktenvermerk zur Zustimmung der Gemeinde Eschen vom 10.06.1965; ebd., Schreiben der Gemeinde-Vorstehung Planken vom 07.06.1965; ebd., Schreiben der Gemeinde-Vorstehung Schellenberg vom 08.06.1965; ebd., Schreiben der Gemeinde-Vorstehung Gamprin vom 09.06.1965; ebd., Schreiben der Gemeinde-Vorstehung Ruggell vom 09.06.1965; Schreiben der Gemeindevorstehung Vaduz vom 09.06.1965; Notiz zur Zustimmung der Gemeindevorstehung Balzers vom 09.06.1965; LI LA PA 130/5. 1963–1964: Gerard Batliner, Schaffung eines Sozialhilfegesetzes (1963–1963), Schreiben Gerard Batliner an Albert Hunziker, Zürich vom 11.06.1965

⁷² Für eine detaillierte Darstellung der Debatten und der Neuerungen, die mit der Verabschiedung des Sozialhilfegesetzes im liechtensteinischen Sozialwesen Einzug fanden, vgl. Scheuzger/Seglias, 2021, S. 138–145.

⁷³ Vgl. Scheuzger/Seglias, 2021, S. 140–142.

der freiwilligen Fürsorge bei gleichzeitiger Integration administrativer Zwangsmassnahmen – sei «doppelgesichtig», gab im Nachgang auch in der Landtagskommission, die das Gesetz vorbereitet hatte, zu reden.⁷⁴ Trotz materieller Anpassungen für die zweite Lesung wurden an den monierten Begriffen keine Anpassungen vorgenommen. Die geäusserte Kritik war damit im Landtag nicht mehrheitsfähig.⁷⁵ Das Sozialhilfegesetz fand in der dritten Lesung Ende 1965 im Landtag Zustimmung und trat Anfang 1967 in Kraft. Es brachte eine Neuregelung in der Finanzierung mit einer Beteiligung des Landes an der wirtschaftlichen Fürsorge von 50 Prozent und der Einführung des Wohnortprinzips mit sich. Neu waren auf Gemeindeebene Fürsorgekommissionen für die Vergabe der wirtschaftlichen Fürsorge zuständig. Es konnten auch Frauen in die Gremien gewählt werden. Der Fürsorgedienst wurde in die Landesverwaltung integriert und die Soziale Arbeit über das Jugend- und Fürsorgeamt institutionalisiert. Der erste Leiter, Heinrich Westmeyer, suchte in den Folgejahren die Haltung des Sozialhilfegesetzes in das liechtensteinische Sozialwesen zu implementieren.⁷⁶

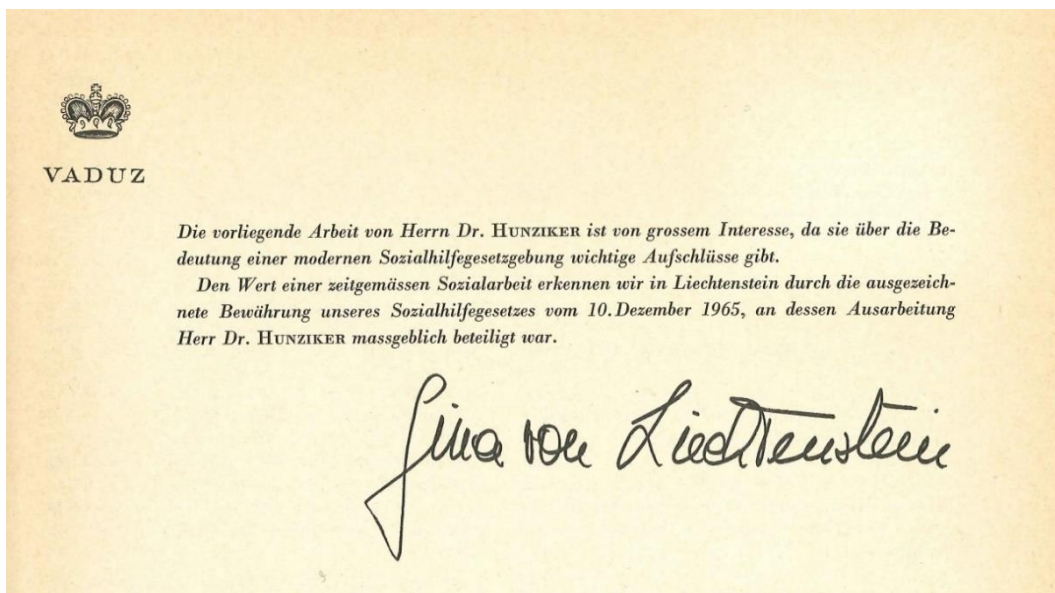


Abbildung 3. Die Platzierung einer Widmung von Fürstin Gina von Liechtenstein zu Beginn der Ausführungen unterstrichen die Fachkompetenz Hunzikers mit der Bewährung «seines» Gesetzesvorschlags am Beispiel Liechtensteins.

Quelle: Anton Hunziker: Kantonales Recht im Wandel: Vom Fürsorgegesetz zum Sozialhilferecht, Sondernummer der Information 1971, Antonius-Verlag Solothurn, S. 5.

⁷⁴ LI LA LTA 1946/L24, Protokollauszug Planungskommission Sozialhilfegesetz, o.J., S. 339.

⁷⁵ Vgl. Scheuzger/Seglias, 2021, S. 142.

⁷⁶ Die ausführliche Diskussion des Gesetzes, die Verhandlungen im Landtag sowie die daraus resultierenden institutionellen Anpassungen finden sich im Beitrag: Scheuzger/Seglias, 2021, S. 136–153.

DAS LIECHTENSTEINISCHE SOZIALHILFEGESETZ IN DER RETROSPEKTIVE EINES MITVERFASSERS (1971)

Das neue Sozialhilfegesetz Liechtensteins wurde in der Fachwelt wahrgenommen. Gerade auch der Grundsatz des Einbezugs von Methoden und Ansätzen der Sozialen Arbeit wurden als fortschrittlich bewertet.⁷⁷ Anton Hunziker veröffentlichte Anfang der 1970er-Jahre eine Analyse zum Stand der diesbezüglichen Gesetzgebung in der Schweiz. Unter dem Titel *Kantonales Recht: Vom Fürsorgerecht zum Sozialhilferecht* veröffentlichte er ein Plädoyer für eine «zeitgemässe Sozialhilfegesetzgebung» in der Schweiz und nutzte zur Argumentation auch seine frühere Arbeit für Liechtenstein von 1964. Er attestierte in der Publikation von 1971, dass ein Wandel von der traditionellen Fürsorge zu einer wissenschaftlich orientierten Sozialarbeit in der Schweiz erfolgt sei, die es nun auch in der Gesetzgebung abzubilden gelte. Damit bewertete er die gesetzlichen Grundlagen in der Schweiz als nach wie vor ungenügend. Hunziker fand klare Worte für die anstehenden Herausforderungen im «staatlichen Sozialbereich», wenn er für ein Sozialhilferecht plädierte, das «vom Paternalismus zur Partnerschaft» wechseln sollte, um damit einer «dynamischen Gesellschaft» Rechnung zu tragen.⁷⁸ Sein zentrales Anliegen bei der Formulierung des liechtensteinischen Sozialhilfegesetzes von 1964, die «Trennung von Amt und Behörden», sah er auch mehrere Jahre nach der Einführung des Sozialhilfegesetzes in Liechtenstein als zielführend und bewährte Praxis an und zählte das von ihm mitausgearbeitete Gesetz für Liechtenstein zu den fortschrittlichen, bei denen die Gesetzgebung mit der Praxis Schritt hielt.⁷⁹ Mit einer Widmung der Fürstin Gina zu Beginn seiner Ausführungen, liess er eine prominente Stimme Liechtensteins zu Wort kommen, die seine Einschätzung teilte.

1964 war für die Sozialgesetzgebung in Liechtenstein ein Schlüsselmoment. Die besprochenen Ereignisse zeigen auf, wie Regierungschef Gerard Batliner, ein politischer Akteur mit entscheidendem politischem Einfluss, auf den Gesetzgebungsprozess in Liechtenstein einwirkte. Das Sozialhilfegesetz löste nicht nur das beinahe 100-jährige Armengesetz ab, sondern trat an die Stelle eines bereits ausgearbeiteten und in die Vernehmlassung geschickten Fürsorgegesetzes. Innerhalb kürzester Zeit liess Batliner 1964 ein neues Sozialhilfegesetz ausarbeiten. Er zog dabei Fachexperten einer aufsteigenden Disziplin, der Sozialen Arbeit, aus dem katholischen Netzwerk hinzu, und setzte so den normativen Rahmen für die Entwicklung des liechtensteinischen Sozialwesens der kommenden Jahre.

⁷⁷ Vgl. Nipp, 2014, S. 37–39; Scheuzger/Seglias, 2021, S. 142.

⁷⁸ Hunziker, 1971, S. 6.

⁷⁹ Hunziker, 1971, S. 7.

LITERATUR UND QUELLEN

Literatur

- Badran, Mounir: «Wiederholt versorgt gewesen.» Zur «administrativen Anstaltsversorgung» im Kanton Nidwalden von 1942 bis 1981, Beiträge zur Geschichte Nidwaldens, 47, 2012, S. 49–76.
- Epple, Ruedi: «Der ‹Solothurner Frühling› oder die Geschichte einer Intervention», in: Schweizerische Zeitschrift für Soziale Arbeit 15, 2013, S. 44–67.
- Germann, Urs: Die administrative Anstaltsversorgung in der Schweiz im 20. Jahrhundert. Bericht zum aktuellen Stand der Forschung, Bern, März 2014 (PDF).
- Guggisberg, Ernst; Dal Molin, Marco: «Zehntausende». Zahlen zur administrativen Versorgung und zur Anstaltslandschaft. Veröffentlichungen der Unabhängigen Expertenkommission Administrative Versorgungen, Band 6, Zürich 2019.
- Gusset, Silas; Seglias, Loretta; Lengwiler, Martin: [Versorgen, behandeln, pflegen. Geschichte der Psychiatrie in Graubünden](#), Quellen und Forschungen zur Bündner Geschichte (Bd. 38), Basel 2021.
- Hilmar Hoch (2011a): [«Krankenversicherung»](#), Stand: 31.12.2011, in: Historisches Lexikon des Fürstentums Liechtenstein online (eHLFL), URL: <https://historisches-lexikon.li/Krankenversicherung>, abgerufen am 22.05.2022.
- Hoch, Hilmar (2011b): [«Unfallversicherung»](#), Stand: 31.12.2011, in: Historisches Lexikon des Fürstentums Liechtenstein online (eHLFL), URL: <https://historisches-lexikon.li/Unfallversicherung>, abgerufen am 22.05.2022.
- Matter, Sonja: Der Armut auf den Leib rücken. Die Professionalisierung der Sozialen Arbeit in der Schweiz (1900–1960), Zürich 2011.
- Nipp, Manuela: [Die Entwicklung der Jugendfürsorge in Liechtenstein von 1930–1970 mit besonderer Berücksichtigung der Sozialhilfe und der behördlichen Versorgung](#), Masterarbeit an der Universität Basel, Basel 2014.
- Nipp, Manuela: Die Entwicklung der Jugendfürsorge in Liechtenstein von 1930 bis 1970 mit besonderer Berücksichtigung der Sozialhilfe und der behördlichen Versorgung, in: Historischer Verein für das Fürstentum Liechtenstein (Hg.): Jahrbuch 115 (2016), S. 33–76.
- Petersohn, Lars: Die Sozialwissenschaften nach Anton Hunziker. Ausarbeitung seiner Methoden, München 2015.
- Rietmann, Tanja: «Liederlich» und «arbeitsscheu». Die administrative Anstaltsversorgung im Kanton Bern 1884 – 1981, Zürich 2013.
- Scheuzger, Stephan; Seglias, Loretta: [Vom Armenwesen zur Sozialhilfe. Institutionelle und organisatorische Entwicklungen der Fürsorge in Liechtenstein \(1860er – 1980er Jahre\)](#), Beiträge Liechtenstein-Institut (Bd. 48), Barendorn 2021.
- Schmocker, Beat: [Geschichte und aktuelles Verständnis der Sozialen Arbeit](#), Luzern 2021.
- Spöhring, Francesco: Mission und Sozialhygiene. Schweizer Anti-Alkohol-Aktivismus im Kontext von Internationalismus und Kolonialismus, 1886–1939, Göttingen 2017.
- Sutter, Gaby: Vom Polizisten zum Fürsorger. Etablierung und Entwicklung der professionellen Fürsorge in der Gemeinde Bern 1915–1961, in: Berner Zeitschrift für Geschichte und Heimatkunde, 2007, S. 259–287.

Sutter, Gaby: Von der Armenpflege zur Sozialhilfe. Methoden- und Funktionswandel der öffentlichen Fürsorge im 20. Jahrhundert, in: Josef Mooser, Simon Wenger (Hg.), Armut und Fürsorge in Basel. Armutspolitik vom 13. Jahrhundert bis heute, Basel 2011, S. 217–238.

Tanner, Jakob: Die «Alkoholfrage» in der Schweiz im 19. und 20. Jahrhundert, in: Fahrenkrug, W. Hermann (Hg.): Zur Sozialgeschichte des Alkohols in der Neuzeit Europas, Lausanne 1986, S. 147–168.

Literatur mit Quellencharakter

Hohn, Michael: Nachruf auf Alfred Kropfli, Fürsprecher, Bern, in: Zeitschrift für Sozialhilfe 2(2002), S. 30.

Hunziker, Anton: Kantonales Recht im Wandel: Vom Fürsorgerecht zum Sozialhilferecht, Sondernummer der Informatio, Solothurn 1971.

Schwesterngemeinschaft Seraphisches Liebeswerk Solothurn (Hg.): Gedenkschrift zum 100. Geburtstag von Dr. med. Fritz Spieler-Meyer am 26. September 1993.

Seger, Otto: Jubiläumsschrift 50 Jahre Liechtensteinischer Caritas-Verein, hg. Liechtensteinischer Caritas-Verband, Schaan 1974.

Stebler, Otto: Ein neues bernisches Gesetz über das Fürsorgewesen, in: Der Armenpfleger. Monatsschrift für Armenpflege und Jugendfürsorge enthaltend die Entscheide aus dem Gebiete des Fürsorge- und Sozialversicherungswesens, 58(1961), S. 36–39.

Stebler, Otto: 50 Jahre Seraphisches Liebeswerk «Pro infante et familia», Solothurn, in: Zeitschrift für öffentliche Fürsorge : Monatsschrift für Sozialhilfe: Beiträge und Entscheide aus den Bereichen Fürsorge, Sozialversicherung, Jugendhilfe und Vormundschaft, Heft 12, 66(1969), S. 184–188.

Ungedruckte Quellen

Liechtensteinisches Landesarchiv (LI LA)

LTA 1946/L24 Protokollauszug, Planungskommission Sozialhilfegesetz, o.J.

LTA 1958/L10 Motivenbericht zum Gesetzesentwurf betreffend Versorgungsmassnahmen für arbeitsscheue und liederliche Personen vom 28.08.1958.

PA 130/5 Gerard Batliner (1963–1964)

RF 282/072/002 Fürstliche Regierung: Motivenbericht zum Gesetzesentwurf betr. Versorgungsmassnahmen für arbeitsscheue und liederliche Personen, Vaduz, 28. August 1958

RF 286/072/027 Verordnung zum Fürsorgegesetz, 1963

RF 296/072/003 Sozialhilfe, 1963–1964

RF 296/072/003/1 Sozialhilfegesetz (1964)

V 141/445 Amt für Soziale Dienste (1971-1984)

Landtagsprotokolle (Liechtensteinisches Landesarchiv: LTP) 1958 – 1965

Gedruckte Quellen

Gesetze

Armengesetz, 20.10.1869, in: Liechtensteinisches Landesgesetzblatt (10), 1869.

Gesetz betreffend die Versorgung arbeitsscheuer und liederlicher Personen in Zwangsarbeits- oder Besserungsanstalten, 06.02.1933, in: Liechtensteinisches Landesgesetzblatt (6), 1933.

Gesetz betreffend Versorgungsmassnahmen für arbeitsscheue und liederliche Personen, 20.11.1958, in: Liechtensteinisches Landesgesetzblatt (2), 1959.

Sozialhilfegesetz, 10.12.1965, in: Liechtensteinisches Landesgesetzblatt (3), 1966.

