



Die Verwaltung der Armut im 20. Jahrhundert

Warum sind Menschen arm? Wegen persönlichen Fehlverhaltens, wegen Wirtschaftskrisen? Soll man die Armen unterstützen? Alle Armen oder nur die ›unschuldigen‹ Armen? Mit Geld oder mit Arbeitsmöglichkeiten? Wer ist zuständig für die Armenhilfe? Der Staat, individuelle Vorsorge, oder die Familie? Diese Dimensionen der Solidarität, der Zugehörigkeit, der Verantwortung des Individuums und des Gemeinwesens wurden und werden kontrovers verstanden. In diesem Artikel wollen wir aufzeigen, wie sich das Verständnis der Armut gewandelt hat. Wir unterscheiden vier Perioden seit dem Ende des 19. Jahrhunderts. In der ersten dominiert ein moralisches Verständnis von Armut. Es wird abgelöst von einem ökonomischen, dann von einem psychologischen und in der vierten Periode, ab den 1990er-Jahren, von einem Erklärungssystem, das auf Exklusion beruht. Jedes dieses Erklärungssysteme führt zu einer entsprechenden Ausgestaltung der Armenpflege – später Fürsorge, heute Sozialhilfe.

Véréna Keller

ist Sozialarbeiterin und Erziehungswissenschaftlerin. Sie arbeitet als Professorin an der Hochschule für Soziale Arbeit und Gesundheit des Kantons Waadt, EESP (HES-SO).

Jean-Pierre Tabin

ist Sozialarbeiter und Soziologe. Er arbeitet als Professor an der Hochschule für Soziale Arbeit und Gesundheit des Kantons Waadt, EESP (HES-SO).

Arnaud Frauenfelder

ist Soziologe und Lehrbeauftragter an der Soziologischen Fakultät der Universität Genf.

Carola Togni

ist Historikerin, Doktorandin an der Universität Bern und Forschungsbeauftragte an der Hochschule für Soziale Arbeit und Gesundheit des Kantons Waadt, EESP (HES-SO).

Der Artikel basiert auf einer Studie, die im Rahmen des Nationalfondsprogramms ›Integration und Ausschluss‹ erstellt wurde und die Sozialhilfegesetzgebung in den Kantonen Neuenburg und Waadt untersuchte.¹

Ende des 19. Jahrhunderts: Moral und Erziehung

1874 tritt in der Schweiz eine neue Bundesverfassung in Kraft. In der Folge führen zahlreiche Kantone neue Fürsorgegesetze ein. Solidarität mit Menschen in Schwierigkeiten wird zur öffentlichen Angelegenheit. Familien und private kirchliche Fürsorge waren dem Pauperismus nicht mehr gewachsen. Die Frage, wer denn nun für die Armenpflege zuständig sei, nimmt in den parlamentarischen Debatten viel Platz ein. Die meisten Kantone regeln die Fürsorge



nach dem Heimatprinzip, gemäss dem der Heimatkanton für die Unterstützung aufkommen muss. Das Prinzip gründet auf Stabilität und entspricht durchaus den bäuerlichen Realitäten beispielsweise im Kanton Waadt. Aus dieser Sicht kommt nur den Alteingesessenen respektive den Eingekauften Unterstützung zu: den Bürgern². Fremde Bedürftige in der Gemeinde oder im Kanton werden ausgewiesen.

Nur vier Kantone wählen, zumindest teilweise, das Wohnortsprinzip, dass die Unterstützung durch den Wohnkanton vorsieht: Neuenburg (Gesetz von 1889), Appenzell Innerrhoden (1897), Bern (1897) und Tessin (1903). Diese Konzeption des Gemeinwesens entspricht der zunehmenden Mobilität der heranwachsenden industriellen Produktionsweise.

In der Kompetenzfrage steckt die Frage der Zugehörigkeit. Fürsorge erhält, wer dazu gehört; der Anspruch auf Fürsorge beziehungsweise der Ausschluss davon definiert das Gemeinwesen und seine Grenzen. So trägt die öffentliche Armenpflege, die gegen Ende des 19. Jahrhunderts eingeführt wird, zur Entwicklung des Staatsapparates bei. Inhaltlich ist sie nicht mehr rein repressiv ausgerichtet. Es geht nicht mehr nur darum, bestimmte Verhaltensweisen zu bestrafen, sondern präventiv und vor allem erzieherisch zu wirken. Die Fürsorge wird zu einer Fabrik genormten Verhaltens.

Die frühen Fürsorgegesetze der Kantone Neuenburg und Waadt stellen die »unglückliche, gefährdete Kindheit« ins Zentrum. Es geht um Waisen, um Kinder, die von ihren Eltern ausgestossen, schlecht behandelt oder auf den Bettel geschickt werden. Der Neuenburger Regierungsrat schreibt: »Wir müssen den von ihren Eltern vernachlässigten Kindern helfen, denn sie verkümmern moralisch und körperlich und nehmen Schaden an ihrer Gesundheit. Solche Eltern sind ihren Kindern schlechte, unmoralische Vorbilder. Wenn die väterliche Gewalt im Schlechten ausgeübt wird, leidet das Kind darunter oder es wird verdorben. Das gefährdet sowohl die Zukunft des Kind als auch jene der Gesellschaft, und wir können dem gegenüber nicht untätig bleiben.«³ Der Waadtländer Regierungsrat seinerseits will »sich wirksamer und rationeller um die unglücklichen Kinder kümmern, um den chronischen Pauperismus gewisser Familien im Keim zu bekämpfen«.⁴

Diese Gesetze sind von der Angst vor den »classes dangereuses« geprägt, der Angst vor verarmten Klassen, die die öffentliche Ordnung bedrohen, Auch in der Frage der erwachsenen Armen geht es um Moral. Das Neuenburger Gesetz von 1889 beschränkt die Fürsorge auf jene, die »wirklich arm« sind und Hilfe »verdienen«. Fürsorge soll keine überflüssigen Bedürfnisse abdecken, denn das käme »einer Belohnung des



Müssiggangs gleich; das wäre ein Lohn ohne Arbeit, der schnell die Arbeitsfreude zerstören würde; das wäre eine soziale Ungerechtigkeit, weil öffentliche Gelder einigen Wenigen zukämen«.⁵

Das Verständnis der Armut als einer moralischen Schwäche oder Abnormalität führt zu erzieherischen Massnahmen. Zahlreiche Institutionen, Anstalten, Heime und Schulen werden eingerichtet. Diese Auffassung verschwindet in der nächsten Periode nicht, allerdings dominiert eine wirtschaftliche Erklärung der Armut.

Zwischenkriegszeit: Wirtschaftskrise und Vorsorge

In der Wirtschaftskrise der 1930er-Jahre wird die Arbeitslosigkeit auch in der Schweiz zu einem grossen sozialen Problem. Sie wird jetzt systematisch statistisch erfasst. Mit 6,4 Prozent der Erwerbspersonen erreicht sie 1936 ihren Höhepunkt.⁶ Jetzt wird die Armut mit der wirtschaftlichen Lage erklärt und hauptsächlich als Folge struktureller Gegebenheiten gesehen, weniger als ein individuelles, moralisches Problem.

In dieser Periode stösst die traditionelle Armenpflege an ihre Grenzen. Viele Gemeinden führen Krisenmassnahmen ein: Notstandsarbeiten, Ess- und Schlafgelegenheiten für Arbeitslose. Gleichzeitig wird kontrovers diskutiert, ob sich das Prinzip der Fürsorge oder aber der Versicherung besser eigne, um die Folgen der Arbeitslosigkeit aufzufangen. Der Kanton Neuenburg führt 1927 eine obligatorische Arbeitslosenversicherung ein. In diesem Zusammenhang tritt erneut ein Erziehungsanspruch hervor. Im Fokus steht jetzt allerdings nicht mehr das moralische, sondern das wirtschaftliche Verhalten der Individuen. Arbeiter sollen weniger sorglos werden und Geld zur Seite legen für schwierige Zeiten. Sie sollen zur Vorsorge erzogen werden, wie das der Neuenburger Gemeinderat sagt: »Arbeitslosenkassen [...] haben einen moralischen Wert ersten Ranges, weil sie jene [Arbeiter] unterstützen, die einen Teil ihres Lohnes zur Seite legen für den Fall, dass sie unfreiwillig arbeitslos werden«.⁷

Sozialversicherungen gehören zur Industrialisierung (Topalov 1994), und so finden sich in der Schweiz die gleichen Reformgedanken, wie sie Beveridge in England vertritt: Sozialversicherungen tragen zur Stabilisierung der Arbeitskräfte bei, sie verhindern die Abwanderung der Arbeitenden und moralisieren die Arbeiterklasse, indem sie sie zur Vorsorge erziehen. So zeitigt die wirtschaftliche Erklärung der Armut zwei miteinander verknüpfte Massnahmen: Einerseits die Anfänge von Sozialversicherungen, andererseits die Erziehung zur Vorsorge. Die erzieherische Dimension ist nicht verschwunden, sie erhält in dieser Periode nur neue Inhalte.



1945 bis 1975: Hochkonjunktur und Psychologie

Die 30 Jahre nach dem 2. Weltkrieg sind von einer bislang unbekannteren Hochkonjunktur geprägt. Zwei kleinere Rezessionen (1949 und 1958) tun der allgemeinen Vollbeschäftigung (der Männer) kaum Abbruch, umso weniger, als die Ausweisung ausländischer Arbeitskräfte jeweils den Verlust an Arbeitsplätzen kompensiert. Die Arbeitslosigkeit verschwindet praktisch ganz, der Wohlstand breiter Bevölkerungsschichten nimmt zu. Armut ist kein Thema mehr, umso weniger, als die nun auf nationaler Ebene eingeführten Sozialversicherungen immer mehr Bevölkerungskategorien vor Armut schützen und aus dem Bereich der Fürsorge herausholen. Dazu gehören insbesondere die Alters- und Hinterbliebenenversicherung AHV, die 1948 in Kraft tritt, die Invalidenversicherung IV (1960) und die Ergänzungsleistungen für RentnerInnen (1966). Der Wohlstand ist so weit verbreitet, dass sich der Neuenburger Regierungsrat 1965 fragt, ob öffentliche Fürsorge überhaupt noch notwendig sei. Er kommt zum Schluss, dass sie dort eine Aufgabe habe, wo die Sozialversicherungen ungenügend seien: das Bild von der Sozialhilfe als »letztem sozialem Auffangnetz« ist geschaffen. Ebenso sieht der Regierungsrat eine neue Ausrichtung des Fürsorgepersonals: »Früher waren die Fürsorgeinspektoren beauftragt, möglichst sparsamen Gebrauch der öffentlichen Gelder zu machen. Heute sollen Sozialarbeiter vorab nach den Gründen der Armut suchen und diese beheben. Einer therapeutischen Herangehensweise wird heute der Vorzug vor kurzfristigen Sparmassnahmen gegeben«.⁸

In dieser Zeit revidieren auch die meisten anderen Kantone ihre Fürsorgegesetze, indem sie die »repressiven Aspekte reduzieren zu Gunsten von nichtmateriellen Hilfen« (Degen 2006). Allgemein wird die professionelle Sozialarbeit eingeführt, eine Notwendigkeit, um dem gängigen Verständnis der Armut als individuelle Anpassungsschwierigkeiten zu entsprechen. Die Fokussierung auf Inadaptation ist kein helvetischer Sonderfall, wie Paugam festhält: »Diese auf langfristiger Psychotherapie d.h. auf empathischer Behandlung der Individuen beruhende Praxis hat dazu beigetragen, dass Armut nicht mehr als gesellschaftliches Phänomen verstanden wird [...]. Die soziale Frage, die im vergangenen Jahrhundert so manche Debatte ausgelöst hatte, [tritt in den Hintergrund] und macht einer psychologisierenden Behandlung persönlicher Probleme Platz« (Paugam 2005). Im Zuge der 68er-Bewegung kritisieren die Sozialarbeitenden mit Bezug auf Autoren wie Michel Foucault dann selbst die starke Individualisierung, die den Kapitalismus stabilisierende Funktion der sozialen Arbeit und die damit einhergehende soziale Kontrolle.



Ab 1990: Sozialer Ausschluss und Aktivierung

Ende der 1980er-Jahre wird Armut wieder ein Thema. Zahlreiche kantonale und später eine nationale Studie (Leu et al. 1997) dokumentieren die Armut in der Schweiz. Die Arbeitslosigkeit nimmt schnell zu, sie lässt sich nicht mehr exportieren, indem man ausländische Arbeitskräfte abschiebt. In dieser Periode wird Armut unter der Vokabel des sozialen Ausschlusses begriffen. Nicht strukturelle Gegebenheiten, sondern – wie in der vorhergehenden Periode – persönliche Probleme und ›biografische Unfälle‹ werden herangezogen, um Armut zu erklären, und das vor dem Hintergrund einer Gesellschaft, die Menschen ausgrenze, die also aufgeteilt sei in ein Drinnen und ein Draussen. Die öffentliche Sozialhilfe gewinnt stark an Bedeutung und zeigt damit die Mängel der Sozialversicherungen auf. Integrationsmassnahmen sind die logische Antwort dieses Verständnisses von Armut.

Zwischen 1990 und 2007 revidieren fast alle Kantone ihre Sozialhilfegesetzgebung. Der Begriff Sozialhilfe ersetzt systematisch jenen der Fürsorge. Sozialhilfe wird zu einem Rechtsanspruch. Die Garantie der Menschenwürde und die Aktivierung als Pflicht sind ihre zwei gegensätzlichen Prinzipien. Der Neuenburger Regierungsrat sagt es so: »Die Zugehörigkeit zu einer Gemeinschaft drückt sich nicht nur durch konkrete Solidaritätsmassnahmen aus. Viel grundsätzlicher sind ihre Mitglieder einander durch gegenseitige Nützlichkeit verbunden. Wir postulieren nicht bloss ein gewisses ›Recht auf Einkommen‹, sondern ein ›Recht auf soziale Nützlichkeit‹. [...] Integration geht weiter als ein klassisches Sozialrecht. Sie beruht auf einem moralischen Imperativ [...] und versteht Menschen als aktive Bürger, nicht als Sozialfälle.«⁹

Dieses Aktivierungsprinzip, das in allen Staaten mit einer entwickelten Sozialpolitik eingeführt wird, entspricht der neuen kapitalistischen Produktionsweise. Flexibilität ist gefragt, das Individuum soll sich als liberaler Unternehmer seiner selbst verstehen (man denke an die deutschen Ich-AGs). Dieser Zeitgeist fordert Autonomie, Aktivität, Bewegung, Projekte, Beschäftigung fast um jeden Preis. Sozialhilfe wird wiederum zur Erzieherin des neuen Menschentyps.

Fürsorge hält den Status Quo der Gesellschaft aufrecht

In einer demokratischen Gesellschaft ist die Existenzsicherung gleichzeitig Bedingung und Folge der Bürger- und Sozialrechte. Sie ist Bedingung, weil ihre Mitglieder nur dann ihre politischen Rechte ausüben können, wenn ihr Überleben gesichert ist. Sie ist Folge, weil der Natio-



nalstaat dadurch legitimiert ist, dass er die Lebensbedingungen seiner Bürgerinnen und Bürger sichert und verbessert (Schnapper 2007).

Die parlamentarischen Debatten über Sozialhilfe sind von zwei widersprüchlichen Intentionen geprägt, von Solidarität und Kontrolle. Sozialhilfe praktiziert Solidarität, denn sie hilft Menschen in Schwierigkeiten, deckt Risiken ab und fördert damit gesellschaftliche Sicherheit und Kohäsion. Sozialhilfe kontrolliert, denn Bedürftigkeit muss nachgewiesen und die allfällige Verantwortung des Individuums an der gängigen Norm gemessen und eventuell erzieherisch behoben werden. In allen untersuchten Perioden zeichnen sich drei kombinierte Strategien ab, um Armut zu verwalten: Erziehung, Arbeit, Missbrauchsbekämpfung.

Erstaunt hat uns bei der Analyse der parlamentarischen Debatten, dass die Frage der Fürsorge kaum öffentliche politische Kontroversen hervorruft. Linke und Rechte unterscheiden sich höchstens in mehr oder weniger Grosszügigkeit den Sozialhilfebeziehenden und in mehr oder weniger Vertrauen den staatlichen Institutionen gegenüber. Wie wenn es um eine rein technische Angelegenheit ginge. Armut wird nicht im Zusammenhang mit sozialen Strukturen wie Macht- und Besitzverhältnisse verstanden, sie führt auch nicht zur Diskussion sozialer Utopien.

Das lässt sich wahrscheinlich damit erklären, dass Fürsorge einen Ausgleich schaffen soll zwischen den Bedürfnissen des Marktes und jenen der sozialen Kohäsion. Fürsorge ist somit ein Regulationsinstrument, das den Status quo aufrecht erhält, wie das Georg Simmel schon vor hundert Jahren festhielt: die Armenpflege soll »nicht einmal der Tendenz nach die Differenzierung der Gesellschaft in Arme und Reiche aufheben [...]. Vielmehr liegt ihr die Struktur der Gesellschaft, wie sie nun einmal besteht, zugrunde, im schärfsten Unterschiede gegen alle sozialistischen und kommunistischen Bestrebungen, die gerade diese Struktur selbst aufheben möchten. Ihr Sinn ist gerade, gewisse extreme Erscheinungen der sozialen Differenziertheit so weit abzumildern, dass jene Struktur weiter auf dieser ruhen kann. Fusste sie in dem Interesse für den individuellen Armen, so wäre dem Prinzip nach gar keine Grenze gegeben, an der die Güterschiebung zu seinen Gunsten halt machen müsste« (Simmel 1908/1983).



Anmerkungen

- 1 Die französisch lesenden Leser und Leserinnen werden auf Tabin, Frauenfelder, Togni & Keller, 2008 verwiesen.
- 2 Der Begriff des Bürgers ist hier in seiner mittelalterlichen Bedeutung zu verstehen, die heute noch in der Schweiz Bestand hat. Das Gemeindebürgerrecht wird durch Abstammung oder – für Frauen – durch Heirat weitergegeben. Gemeindebürger sind also nicht jene Personen, die in einer bestimmten Gemeinde wohnen, sondern jene, die durch Vererbung oder Heirat das Gemeindebürgerrecht erhielten oder es allenfalls kauften. Es ist durchaus möglich, dass sie woanders geboren wurden und nie in ihrer Gemeinde gewohnt haben.
- 3 Bulletin officiel du Grand Conseil neuchâtelois, 29 octobre 1888, 306. Unsere Übersetzung.
- 4 Bulletin officiel du Grand Conseil vaudois, printemps 1888, 15-16. Unsere Übersetzung.
- 5 Bulletin officiel du Grand Conseil neuchâtelois, 29 octobre 1888, 307. Unsere Übersetzung.
- 6 Degen, Bernard (2005): Arbeitslosigkeit. Historisches Lexikon der Schweiz.
- 7 Rapport du Conseil communal de Neuchâtel, 7 janvier 1930. Unsere Übersetzung.
- 8 Bulletin officiel du Grand Conseil neuchâtelois, 8 juin 1964, p. 270. Unsere Übersetzung.
- 9 Bulletin officiel du Grand Conseil neuchâtelois, 24 juin 1996, 546. Unsere Übersetzung.

Literatur

- Degen, Bernard (2006): Haute conjoncture et guerre froide. In: Boillat, V., B. Degen, E. Joris, S. Keller, A. Tanner et R. Zimmermann (Hrsg.): La valeur du travail. Histoire et histoires des syndicats suisses. Lausanne
- Leu, Robert E., S. Burri et T. Priester (1997): Lebensqualität und Armut in der Schweiz. Bern, Stuttgart, Wien
- Paugam, Serge (2005): Les formes élémentaires de la pauvreté. Paris
- Schnapper, Dominique (2007): Qu'est-ce que l'intégration? Paris
- Simmel, Georg (1908/1983): Soziologie – Untersuchungen über die Formen der Vergesellschaftung. Berlin
- Tabin, Jean-Pierre, Arnaud Frauenfelder, Carola Togni & Véréna Keller (2008): Temps d'assistance – Le gouvernement de pauvres en Suisse romande depuis la fin du XIXe siècle. Lausanne
- Topalov, Christian (1994): Naissance du chômeur 1880–1910. Paris