

Zitierhinweis

Janett, Mirjam: Rezension über: Thomas Meier / Birgit Christensen / Sabine Jenzer / Martina Akermann / Judith Kälin / Valérie Bürgy, Fürsorgen, vorsorgen, versorgen. Soziale Fürsorge im Kanton Zug von der Mitte des 19. Jahrhunderts bis in die Gegenwart, Zürich: Chronos, 2022, in: Schweizerische Zeitschrift für Geschichte, 74 (2024), 1, S. 137-139, <https://recensio-stag.lorax.syslab.com/r/6cffb86e85404f5e9eab8c43017c87a6>



copyright

Dieser Beitrag kann vom Nutzer zu eigenen nicht-kommerziellen Zwecken heruntergeladen und/oder ausgedruckt werden. Darüber hinausgehende Nutzungen sind ohne weitere Genehmigung der Rechteinhaber nur im Rahmen der gesetzlichen Schrankenbestimmungen (§§ 44a-63a UrhG) zulässig.

wurde. Gleichzeitig machen unter anderem die mangelnde Einhaltung der Verfahrensabläufe und die Verhältnisse in Anstalten und Heimen zahlreiche Unzulänglichkeiten im grösstenteils von Laien getragenen Fürsorgewesen deutlich. Die sehr lesenswerte Studie zeichnet ein interessantes und vielschichtiges Bild der Urner Geschichte, die sich, ländlich und katholisch geprägt, auch hervorragend als Vergleichsfolie für Studien zu anderen Kantonen eignet.

Miriam Baumeister, Basel

Thomas Meier, Sabine Jenzer, Martina Akermann, Birgit Christensen, Judith Kälin, Valérie Bürgy, **Fürsorgen, vorsorgen, versorgen. Soziale Fürsorge im Kanton Zug von der Mitte des 19. Jahrhunderts bis in die Gegenwart**, Zürich: Chronos Verlag, 2022, 528 Seiten, 70 Abbildungen.

Fürsorgerische Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierung von Kindern und Jugendlichen in der Schweiz wurden in den letzten Jahren breit erforscht. Zunächst befassten sich Studien mit der repressiven Seite des sich ausdifferenzierenden Sozialstaats. Die bundesrätlichen Entschuldigungen von Evelyn Widmer-Schlumpf (2010) bei administrativ versorgten Menschen und Simonetta Sommaruga (2013) bei ehemaligen Verdingkindern und Opfern von fürsorgerischen Zwangsmassnahmen führten dazu, dass sich auch die Politik dem Thema widmete. 2014 setzte das eidgenössische Parlament die unabhängige Expertenkommission «Administrative Versorgung» ein, 2017 lancierte der Schweizerische Nationalfonds das Nationale Forschungsprogramm «Fürsorge und Zwang» (NFP 76). Mehrere Kantone zogen nach und gaben ebenfalls Forschungsprojekte in Auftrag.³

Der Kanton Zug liess «die Geschichte der sozialen Fürsorge» (S. 12) von der Mitte des 19. Jahrhunderts bis in die Gegenwart von einem Autor:innenkollektiv aufarbeiten. Der Anspruch des Bandes ist es, «alle von der Gesellschaft bereitgestellten Angebote und Massnahmen für Menschen in Notlagen» (S. 15), zu untersuchen. Im Gegensatz zu anderen Studien nimmt diese also nicht «nur» die Fürsorge in den Blick, sondern auch die Sozialversicherungen. Damit habe sie «Pioniercharakter» (S. 469), wie die Autor:innen im Fazit unterstreichen. Tatsächlich befasste sich die Forschung bislang entweder mit der Fürsorge als zweiten sozialstaatlichen Pfeiler oder den Sozialversicherungen, wobei insbesondere die Sozialhilfe kaum erforscht ist.

Im ersten Kapitel kommen zunächst Fürsorgebetroffene und -beteiligte zu Wort – wobei Erfahrungen mit Versorgungen und Heimplatzierungen den Schwerpunkt bilden – sowie Personen, die in der Fürsorge tätig waren. Ausgeblendet bleiben dabei die Erfahrungen von Menschen, die auf Sozialhilfe angewiesen waren, aber keine fürsorgerischen Zwangsmassnahmen erfahren mussten. Das zweite Kapitel beschäftigt sich mit der Sozialgesetzgebung, welche die Armenfürsorge, das Vormundschaftswesen und das Sozialversicherungsrecht umfasst. Kapitel drei und vier widmen sich den Verfügungen, Institutionen und Akteuren der Fürsorgelandschaft, Kapitel fünf behandelt den Alltag in Einrichtungen der sozialen Fürsorge. Das Fazit schliesslich beleuchtet Umbrüche und Kontinuitäten der Zuger Fürsorge.

Die Autor:innen zeichnen nach, wie sich die Fürsorge von der ersten staatlichen Absicherung von Armutsrisiken bis zur Sozialgesetzgebung des Wohlfahrtsstaats entwickelte. Mit der «Verordnung über den Gassenbettel» von 1845 verknüpfte Zug ein Bettel-

³ Neben Zug die Kantone Basel-Stadt, Nidwalden, Schaffhausen, Uri und Zürich. Einige Projekte laufen noch.

verbot erstmals mit der Pflicht des Kantons bzw. der Heimatgemeinden zur Unterstützung armengemessiger Bürgerinnen und Bürger. 1984 trat das Gesetz über die Sozialhilfe anstelle des 1880 erlassenen Armengesetzes. Schlecht abgesichert gegen Armutsrisiken blieben «Fremde», also Menschen ohne Bürgerrecht wie Ausländer:innen und «Flüchtlinge».

Der Föderalismus, das Prinzip der Subsidiarität, also die Delegation staatlicher Aufgaben an die niedrigst mögliche Ebene, und die Verschränkung staatlicher, parastaatlicher und privater Stellen sind Charakteristika des schweizerischen Wohlfahrtsstaats, wie die bereits bestehende Sozialstaatsforschung dargelegt hat.⁴ Die entsprechende Gestaltung der sozialen Sicherheit und die damit verbundenen Kompetenzregelungen sind auch in Zug ersichtlich. Überraschend ist, wie persistent die Inkorporation Privater in die Staatstätigkeit bis heute bleibt. Neben der Asylpolitik baut auch die Sozialhilfe auf älteren fürsorgerischen Strukturen auf, wie Kapitel 2 zeigt. Wie früher hätten die Sozialbehörden dabei einen «grossen Ermessensspielraum» (S. 73).

Kapitel 3 befasst sich u. a. mit der quantitativen Dimension der Fürsorge. Neben der «materiellen Hilfe» (S. 191) umfassen fürsorgerische Massnahmen auch solche mit Zwangscharakter, also die Unterbringung sowohl von Erwachsenen als auch Minderjährigen in Heimen, spezialisierten Einrichtungen wie Arbeitsanstalten und psychiatrischen Kliniken. Statistisch ausgewiesen werden nur die 599 administrativen Versorgungen, die vom Regierungsrat zwischen 1881 bis 1954 vorgenommen wurden. Die gesamte Dimension ist nicht abzuschätzen, weil die Anzahl anderweitiger Einweisungen wie die der Vormundschaftsbehörden oder Freiheitsentzüge aufgrund des Trinkerfürsorgegesetzes nicht bekannt ist (vgl. S. 213).

1981 ersetzte die Revision des ZGB schweizweit die administrative Versorgung durch das Instrument der fürsorgerischen Freiheitsentziehung (FFE), 2013 folgte die fürsorgerische Unterbringung (FU). Administrative Versorgungen verschwanden also nicht. Zwischen 2006 bis 2018 wurden in Zug aufgrund dieser Gesetze noch jährlich 133 bis 245 Betroffene versorgt. Die einweisenden Instanzen verschoben sich im 21. Jahrhundert von Behörden und anderen Instanzen zu der Medizin und der Psychiatrie, wie eine instruktive Grafik verdeutlicht (vgl. S. 218). Solche Bezüge in die Gegenwart sind aufschlussreich, weil sie zum einen auf die Kontinuität von auf Zwang beruhenden fürsorgerischen Mitteln verweisen. Zum anderen verdeutlichen sie Verschiebungen: Die Psychiatrie nahm in der Vergangenheit eine beratende Funktion im Fürsorgedispositiv ein, heute ist sie offenbar die erste Instanz, die über administrative Gesetze die persönliche Freiheit von Menschen einschränkt.

Im Fazit verweisen die Autor:innen auf das Paradox, dass mit der gesellschaftlichen Liberalisierung und Pluralisierung eine «gesetzliche Normierung» einsetzte (S. 469). Neben der Ausweitung von Massnahmen wie beispielsweise dem Ausbau des Beratungswesens oder dem Einsatz von Medikamenten professionalisierte sich die soziale Fürsorge. Doch trotz des Ausbaus der Handlungsmöglichkeiten der Betroffenen existieren auch weiterhin ordnungspolitische Motive.

Der Anspruch der Studie, einen umfassenden Einblick in die fast zweihundertjährige Geschichte der Fürsorge des Kantons Zug zu geben, ist ambitioniert. Die Sozialversicherungen, Fürsorge, Einrichtungen, private und staatliche Akteur:innen und die Erfah-

⁴ Vgl. z.B. Matthieu Leimgruber, Martin Lengwiler, Die Transformation des Sozialstaats im Zweiten Weltkrieg. Die Schweiz im internationalen Vergleich, in: dies. (Hg.), Umbruch an der «inneren» Front. Krieg und Sozialpolitik in der Schweiz, 1938–1948, Zürich 2009, S. 9–46.

rung Betroffener werden in für sich stehende Kapitel punktuell und beispielhaft behandelt, zuweilen fehlt aber die Kohärenz. Verstrickungen und Überschneidungen zwischen Massnahmen der Sozialversicherungen und der Fürsorge, aber auch zwischen Behörden, etwa Armenbehörde und Vormundschaft, bleiben unscharf. Auch das Changieren der Zuständigkeiten zwischen Bund, Kanton und Gemeinden könnte stärker herausgearbeitet werden. Dies relativiert zwar den «Pioniercharakter» des Buchs, schmälert aber dessen Ansatz nicht. Eher animiert es zu weiterführenden Studien zur ambivalenten Geschichte des schweizerischen Wohlfahrtsstaats und seinem Schwanken zwischen Disziplinierung und Unterstützung. Die Verschränkungen der Sozial- und Fürsorgepolitik sind komplex, das zeigt der Fall Zug einmal mehr.

Mirjam Janett, Zürich

Jan-Philipp Horstmann, **Halbamtliche Wissenschaft. Internationale Statistikkongresse und preußische Professorenbürokraten**, Paderborn: Schöningh, 2020, 312 Seiten.

Hinter dem Titel «Halbamtliche Wissenschaft» von Jan-Philipp Horstmann verbirgt sich eine Untersuchung zur zentralen Frage des Verhältnisses von Wissenschaft und Politik. Am Beispiel des Internationalen Statistischen Kongress (ISK) und seiner Nachfolgeorganisation, dem Internationalen Statistischen Institut (ISI) untersucht Jan-Philipp Horstmann, wie internationale Diskurse der Statistik Eingang in die nationale staatliche Verwaltungsstruktur gefunden haben. In dem er einen wissenschafts- und institutionsgeschichtlichen Zugang verbindet, untersucht Horstmann die historischen Bedingungen, die für die Institutionalisierung der Statistik von Bedeutung waren. Der Autor hinterfragt die Strukturen und Rahmenbedingungen statistischer Konstruktion einer stark national geprägten Wissenschaft, die ihre Datengrundlage in erste Linie aus national geprägten Kontexten zieht, gleichzeitig aber der zunehmenden Internationalisierung und Standardisierung unterworfen ist.

Mit seinem auf seiner St. Galler Dissertation beruhenden Buch will Horstmann einen Beitrag leisten, die Geschichte der internationalen Statistik von der zweiten Hälfte des 18. Jahrhunderts bis zum Ersten Weltkrieg aufzuarbeiten. Die Untersuchung ist ein wichtiger Baustein, die Rolle der Statistik in der Politik besser zu verstehen und steht damit im Kontext der Werke von Alain Desrosières, Adam Tooze, Theodor M. Porter und Nico Randeraad. Gleichzeitig untersucht Horstmann die Wechselwirkung zwischen internationalen Organisationen und Kongressen und nationalstaatlichen Institutionen und bewegt sich hier in der neueren Forschungstradition globalgeschichtlicher Untersuchungen.⁵

Das Buch gliedert sich in drei Hauptkapitel, Einleitung und Schluss. Im ersten Hauptkapitel untersucht Horstmann die «Akademisierung und Veramtlichung» der Statistik und die Veränderung des statistischen Wissenschaftsbegriffs vom 18. bis ins 19. Jahrhundert. Der Autor zeichnet hier die wissenschaftshistorischen Entwicklungen in Preussen nach und erweitert den Blick anschliessend auf die Entwicklung der Statistik in den europäischen Nachbarländern und den USA. Im zweiten Hauptkapitel begibt sich die Untersuchung auf die internationale Ebene und rückt den Expertenaustausch und inter-

⁵ Vgl. u. a. Madeleine Herren, *Internationale Organisationen seit 1865. Eine Globalgeschichte der internationalen Ordnung*, Darmstadt 2009; Isabella Löhr, *Die Globalisierung geistiger Eigentumsrechte. Neue Strukturen internationaler Zusammenarbeit 1886–1952*, Göttingen 2010; Matthieu Leimgruber, Matthias Schmelzer, *The OECD and the International Political Economy since 1948*, Basingstoke 2019.