

SOZIALPOLITIK IN EINEM SEHR KLEINEN STAAT – Fürsorge in Liechtenstein in historischer Perspektive

Fürsorge als Unterstützung von Menschen, die nicht selbst für sich sorgen konnten, institutionalisierte sich im 19. Jahrhundert.

Mit dem Aufbau der Sozialversicherungen wandelte sie sich im 20. Jahrhundert grundlegend. Auf Menschen am Rande der Gesellschaft zielend blieb sie indes stets von moralischen Vorstellungen geleitet und bewegte sich zwischen Unterstützung und Zwang. Ein Forschungsprojekt des Liechtenstein-Instituts untersucht die Geschichte der Fürsorge in Liechtenstein seit dem 19. Jahrhundert in ihren vielfältigen Zusammenhängen.



Bewohnerinnen und Bewohner des Armenhauses Mauren zusammen mit einer Ordensschwester. Jedes Armenhaus besass einen eigenen Gutsbetrieb, auf dem die in der Einrichtung Untergebrachten durch ihre Arbeit zum eigenen Lebensunterhalt beizutragen hatten. *Fotosammlung Tschugmell, Gemeindearchiv Mauren*

Geschichte ist das Produkt von Hinwendungen aus der Gegenwart auf die Vergangenheit. Diesen Hinwendungen liegen vielfältige wissenschaftliche, politische und gesellschaftliche Motivlagen zugrunde. Das veranschaulicht auch die Geschichte der Fürsorge. Den lange Zeit dominierenden fortschrittsoptimistischen historischen Darstellungen des Fürsorgewesens stellte die Geschichtswissenschaft im Kontext fachinterner Entwicklungen spätestens ab den 1970er-Jahren deutlich kritischere Sichtweisen zur Seite. Obwohl der staatliche Umgang mit den Armen nun gerade auch unter dem Gesichtspunkt seiner sozialdisziplinierenden Intentionen und Effekte diskutiert wurde, vermochte dies noch kaum ein breiteres geschichtswissenschaftliches Interesse für das Schicksal derjenigen Menschen zu begründen, denen auch noch in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts durch fürsorgliche Zwangsmassnahmen massives Unrecht angetan worden war. Trotz vereinzelter Forschungsbestrebungen erlangte dieser Aspekt des Themas seit der Jahrtausendwende vor allem durch die zunehmenden Berichte von solchen Menschen selbst Aufmerksamkeit. Die Politik begann schliesslich im vergangenen Jahrzehnt, das von staatlichen Instanzen zugefügte Unrecht offiziell anzuerkennen und verlieh damit auch der geschichtswissenschaftlichen Beschäftigung mit dem Gegenstand der Fürsorge neue Impulse, nicht zuletzt mit Forschungsaufträgen. Diese Entwicklungen haben sich, in unterschiedlichen Ausprägungen und mit unterschiedlichen Reichweiten, in zahlreichen europäischen Ländern vollzogen. Für die Schweiz ist gar ein eigentlicher Boom der historischen Auseinandersetzung mit dem Thema diagnostiziert worden.

UNTERSCHIEDLICHE AUSGANGSLAGEN DER FORSCHUNG

Indem ein sehr grosser Teil der wissenschaftlichen Beschäftigung mit der Geschichte der Fürsorge in den letzten Jahren und Jahrzehnten im Zeichen eines Aufarbeitungsparadigmas stattgefunden hat, ist heute viel über die verbreiteten Phänomene des Zwangs, der Repression und der Gewalt in den historischen Entwicklungen von Fürsorgesystemen bekannt. So liegen für die Schweiz oder Österreich zu einer ganzen Reihe von Kantonen, Bundesländern und einzelnen Städten Untersuchungen zu Fremdplatzierungen, «administrativer Versorgung» oder psychiatrischer Hospitalisierung vor. Auch die Verhältnisse in einzelnen Heimen und Anstalten sind wiederholt zum Gegenstand historischer Studien gemacht worden. Die Rekonstruktion dieser Unrechts Erfahrungen hat nicht nur für die Betroffenen eine grosse Bedeutung gehabt. Auch Behörden, Politik und Öffentlichkeit sind Adressaten dieser aufarbeitenden Hinwendung zur Geschichte der Fürsorge gewesen. Aus einer stärker wissenschaftlich und weniger an politischen Imperativen orientierten Warte kann das produzierte Wissen über vergangenes Unrecht als Grundlage dienen, um sich der nach wie vor bestehenden Forschungsdesiderate anzunehmen. Für ein umfassenderes Verständnis der historischen Entwicklungen von Fürsorge und Sozialhilfe bedeutet dies unter anderem, verstärkt Fragen nach dem Zusammenhang von Fürsorgeregimen und wirtschaftlichen sowie finanzpolitischen Entwicklungen oder den grenzüberschreitenden Verflechtungen von Fürsorgepolitiken und -praktiken nachzugehen. Insbesondere sind über die thematische und räumliche Ausschnitthaftigkeit der bisherigen Forschung hinaus nationale Fürsorgesysteme und deren Transformationen über eine längere Zeit im komplexen Zusammenspiel ihrer vielfältigen bedingenden Faktoren und unter unterschiedlichen Blickwinkeln zu analysieren.

Seit einigen Monaten widmet sich am Liechtenstein-Institut ein Projekt der Geschichte der Fürsorge in Liechtenstein. Auch wenn das Projekt ebenfalls ein hohes Erkenntnisinteresse an der Auslotung der Verhältnisse in der grundlegenden Spannung von Hilfe und Kontrolle, von Unterstützung und Zwang im Fürsorgewesen besitzt, geschieht diese Auseinandersetzung unter anderen Voraussetzungen als in den Nachbarländern. Indem in Liechtenstein der wissenschaftlichen Beschäftigung mit dem Thema keine öffentliche Debatte vorangegangen ist, kann die Forschungsperspektive breiter ausgerichtet werden, als dies bisher in historischen Studien der Fall gewesen ist. Dabei bietet die Grösse des Landes die nahezu einzigartige Möglichkeit, Fürsorge in einem nationalen Rahmen über einen längeren Zeitraum als Ganzes in den Blick zu nehmen. Mit dem Anspruch, dies zu tun, zielt das Projekt auch auf wesentliche allgemeine, über den liechtensteinischen Fall hinausreichende Erkenntnisse, und stellt zentral die Frage nach dem Repräsentativen und dem Besonderen der liechtensteinischen Fürsorgegeschichte im internationalen Kontext.

VERÄNDERUNGEN DER ARMENFÜRSORGE VOM 16. BIS INS 19. JAHRHUNDERT

Mindestens dem langfristigen Wandel der Fürsorge seit dem Mittelalter – in dem Armut als Tugend galt und allen Armen als Abbild Christi unterschiedslos ein Anrecht auf Almosen im Sinn der christlichen Barmherzigkeit zugesprochen wurde – lagen in Liechtenstein ähnliche Prinzipien zugrunde wie anderswo im umliegenden Europa. Im Spätmittelalter traten mit der Einführung der Gemeindefürsorge neben Privatpersonen und kirchlichen Einrichtungen zunehmend auch Städte in der Armenunterstützung auf. Die öffentliche Fürsorgepolitik, wie sie im 16. Jahrhundert vielerorts eingeführt wurde, sah gerade auch angesichts der grossen Zahl umherziehender bettelnder und arbeitssuchender Menschen die Betreuung der Armen durch die Heimatgemeinde vor und unterschied immer stärker zwischen «fremden» und «eigenen» Armen. Mit Bettelverboten und Wegweisung, wie sie die Reichspolizeiverordnung von 1577 vorsah, erhielten auch die Grafschaft Vaduz und die Herrschaft Schellenberg entsprechende Sanktionsmöglichkeiten. Als eine weitere Grundlage etablierte sich in der Zeit – im europäischen Kontext der Reformation und der damit einhergehenden Aufwertung der Arbeit – die Unterscheidung zwischen «würdigen» Armen, die unverschuldet bedürftig geworden waren, und «unwürdigen» Armen, die als gesund und arbeitsfähig, aber «arbeitscheu» beurteilt wurden. Die Fürsorgeberechtigung wurde damit an Kriterien gebunden.

Aufklärerische Postulate und bürgerliche Sichtweisen schlossen ab dem 18. Jahrhundert an diese Entwicklungen an. Allgemeinen Gleichheitsansprüchen lagen durchaus konkrete Menschen- und Rollenbilder sowie entsprechende Vorstellungen hinsichtlich einer Lebensführung zugrunde, die zur gesellschaftlichen und politischen Teilhabe berechtigte oder davon ausschloss. An den Rand der Gesellschaft gedrängt sahen sich besonders auch Menschen in materiell schwierigen Situationen. Armut und Lebensweisen, die diese zu begünstigen schienen, wurden sogar zunehmend als Bedrohung für die gesellschaftliche Ordnung angesehen. Neben kirchlichen Einrichtungen und behördlichen Institutionen suchten auch philanthropische Organisationen vermehrt nach Lösungen, die unterstützende und erzieherische, auch mit Zwang verbundene Ansätze kombinierten. Nachdem vielerorts in Europa seit dem 17. Jahrhundert Zucht- und Arbeitshäuser entstanden waren, erwog 1793 auch das Oberamt in Liechtenstein die Einrichtung einer solchen Anstalt.

So wie weitere Versuche in den folgenden Jahrzehnten scheiterte diese frühe Initiative zur Institutionalisierung der Armenfürsorge an mangelndem politischem Willen und finanziellen Bedenken. Erst um die Mitte des 19. Jahrhunderts und massgeblich auf Betreiben des Fürsten Alois II. wurde das Armenwesen auf neue Grundlagen gestellt.

REGULIERUNG UND INSTITUTIONALISIERUNG DES FÜRSORGEWESENS IN LIECHTENSTEIN

Mit den Schritten zu einer Verstaatlichung und Zentralisierung des Fürsorgewesens folgte Liechtenstein den Entwicklungen in den Nachbarländern. So wurde 1845 eine landschaftliche Armenkommission eingerichtet, die auch einen Armenfonds verwaltete. Trotz solcher Neuerungen blieb es beim Grundsatz, dass in erster Linie die Heimatgemeinden unterstützungspflichtig waren, wenn Verwandte nicht für eine verarmte oder nicht mehr erwerbsfähige Person aufkommen konnten. Dies wurde auch mit dem Gemeindegesetz von 1864 und dem Armengesetz von 1869 noch einmal

werden kann, bedarf einer genaueren Analyse der Verhältnisse in Liechtenstein ebenso wie im übrigen deutschsprachigen Raum.

Eine Gemeinsamkeit mit dem benachbarten Ausland existierte in der zentralen Rolle finanzieller Argumente in der Entwicklung fürsorglicher Massnahmen und in der Kontinuität der diesbezüglichen Interessenkonflikte zwischen den Instanzen der verschiedenen staatlichen Ebenen. In Liechtenstein oblag die praktische Umsetzung der Fürsorgepolitik den Gemeinden, die Regierung besass die Oberaufsicht. Dass aber auch allgemeine Parallelen näher zu betrachten sind, um Ähnlichkeiten und Differenzen zu bestimmen, veranschaulicht nicht zuletzt die notorische Praxis der zwangsweisen Einweisung von Menschen in Anstalten alleine aufgrund einer als abweichend betrachteten Lebensweise. Dem fürsorglichen Zeitgeist entsprechend wurde 1933 auch in Liechtenstein ein Gesetz erlassen, das es den Behörden ermöglichte, «arbeitsscheue» und «liederliche» Personen in Zwangs- und Besserungsanstalten zu «versorgen». Wie in der Schweiz fanden diese repressiven Praktiken auch in Liechtenstein weit über das Kriegsende hinaus ihre Fortsetzung. Dies zeigt sich auch in einer Neuauflage des entsprechenden Gesetzes im Jahr 1958 – wengleich diese mit Abschwächungen der möglichen Eingriffe in die persönliche Freiheit der Betroffenen verbunden war. Der Blick auf die gesetzlichen Grundlagen offenbart aber auch Unterschiede: Anders als in einigen Schweizer Kantonen beinhaltete bereits das Gesetz von 1933 ein Rekursrecht sowie eine Probe- und Bewährungszeit vor einer allfälligen Anstaltsinternierung.

Über den Vergleich hinaus sind für ein angemessenes Verständnis der liechtensteinischen Entwicklungen auch grenzüberschreitende Verflechtungszusammenhänge zu rekonstruieren und in ihrer Bedeutung zu analysieren. Ausser den Gemeindefürsorgeeinrichtungen besass Liechtenstein keine für die Internierung erforderlichen Institutionen, weshalb das Land für die Umsetzung des Gesetzes auf Kooperationen mit ausländischen Einrichtungen angewiesen war. Die Praxis stand in einer Tradition der Unterbringung von Liechtensteinerinnen und Liechtensteinern in «Irrenhäusern», Gefängnissen oder «Taubstummenheimen» jenseits der Grenze. Relevante Transfers fanden aber auch im Bereich von Wissensbeständen statt: Eine noch wenig systematische Betrachtung politischer und medialer Debatten in Liechtenstein macht deutlich, dass Akteure im Fürsorgewesen hier permanent auf die Formen des Umgangs mit Armen und anderen gesellschaftlich marginalisierten Menschen im Ausland blickten.



Mit dem Wandel des Sozialstaates erfuhren die liechtensteinischen Bürgerheime eine Reorganisation. Das 1872 eröffnete Armenhaus Triesen wurde in den 1980er-Jahren zu einem modernen Alters- und Pflegeheim.
Gemeindearchiv Triesen.

bekräftigt. Das Armengesetz – das die Fürsorge bis 1966 regelte – stellte das Armenwesen auf eine umfassende Rechtsgrundlage. Auf dieser Basis entstand in den folgenden Jahrzehnten in verschiedenen Gemeinden auch eine Reihe von Armenhäusern. Die multifunktionalen Einrichtungen boten Platz für Menschen jeden Alters und sollten durch die eingeforderte Arbeitsleistung der dort untergebrachten Personen finanziert werden. Noch in den 1950er-Jahren waren in den Armenhäusern bzw. Bürgerheimen psychisch Kranke, körperlich Beeinträchtigte, Kinder und Jugendliche sowie Alkoholranke zusammen untergebracht. Damit blieb, im Gegensatz zu den meisten anderen europäischen Ländern, bis weit in die Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg eine Ausdifferenzierung und Spezialisierung im Anstaltswesen aus. Erst in den 1960er- und 1970er-Jahren begannen sich die diesbezüglichen Entwicklungen an diejenigen im Ausland anzugleichen. Ob hierbei allerdings von einem «Hinterherhinken» Liechtensteins im internationalen Vergleich gesprochen

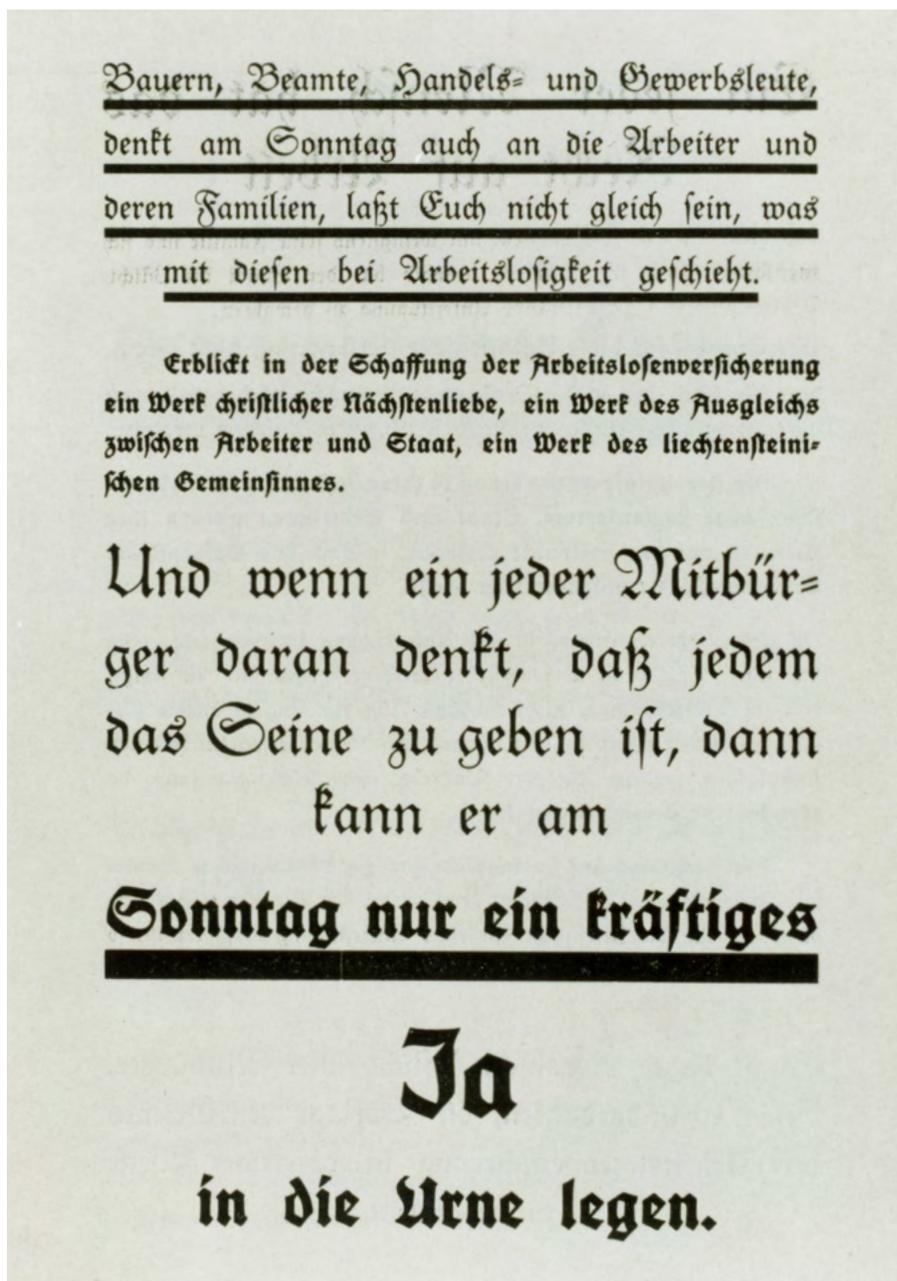
AUF- UND AUSBAU DER SOZIAL- VERSICHERUNGEN

Neben den Entwicklungen, die den disziplinierenden Aspekt der Fürsorge betonten, wurden in Europa ab dem späten 19. Jahrhundert Forderungen nach Lösungen zur Absicherung von Armutsrisiken wie Krankheit, Unfall, Alter, Mutterschaft oder Arbeitslosigkeit laut. Seit den 1880er-Jahren erfolgte ein Auf- und Ausbau unterschiedlicher Versicherungsmodelle, der sich bis in die jüngste Zeit fortsetzte. In Liechtenstein reagierten Industrielle drei Jahre nach der Einführung der ersten staatlichen Krankenversicherung im Deutschen Kaiserreich durch Otto von Bismarck auf den Druck der organisierten Arbeiterschaft und führten die erste Kranken- und Unfallversicherung für alle Fabrikarbeiter ein. Ein Krankenkassenobligatorium für die gesamte Bevölkerung folgte indes erst 1972. Der Aufbau des Netzes staatlicher sozialer Sicherung zeigte in Liechtenstein insgesamt eine ähnliche Periodisierung wie in den umliegenden Ländern, insbesondere der Schweiz. Mit der Verfassung wurden

1921 Sozialversicherungsbestimmungen festgelegt, deren Umsetzung ebenfalls Jahrzehnte in Anspruch nahm. Nachdem Versuche einer gemeinsamen allgemeinen Unfallversicherung mit der Schweiz in den 1920er-Jahren gescheitert waren, trat 1931 ein eigenes Betriebsunfallversicherungsgesetz in Kraft. Bis zur Einführung der Alters- und Hinterlassenenversicherung 1954 unter dem Eindruck der erfolgreichen AHV-Abstimmung in der Schweiz 1948 unternahm die Liechtensteiner Regierung 1922 und 1938 zwei erfolglose Anläufe, eine solche Versicherung auf den Weg zu bringen. 1958 folgte die Familienausgleichskasse mit Geburts- und Familienzu-

lagen, zwei Jahre später die Invalidenversicherung und 1970 die obligatorische Arbeitslosenversicherung. Bei letzterer datierten erste Initiativen der Regierung bis in die 1890er-Jahre zurück. 1931 erwirkten der Liechtensteiner Verein in Zürich und der Arbeiterverband eine Volksabstimmung über eine solche Versicherung, die von den Stimmenden jedoch deutlich abgelehnt wurde.

Die Schaffung der Sozialversicherungen hatte einen wesentlichen Anteil am Bedeutungswandel der Fürsorge im 20. Jahrhundert. Im ausgebauten Sozialstaat war die Fürsorge oder Sozialhilfe nur mehr das letzte Netz im staatlichen Sys-



Erfolgloser Versuch zum Ausbau der sozialen Sicherung. Flugblatt zur Volksabstimmung über die Einführung einer Arbeitslosenversicherung in Liechtenstein 1931. LI LA B 95/041/002/Unbekannt.



Die Psychiatrische Klinik St. Pirminsberg in Pfäfers, St. Gallen. Seit dem 19. Jahrhundert wurden psychisch Erkrankte aus Liechtenstein in Einrichtungen jenseits der Grenze untergebracht. ETH-Bibliothek Zürich, Bildarchiv / Fotograf: Unbekannt.

tem sozialer Sicherheit und kein allgemeines Mittel zur Bekämpfung der Armut und ihrer Folgen. Der Anspruch aller Liechtensteinerinnen und Liechtensteiner auf diese Unterstützung wurde mit dem Sozialhilfegesetz von 1966 rechtlich verankert. Neben dem unterstützenden und vermehrt integrativen Gedanken der Sozialhilfe in der jüngeren Vergangenheit blieben Instrumente der Sanktionierung und des Zwangs – wie Anstaltseinweisungen – gleichwohl erhalten. Die Beurteilung der Erwerbswilligkeit spielt weiterhin eine zentrale Rolle bei der Ausrichtung von Sozialhilfe und hat Einfluss auf mögliche Kürzungen. In jüngster Zeit wird nicht zuletzt deshalb in einigen Nachbarländern und in der parlamentarischen Versammlung des Europarates über alternative Modelle nachgedacht, wie etwa – mit ablehnender Haltung der liechtensteinischen Delegierten – über ein bedingungsloses Grundeinkommen.

BREIT ANGELEGTES FORSCHUNGSPROJEKT

Das am Liechtenstein-Institut angesiedelte Forschungsprojekt «Die Welt der Sozialpolitik in einem sehr kleinen Staat: Fürsorge in Liechtenstein seit dem späten 19. Jahrhundert» verfolgt nicht nur einen zeitlich breiten, sondern auch inhaltlich umfassenden Ansatz in der Bearbeitung seines Gegenstandes. Die multiperspektivische Herangehensweise stützt sich auf eine Vielfalt schriftlicher und bildlicher Quellen in staatlichen und privaten Archiven und Bibliotheken ebenso wie auf die mündlichen Darstellungen von Zeitzeuginnen und Zeitzeugen, die Massnahmen als Betroffene erlebt, aber auch angeordnet und umgesetzt haben. Durch die Untersuchung der Fürsorgepolitik und -praxis in der Vielfalt ihrer bedingenden sozialen, wirtschaftlichen, kulturellen, diskursiven, politischen und wissenschaftlichen Faktoren soll zum einen ein differenziertes Bild dieses Teils der liechtensteinischen Geschichte produziert werden. Durch die breit angelegte historische Rekonstruktion und Analyse

der unterschiedlichen beteiligten Wirkungszusammenhänge soll zum anderen aber auch ein generell besseres Verständnis des komplexen Phänomens der Fürsorge ermöglicht werden. Indem eine derartige historische «Gesamtschau» eines nationalen Fürsorgesystems – zu der prominent auch die Betrachtung der grenzüberschreitenden Verflechtungen gehört – bisher noch zu keinem Land geleistet worden ist, verspricht das Projekt auch wesentliche innovative Erkenntnisse für das Feld der Fürsorgegeschichte insgesamt.



—
PD Dr. Stephan Scheuzger,
Forschungsbeauftragter Geschichte
am Liechtenstein-Institut



—
Dr. Loretta Seglias,
Forschungsbeauftragte Geschichte
am Liechtenstein-Institut

Literatur und Quellen

- *Historisches Lexikon des Fürstentums Liechtenstein online* (eHLFL), URL: <https://historisches-lexikon.li>
- *Unabhängige Expertenkommission (UEK) Administrative Versorgungen* (Hg.): *Resultate der UEK*, 10 Bde. Zürich 2019, URL: <https://chronos-verlag.ch/reihen/238>
- *Liechtensteinische Gesetzessammlung* (LILEX), URL: <https://www.gesetze.li>

Die Initialisierungsphase dieses Projekts wird von der Regierung des Fürstentums Liechtenstein und der Vorsteherkonferenz der liechtensteinischen Gemeinden finanziert.