

Zeitschrift: Itinera : Beiheft zur Schweizerischen Zeitschrift für Geschichte = supplément de la Revue suisse d'histoire = supplemento della Rivista storica svizzera

Herausgeber: Schweizerische Gesellschaft für Geschichte

Band: 36 (2014)

Artikel: Private Erziehungsheime für junge Frauen und die Anfänge des Sozialstaates in der Deutschweiz, 1870er bis 1930er Jahre : Hinweise zur Delegation von Aufgaben und Kompetenzen an private Heime

Autor: Jenzer, Sabine

DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-1077883>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. [Mehr erfahren](#)

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. [En savoir plus](#)

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. [Find out more](#)

Download PDF: 08.02.2026

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>

Private Erziehungsheime für junge Frauen und die Anfänge des Sozialstaates in der Deutschschweiz, 1870er bis 1930er Jahre. Hinweise zur Delegation von Aufgaben und Kompetenzen an private Heime

Sabine Jenzer

Das irische Filmdrama *The Magdalene Sisters* (dt. *Die unbarmherzigen Schwestern*) von Peter Mullan aus dem Jahr 2002 handelt vom harten, von Arbeit und Strafe geprägten Leben in einem katholischen Erziehungsheim für weibliche Jugendliche im Irland der 1960er Jahre. Vier fiktive Schicksale junger Frauen stehen im Zentrum des Films. Die Erste kam ins Heim, nachdem sie vergewaltigt worden war, die Zweite, eine verführerisch attraktive Waise, wurde eingewiesen, weil sie gerne flirtete, die Dritte, weil sie unehelich schwanger geworden war, und schliesslich die Vierte, weil sie unehelich geboren worden war und eine Lernschwäche hatte. Ähnliche Erziehungsheime für normabweichende weibliche Jugendliche existierten auch in zahlreichen anderen Ländern, so auch in der Schweiz. Oftmals war es ein als sexuell auffällig eingestuftes Verhalten, das zur Einweisung führte. Der Film wurde mit einigen Preisen ausgezeichnet und löste lebhaftere Kontroversen aus. Er trug zusammen mit weiteren Filmen und Medienberichten dazu bei, dass in den folgenden Jahren die Thematik der Magdalenenheime in Irland in der Forschung verstärkt aufgearbeitet wurde und die Regierung eine – nun kürzlich abgeschlossene – Untersuchung zur Thematik dieser Heime in Auftrag gab.¹ Dieser Bericht sollte untersuchen, inwieweit der Staat in das System der privaten *Magdalen Laundries* involviert gewesen ist und dieses mit verantwortete. In Irland wurde 1996 das letzte dieser Heime geschlossen. In anderen Ländern wie der Schweiz oder Deutschland waren sie bereits infolge der 68er Bewegung zunehmend obsolet geworden.

Diese Erziehungsheime für weibliche Jugendliche habe ich zum Thema meiner kürzlich abgeschlossenen Dissertation zur Heimerziehung nachschulpflichtiger weiblicher Jugendlicher in der deutschsprachigen Schweiz im Zeitraum der 1870er bis 1930er Jahre gemacht, wobei die Rolle des Staates einer der Untersuchungsgegenstände ist. Ziel dieses Beitrags ist es, zusammenfassend einige zentrale Er-

¹ Der Bericht an die irische Regierung findet sich unter <http://www.idcmagdalen.ie> (Stand 8. Februar 2012).

kenntnisse dieser Arbeit zu präsentieren.² Während in anderen Ländern teils zahlreiche Untersuchungen zur Thematik entstanden sind, besteht in der Schweiz noch ein grösserer Forschungsbedarf.³ Das Interesse meiner auf kultur- und sozialhistorischen Forschungstraditionen aufbauenden Studie liegt darin, die Heimerziehung nachschulpflichtiger weiblicher Jugendlicher anhand der Jugendheime im entstehenden Schweizer Sozialstaat von verschiedenen Seiten zu beleuchten. Im Zentrum stehen dabei, gezeigt am Beispiel der Sittlichkeitsvereine, die in der Heimerziehung weiblicher Jugendlicher eine wichtige Rolle spielten, die Ausprägung der evangelischen privaten Fürsorge sowie die Rolle des entstehenden Sozialstaates und das Zusammenwirken der privaten und staatlichen Akteure.⁴ Meine Untersuchung konzentriert sich auf die drei Schweizer Kantone Basel, Bern und Zürich, mit einem spezifischen Fokus auf den Kanton Zürich.

Der Quellenkorpus der Arbeit besteht vorwiegend aus den überlieferten Quellenbeständen der Sittlichkeitsvereine sowie der politischen Behörden. Es ist eine Fülle an Material erhalten, das von Jahresberichten über Vereinspublikationen bis hin zu Quellenmaterial aus den untersuchten Heimen, von Berichten und Protokollen über Korrespondenz bis zu Gesetzen und Rechenschaftsberichten reicht. Methodisch stütze ich mich auf Erkenntnisse aus der Sexualitätsgeschichte, der Netzwerkforschung und den *gender studies* sowie auf Überlegungen der Forschung zu Disziplinierungs- und Normalisierungsprozessen und zu Inklusion/Exklusion.

In meiner Arbeit kristallisiere ich einige Themen heraus, die sich als wichtige Kennzeichen für die hier interessierende Ausprägung des Fürsorgesystems in Hinblick auf sogenannt 'sittlich gefährdete' und 'gefallene' junge Frauen und für das Zusammenspiel der privaten und staatlichen Akteure darin erwiesen. Charakteristisch waren ein steigender Zugriff auf die Sexualität der Unterschichtsfrauen; eine zunehmende Engmaschigkeit des Fürsorgenetzes; die Stigmatisierung der 'sittlich gefährdeten' und 'gefallenen' jungen Frauen; eine starke Delegation von Aufgaben und Kompetenzen an die private Fürsorge; eine marginale staatliche Kontrolle der Privatheime; die Geringhaltung der finanziellen Aufwendungen; die Missachtung verfassungsmässiger Grundrechte des liberalen Rechtsstaates; eine Dynamisierung, Vorstrukturierung und Prägung der staatlichen Fürsorge durch die private Wohlfahrt; die Langlebigkeit traditioneller Erziehungskonzepte sowie die Ambivalenz zwischen Hilfe und Zwang.

2 Sabine Jenzer, *Die 'Dirne', die Bürger und der Staat. Private Erziehungsheime für junge Frauen und die Anfänge des Sozialstaates in der Deutschschweiz, 1870er bis 1930er Jahre* (im Druck).

3 Zum Forschungsstand vgl. Jenzer, *op. cit.*

4 Ich verwende für die kommunale, kantonale und eidgenössische Ebene den Begriff 'Staat', auch wenn er für kommunale Verwaltungen nicht einschlägig ist, sondern lediglich für kantonale und eidgenössische.

In diesem Beitrag gehe ich zusammenfassend auf drei dieser Punkte näher ein: Ich präsentiere ausgewählte Aspekte zur Delegation von Aufgaben und Kompetenzen an private Heimbetreiber durch den Staat sowie zur marginalen staatlichen Kontrolle der Privatheime; beides Punkte, die ihrerseits eng mit der Geringhaltung der finanziellen Aufwendungen verbunden waren. In der Schweizer Forschung zur Heimerziehung wurden die Aushandlungsprozesse und die Zusammenarbeit, Aufgaben- und Kompetenzverteilung zwischen den Privatheimen und dem Staat bislang nur am Rande thematisiert; ebenso die gesetzliche Lage und die staatliche Aufsicht spezifisch der Privatheime.

Private Fürsorge und staatliche Institutionalisierung

Im Fokus der Heimerziehung standen 'sittlich gefährdete' oder 'gefallene' junge Frauen aus der Unterschicht, die in prekären materiellen Verhältnissen lebten und die eines sexuell auffälligen Verhaltens bezichtigt wurden oder als gefährdet galten, eines Tages von den sexuellen Normen abzuweichen. Die in Heime eingewiesenen Frauen hatten sich oft keine strafrechtlich relevanten Taten zuschulden kommen lassen. Bei jungen Frauen galt die Verletzung der sexuellen Norm als typisch weibliche Devianz. Die Normabweichung wurde dabei an einer für Frauen sehr eng gesteckten, rigiden Moral gemessen. So gerieten etwa aussereheliche Schwangerschaft, Konkubinat oder Prostitution in den Fokus fürsorgerischer Massnahmen, aber auch Verhaltensweisen, die auf eine 'sittliche Gefährdung' hindeuten schienen, etwa das Herausputzen mit Schminke, Kleidern und Schmuck oder der häufige Besuch von Tanzveranstaltungen.

Das von einer Vielzahl an Akteuren getragene Fürsorgesystem für weibliche Jugendliche lag zunächst in den Händen der privaten Wohltätigkeit. Einen wichtigen Part spielten die seit den 1870er Jahren aus der Sittlichkeitsbewegung hervorgegangenen evangelischen Männer- und Frauenvereine zur Hebung der Sittlichkeit der deutschsprachigen Schweiz. Wie der englische Abolitionismus, dessen Name in Anlehnung an die amerikanische Anti-Sklaverei-Bewegung entstand, riefen auch die von besorgten Bürgerinnen und Bürgern gegründeten evangelischen Sittlichkeitsvereine der deutschsprachigen Schweiz öffentlichkeitswirksam zum Kampf gegen den käuflichen Sex und die white slavery – den Frauenhandel – auf; dies zu einem Zeitpunkt, als in verschiedenen Kantonen – unter anderem als Antwort auf die grassierenden und noch kaum heilbaren Geschlechtskrankheiten – die Einführung einer Reglementierung der Prostitution auf der politischen Agenda stand. Die stark konfessionell geprägten Deutschschweizer Sittlichkeitsvereine stellten sich gegen die herrschende bürgerliche Doppelmoral, die den Männern Geschlechtsverkehr ausserhalb der Ehe gestattete, den Frauen hingegen nicht, und

forderten für beide Geschlechter die Beschränkung der Sexualität auf die Ehe. Die Sittlichkeitsvereine, in erster Linie die Frauenvereine, initiierten neue Fürsorgefelder für 'gefallene' und 'sittlich gefährdete' Frauen und bauten ein Fürsorgenetzwerk für diese Frauen auf, zu dem auch zahlreiche Erziehungsanstalten gehörten. Mit ihren Heimen wollten sie Prostituierten und solchen, die es zu werden drohten, aus dem Sexmilieu heraushelfen beziehungsweise die Betroffenen vor diesem bewahren.

Nach der Jahrhundertwende ist insgesamt ein steigendes Interesse an der Jugendfürsorge auszumachen; der Staat, wissenschaftliche Kreise und neu gegründete private Vereinigungen betätigten sich zunehmend auf diesem Feld. Auch im Bereich der Heimerziehung weiblicher Jugendlicher ist eine steigende Zahl an Akteuren feststellbar. Eine klare Trennung zwischen öffentlichen und privaten Akteuren ist dabei im Grundsatz nicht möglich. So waren etwa die Mitglieder der Sittlichkeitsvereine nicht selten zugleich Privatpersonen und öffentliche Personen, die sich in verschiedenen Systemen bewegten: Sie waren Politiker, Behördenmitglieder, Vormünder sowie Mitglieder staatlicher Patronatskommissionen. Diese personellen Verbindungen und Doppelmandate, die häufig aktiviert wurden, intensivierten und erleichterten die Zusammenarbeit zwischen privaten und staatlichen Institutionen, führten zu engen personellen Verflechtungen innerhalb des Netzwerks und machten die darin bestehenden Kompetenzen und Abhängigkeiten ein Stück unübersichtlicher.

Die verstärkte Tätigkeit in der Fürsorge für weibliche Jugendliche ist auf ein vielfältiges und komplexes Zusammenspiel verschiedener Faktoren zurückzuführen und war eng mit den politischen, gesellschaftlichen und sozialen Zeitumständen verbunden. Zentrale Faktoren waren – hier nur summarisch aufgezählt – die Entdeckung der Jugend und ihrer 'Schutzbedürftigkeit' am Ende des 19. Jahrhunderts, verbunden mit einer nach der Jahrhundertwende steigenden Sorge um ihre Tüchtigkeit und um die zunehmende 'Verwahrlosung der Unterschichtsjugend'; die verstärkte Sensibilität gegenüber der Prostitution und ihren Begleiterscheinungen; der zunehmende Normalisierungs- und Anpassungsdruck auf Personengruppen, die (potentiell) die Armenkasse belasteten und in ihrem Lebensstil herrschenden Moral- und Normvorstellungen widersprachen, was sich insbesondere in der Zwischenkriegszeit in einer verstärkten fürsorgerischen Intervention manifestierte; der verstärkte Ruf nach Ordnung und Sicherheit; ein breiter gesellschaftlicher Konsens über die Erziehungsbedürftigkeit sexuell normabweichender Frauen und über die Grundprinzipien der fürsorgerischen Intervention gegenüber diesen Frauen, der sich politisch von links bis rechts erstreckte, auch von Wissenschaftskreisen mitgetragen wurde und sich lange als stabil erweisen sollte; sowie das Engagement der privaten Wohltätigkeit im Bereich der Heim-

erziehung weiblicher Jugendlicher, darunter nicht zuletzt der Sittlichkeitsbewegung, welche die bürgerlichen Bedrohungsängste aufnahm, die Sensibilisierung für das Thema Prostitution vorantrieb und sich – abgesehen von zahlreichen eigenen Heimgründungen – für die Etablierung und gesetzliche Verankerung der Fürsorge für ‘sittlich gefährdete’ und ‘gefallene’ junge Frauen einsetzte.

Mit dem nach der Jahrhundertwende erwachenden Interesse des Staates an der Fürsorge für nachschulpflichtige Jugendliche wurde ein Prozess der zunehmenden Verrechtlichung und teilweisen Verstaatlichung der Jugendfürsorge in Gang gesetzt – ein Phänomen, das in weiten Teilen Europas und in den USA zu beobachten ist. In der deutschsprachigen Schweiz wurde primär in den 1910er bis 1930er Jahren eine Vielzahl neuer staatlicher Einrichtungen und Gesetze im Bereich der Fürsorge für ‘sittlich gefährdete’ und ‘gefallene’ weibliche Jugendliche geschaffen. Auf institutioneller Ebene kam es – allerdings mit beträchtlichen Unterschieden von Kanton zu Kanton und mit einem ausgeprägten Stadt-Land-Gefälle – zur Einrichtung von Jugendämtern, Amtsvormundschaften, ersten staatlichen Heimen für weibliche Jugendliche und neuen Fürsorgestellen für ‘sittlich gefährdete Mädchen’, für Geschlechtskranke und von der Polizei Verhaftete. Auf gesetzlicher Ebene intervenierte der Staat durch zahlreiche neue kantonale und eidgenössische Gesetze, welche die Versorgung von ‘sittlich gefährdeten’ und ‘gefallenen’ Frauen erheblich erleichterten, indem die Versorgungsgründe ausgeweitet wurden und verschiedene Gesetze ein präventives Eingreifen bereits bei einer konstatierten ‘Gefährdung’ ermöglichten. Der staatliche Zugriff auf diese Frauen wurde insbesondere in der Zwischenkriegszeit verstärkt – einer Zeit, die geprägt war von zunehmender Staatsintervention in die Belange der Bevölkerung, von Wirtschaftskrisen, gepaart mit sozialer Misere, von einer seitens des Staates weiterhin schwachen sozialen Abfederung von Armutsrisiken, von massiven sozialen Spannungen und Arbeiterunruhen, von Angst vor einer physischen und psychischen ‘Entartung’ des Schweizer Volkes, von der Furcht der bürgerlichen Gesellschaft vor dem Kommunismus sowie von einem ausgeprägten Konformitätsdruck.

Diese verstärkten Zugriffsmöglichkeiten schlugen sich direkt auf die Versorgungszahlen nieder: Die Zahl der Heimeinweisungen erreichte in der Schweiz in der Zwischenkriegszeit ihren Höhepunkt.⁵ Grössere Teile der weiblichen Bevölkerung konnten nun einer Nacherziehung und Kontrolle unterzogen werden.

An der Wende zum 20. Jahrhundert ist im Bereich der sozialen Fürsorge ein tiefgreifender Transformationsprozess auszumachen. In zahlreichen europäischen Ländern, so auch in der Schweiz, wurden mit der Formierung des Sozialstaates die

5 Vgl. Tanja Rietmann, *‘Liederlich’ und ‘arbeitsscheu’. Die administrative Anstaltsversorgung im Kanton Bern (1884–1981)*, Zürich 2013; Nadja Ramsauer, *‘Verwahrlost’. Kindswegnahmen und die Entstehung der Jugendfürsorge im schweizerischen Sozialstaat 1900–1945*, Zürich 2000, S. 251.

Arbeitsteilung und die Beziehung zwischen privaten und staatlichen Akteuren neu verhandelt.⁶ Es ging dabei um die zukünftige Rolle privater und staatlicher Organisationen sowie um die Frage, welche Aufgaben vom Staat an Private delegiert und mit welchen Vollmachten die beiden Sektoren ausgestattet werden sollten. Auch wurde verhandelt, welches Mass an Amtsgewalt öffentlichen Repräsentanten zukommen sollte, um private Organisationen und Institutionen zu regulieren und zu beaufsichtigen. Die Auseinandersetzung fand vor allem an internationalen Fürsorgekongressen statt, wie sie an der Wende vom 19. zum 20. Jahrhundert in zunehmender Dichte stattfanden und wo sich staatliche Repräsentanten und solche der Philanthropie trafen.

In der Schweiz fanden seit 1908 mehrere Jugendfürsorgekongresse statt, an denen für die Zusammenarbeit der öffentlichen und privaten Fürsorge sowie gleichzeitig für die Zentralisierung der Fürsorge in Jugendämtern plädiert wurde. Die in der Folge in verschiedenen Kantonen – jedoch mit einem Stadt-Land-Gefälle – entstandenen kantonalen und städtischen Jugendämter waren als Zentralstellen für sämtliche private und öffentliche Jugendfürsorgeeinrichtungen konzipiert. Diese Zentralisierung, die eine lückenlosere Erfassung der Normabweichenden garantieren sollte und auf eine Rationalisierung der Jugendfürsorge zielte, bedeutete aber nicht, dass die private Fürsorge überflüssig geworden wäre. Vielmehr sollte die Zusammenarbeit und Koordination zwischen den vielen bestehenden Einzelinitiativen verbessert werden. Die Diskussionen um Zusammenarbeit, Aufgabenteilung und Kompetenzverteilung zwischen privaten und staatlichen Akteuren betrafen auch den Bereich der Heimerziehung, wie ich im Folgenden näher ausführen werde.

Delegation von Aufgaben und Kompetenzen an die private Fürsorge

So sehr in den Kantonen Bern, Basel und Zürich die Institutionalisierung, Zentralisierung und Verrechtlichung der weiblichen Jugendfürsorge vorangetrieben wurde, so bescheiden blieb das Engagement des Staates in der praktischen Heimerziehung dieser Jugendlichen, obwohl die verschärften Gesetze nach mehr Heimen verlang-

6 Michael B. Katz, Christoph Sachsse, Introduction, in: Michael B. Katz, Christoph Sachsse (Hg.), *The Mixed Economy of Social Welfare. Public/private relations in England, Germany and the United States, the 1870's to the 1930's*, Baden-Baden 1996, S. 9–22; Christian Topalov (Hg.), *Laboratoires du nouveau siècle. La nébuleuse réformatrice et ses réseaux en France, 1880–1914*, Paris 1999; Colette Bec, *Deux congrès internationaux d'assistance (Paris, 1889–1900). Temps fort des rapports public-privé*, in: Colette Bec u.a. (Hg.), *Philanthropies et politiques sociales en Europe (XVe–XXe siècles)*, Paris 1994, S. 145–157; Beatrice Schumacher, Braucht es uns? Selbstbilder, Arbeitsweisen und organisatorische Strukturen der Schweizerischen Gemeinnützigen Gesellschaft, 1810–1970, in: Beatrice Schumacher, *Freiwillig verpflichtet. Gemeinnütziges Denken und Handeln in der Schweiz seit 1800*, Zürich 2010, S. 39–69, hier S. 55f.

ten. So kam es in der deutschsprachigen Schweiz bis 1940 lediglich zur Gründung von zwei staatlichen Heimen für nachschulpflichtige weibliche Jugendliche (1912 Heimgarten bei Bülach und 1935 Loryheim Münsingen). Zusätzlich erfolgte die Übernahme von zumindest einem privaten Heim, des Tannenhofes in Zürich. Demgegenüber entstanden – seit dem Aufkommen spezifischer Heime für nachschulpflichtige weibliche Jugendliche in der deutschsprachigen Schweiz in der zweiten Hälfte und insbesondere im letzten Viertel des 19. Jahrhunderts – über 50 meist konfessionelle Privatheime. Der privaten, konfessionellen Heimerziehung kam folglich eine herausragende Bedeutung zu. Die evangelische Sittlichkeitsbewegung war in dieser Heimlandschaft stark präsent. Die aus ihr hervorgegangenen Heime bildeten neben den katholischen Erziehungsheimen, die insbesondere seit den 1910er Jahren entstanden, die grösste Gruppe in der Heimlandschaft.

Der residual tätige Sozialstaat gründete in kompensatorischer Weise dann eigene Erziehungsheime für weibliche Jugendliche, wenn die private Wohlfahrt nicht ausreichte. Es waren nicht zuletzt finanzielle Überlegungen, die dazu beitrugen, dass kaum staatliche Anstalten für weibliche Jugendliche entstanden. Die massgeblich von privaten Geldern und ehrenamtlicher Arbeit getragenen Privatheime bildeten eine attraktive Alternative zu den vergleichsweise teuren staatlichen Pendants. Das reichliche Vorhandensein von Privatheimen liess ein Errichten staatlicher Heime wenig dringlich erscheinen.

Die zögerliche und nur teilweise Verstaatlichung der Heimerziehung ist bezeichnend für die Geschichte des schweizerischen Sozialstaates. Das Modell des residualen Sozialstaates war von nachhaltigem Einfluss auf die schweizerische Sozialstaatsgeschichte. Wir haben es in diesem Bereich der sozialen Fürsorge mit einem ausgeprägten private-public-mix zu tun, einer mixed economy of welfare, in der die private Wohltätigkeit weiterhin stark blieb und mit staatlichen Institutionen des entstehenden Sozialstaates eng zusammenarbeitete. Das Prinzip des 'delegierten Sozialstaatssystems',⁷ in dem der Staat den Privaten sozialstaatliche Aufgaben delegiert, ist in der Heimerziehung deutlich erkennbar. Die privaten Anstalten übernahmen zunehmend staatliche Aufgaben im Bereich des Straf- und Massnahmenvollzugs und wurden Bestandteil des staatlichen Strafsystems. Es setzte sich eine Zusammenarbeit zwischen privaten Heimbetreibern und dem Staat durch, wobei es letztlich der Staat war, der trotz Kompromissen und Entgegenkommen die Regeln festlegte. Gleichzeitig wurde die private Fürsorge verstärkt in die Ziele der öffentlichen Fürsorge eingebunden und Reglementierungen unterworfen.

7 Matthieu Leimgruber, Martin Lengwiler, Transformationen des Sozialstaats im Zweiten Weltkrieg. Die Schweiz im internationalen Vergleich, in: Matthieu Leimgruber, Martin Lengwiler (Hg.), *Umbruch an der 'inneren Front'. Krieg und Sozialpolitik in der Schweiz, 1938–1948*, Zürich 2009, S. 9–43.

Die Behörden delegierten neben weiten Teilen der Heimerziehung verschiedene Fürsorge-, Erziehungs-, Kontroll-, Überwachungs- und Detektivaufgaben an die Sittlichkeitsvereine und bedienten sich der personellen und finanziellen Ressourcen der Vereine. Die Sittlichkeitsvereine entwickelten sich in diesem Fürsorgenetz zu einem parastaatlichen Milizsystem, das eng an den Staat gekoppelt war. Durch die Delegation staatlicher Aufgaben wurden die Sittlichkeitsvereine quasi zum verlängerten Arm des Staates, der zur Durchsetzung des staatlichen Gewaltmonopols beigezogen wurde. Das Gewaltmonopol besagt, «dass alle Zwangsgewalt im Staatsgebiet nur vom Staat selbst oder mit seiner Erlaubnis ausgeübt werden darf».⁸ Gewisse an die Sittlichkeitsvereine delegierte Aufgaben tangierten die individuellen Freiheitsrechte der Bürgerinnen und Bürger; etwa die Detektivdienste, mit dem Ziel, Informationen über bestimmte Frauen einzuholen, die an Vereinsmitglieder übertragenen Vormundschaften und Beistandschaften sowie die den Vereinen übertragene Erziehung junger Frauen in geschlossenen Erziehungsanstalten. Durch die Delegation solcher Aufgaben an die Sittlichkeitsvereine erteilte der Staat diesen die Befugnis zur Ausübung gewisser Zwangsmittel. Damit einher gingen aber politische Auseinandersetzungen, inwieweit und unter welchen Bedingungen der privaten Fürsorge Zwangsmittel übertragen werden durften. Während die private Fürsorge umfangreiche Vollmachten beanspruchte, ist in der Politik in dieser Frage ein harter Aushandlungsprozess auszumachen.

Marginale staatliche Kontrolle der Privatheime

Seitens der privaten Fürsorge wird ein deutliches Interesse an minimaler Regulierung, möglichst grossem Handlungsspielraum und weitreichenden Zwangsmitteln gegenüber den Eingewiesenen sichtbar. Als Gegenleistung für ihre finanziellen Aufwendungen und ihre Arbeit, die sie auch als Druckmittel einsetzten, forderten die Vereine Freiräume, Kompetenzen, Mitbestimmung und die Übertragung staatlicher Aufgaben, verbunden mit weitreichenden Zwangsmitteln. Sie strebten eine Kooperation mit der im Ausbau begriffenen staatlichen Jugendfürsorge an, in der sie eine möglichst starke und eigenständige Stellung einnehmen und ihre Anliegen und ihr Wissen wirkungsvoll einbringen wollten und die ihnen durch staatliche Anerkennung den Zugriff auf 'sittlich gefährdete' und 'gefallene' Frauen erleichtern sollte.

8 Peter Pernthaler, *Allgemeine Staatslehre und Verfassungslehre*, 2., völlig neubearb. Aufl., Wien / New York 1996, S. 128.

Auf Seiten des Staates hingegen war das Mass an Vollmacht, das der privaten Fürsorge gewährt werden sollte, umstritten. In meiner Studie untersuche ich anhand einer ausgesprochen gut dokumentierten Debatte im Kanton Zürich die Aushandlungsprozesse zur Delegation der Heimerziehung an private Heimbetreiber. Kurz vor der Jahrhundertwende setzte eine von Behörden, Politikern und extern beauftragten Gutachtern geführte Debatte ein, die sich um die Frage drehte, ob beziehungsweise unter welchen Bedingungen Private das Recht haben sollten, Heime zu führen, in denen Freiheitsbeschränkung und Zwangsmittel zur Anwendung kamen, und wenn ja, wie autonom oder wie beaufsichtigt und in ihrer Ausrichtung reglementiert solche Privatheime sein sollten. Dabei werden zwei gegenläufige Diskurse sichtbar. Der eine erachtete die durch Private ausgeübten, in die persönlichen Rechte eingreifenden Massregelungen als problematisch. Die Vollmacht, die seit den 1830er Jahren verfassungsmässig garantierten individuellen Freiheitsrechte der Bürgerinnen und Bürger einzuschränken, sollte, wie insbesondere aus dem sozialdemokratischen Lager gefordert, allein bei staatlichen Heimen liegen, oder die Privatheime sollten zumindest einer umfassenderen staatlichen Kontrolle unterstellt werden. Der andere Diskurs versuchte, die Einführung stärkerer staatlicher Kontrollen und Regulierungen, die als hemmend für die private Wohlfahrt wahrgenommen wurden, zu verhindern. Er plädierte stattdessen dafür, den grundsätzlich als vertrauenswürdig erachteten Privatanstalten möglichst viel Gestaltungsspielraum zu gewähren, und sah eine gewisse Beschränkung der Freiheit und Anwendung von Zwang schon im Hinblick auf die Hausordnungen als unerlässlich an.

Im hier untersuchten Zeitraum vermochten jene politischen Entscheidungsträger, die den privaten Heimen weiterhin einen gewichtigen Stellenwert und einen weitreichenden Handlungsfreiraum gewähren wollten, trotz Widerstand letztlich die Oberhand zu behalten. Der Staat zeigte ein deutliches Interesse daran, dass Private mitarbeiteten und mitfinanzierten. Mit dem Ausbau der staatlichen Fürsorge seit der Jahrhundertwende wurden die privaten Heime jedoch zunehmend in die staatliche Versorgungspraxis eingebunden und vermehrt Regulierungen und Vorschriften unterworfen. Die kritischen Stimmen, die immer wieder nach verstärkter Kontrolle und Regulierung der privaten Fürsorge riefen, um auf diese Weise Missbräuche zu verhindern, bewirkten in der Folge auf der Ebene der Gesetze allmählich, wenn auch immer wieder verzögert, eine deutliche Verstärkung der staatlichen Aufsicht über die Privatheime, und es wurden neue Aufsichtsorgane geschaffen, die eine Kontrolle der Privatheime zur Aufgabe hatten. Die erlassenen Vorschriften waren aber teils äusserst schwammig formuliert und liessen einen entsprechend grossen Spielraum in der Umsetzung offen. Zudem blieb die Umsetzung der gesetzlich verankerten Aufsichtspflichten in der Praxis mangelhaft. Die Aufsicht über die privaten Anstalten gestaltete sich weiterhin nach dem Grundsatz,

dass sich der Staat möglichst wenig in deren innere Angelegenheiten einmischen sollte, so dass sich diese Einrichtungen möglichst frei entwickeln konnten, schliesslich füllten sie doch manche Lücke im System der staatlichen Anstalten. Die Privatheime scheinen bewusst (noch) weniger stark beaufsichtigt worden zu sein als staatliche Anstalten – und dies, obgleich auch bei Letzteren Mängel hinsichtlich der Aufsicht bestanden.

Letztlich wurden den privaten Heimbetreibern weitreichende Kompetenzen zugestanden. In meiner Arbeit zeige ich auf, dass den Privatheimen in der Praxis Konzessionen beziehungsweise eine Art 'Sonderstatus' gewährt wurde, der sich in einem diffusen gesetzlichen Graubereich bewegte und das Treffen informeller Vereinbarungen (die allerdings stark vom Wohlwollen der zuständigen Einzelpersonen abhingen) sowie eine minimale Regulierung beinhaltete. Dieser Sonderstatus eröffnete den Privaten und den Behörden gleichermassen einen willkommenen Gestaltungsspielraum in ihrer Fürsorgetätigkeit, den beide Seiten zu nutzen wussten. Es ging dabei auch ganz wesentlich darum, die Staatsausgaben für das Fürsorgesystem durch marginale Kontrollen der Privatheime und einen informellen Umgang mit geringeren administrativen Schranken zu begrenzen. Ebenso galt es, die Betreiber von Privatheimen in ihrer Tätigkeit möglichst wenig einzuschränken und ihre Arbeit so unbürokratisch wie möglich zu gestalten. Da die Privatheime komplementär zu kaum existierenden staatlichen Heimen waren, mussten die Behörden ihnen gegenüber ein Stück weit Konzessionen machen. Gestützt wurde der Sonderstatus der Privatheime durch einen gewissen gesellschaftlichen Konsens über die Notwendigkeit des Eingriffs gegenüber bestimmten Gruppen von Personen.

Die Auslagerung von dem Staat vorbehaltener Gewalt an Dritte barg ein besonderes Gefahrenpotential, da gleichzeitig kaum wirksame und unabhängige Kontrollmechanismen eingeführt wurden.⁹ Obwohl Privatheime teils erhebliche Beschränkungen der persönlichen Freiheit vornahmen, blieb die Aufsicht seitens des Staates bescheiden. Der Fokus der marginalen staatlichen Aufsicht lag zudem auf den hygienischen Verhältnissen im Heim, nicht zuletzt zur Verhinderung von Seuchen, sowie auf der Vermeidung eines 'verschwenderischen' Einsatzes von Steuergeldern. Das persönliche Wohlergehen der Menschen im Heim interessierte hingegen kaum und rückte erst dann ins Zentrum von behördlichen Untersuchungen, wenn massive Missstände aufgedeckt wurden – wobei auch solche Untersuchungen nicht immer zur Beseitigung der Missstände führten.

⁹ Lukas Gschwend, Institutionelle Gewalt und Sozialdisziplinierung gegen Minderheiten, in: Cornelia Bessler u.a. (Hg.), *Neue Gewalt oder neue Wahrnehmung?*, Bern 2009, S. 133–150, hier S. 134f.