Zeitschrift: Der Armenpfleger : Monatsschrift für Armenpflege und Jugendfürsorge enthaltend die Entscheide aus dem Gebiete des Fürsorge- und Sozialversicherungswesens

Herausgeber: Schweizerische Armenpfleger-Konferenz

Band: 20 (1923)

Heft: 6

Artikel: Ein Jubilar

Autor: Wild, A.

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-837562

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: 15.07.2025

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

Der Armenpfleger

Monatsschrift für Armenpflege und Jugendfürsorge.
Offizielles Organ der Schweizerischen Armenpfleger-Konferenz.
Beilage zum „Schweizerischen Zentralblatt für Staats- und Gemeinde-Verwaltung".

Redaktion: Pfarrer A. Wild, Zürich 2. | Verlag und Expedition: Art. Institut Orell Füßli, Zürich.

„Der Armenpfleger" erscheint monatlich.
Jährlicher Abonnementspreis für direkte Abonnenten Fr. 6.—, für Postabonnenten Fr. 6.20.
Insertionspreis pro Nonpareille-Zeile 20 Cts.

20. Jahrgang | 1. Juni 1923 | Nr. 6

Der Nachdruck unserer Originalartikel ist nur unter Quellenangabe gestattet.

Ein Jubilar.

Von A. Wild, Pfarrer, Zürich 2.

Am 28. Juni sind 70 Jahre verstrichen, seit das zürcherische Gesetz betreffend das Armenwesen angenommen wurde. Wir möchten diesen Anlaß benützen, um einen Rückblick zu werfen auf die verschiedenen Revisionsbestrebungen im Laufe dieser 70 Jahre.

Die Reformation hat in Zürich aus der Armenfürsorge eine Angelegenheit der weltlichen Behörden, des Staates, gemacht. Durch eine erste Armen- und Almosenordnung von 1525 wurden eine weltliche Armenbehörde und ein Armengut gebildet. Als zu Unterstützende kamen Bürger von Zürich, unter gewissen Bedingungen auch solche der Landschaft in Betracht. Schon 1536 wurde die erste Armenordnung revidiert. Alle folgenden Armenverordnungen befaßten sich hauptsächlich mit zwei Fragen: Bekämpfung des Bettels und der Selbständigmachung der Landschaft von der Stadt mit bezug auf die Armenunterstützung. Eine Verordnung von 1630 statuierte die Armenpflege als Sache der Gemeinden. Niedergelassene hatten sich an ihre Heimatgemeinde um Unterstützung zu wenden. Die Almosenordnung von 1762 enthielt dieselben Grundsätze, die auch in der Revolutionszeit, Ende des 18. Jahrhunderts, nicht geändert wurden und in dem Gesetz betreffend die Unterstützung der Armen von 1836 wiederkehren. Die Pflicht der Armenunterstützung ruht darnach auf den Kirchgemeinden, in denen die Armen heimatberechtigt sind. Zum ersten Mal wird in diesem Gesetz die Erhebung einer Gemeindearmensteuer in Aussicht genommen, zu der denn auch schon im Jahr 1836 36 Gemeinden ihre Zuflucht nehmen mußten, 1848 sogar 96. Da die ganze Last des Armenwesens auf den Gemeinden lag und der Staat nur 40,000 Franken an ihre Ausgaben leistete, ertönte immer lauter der Ruf nach wesentlicher Vermehrung der staatlichen Zuschüsse. Eine im Großen Rat 1848 gestellte Motion verlangte das und ebenso eine im Jahr 1849 eingesetzte Spezialkommission zur Prüfung von Maßregeln gegen die Verarmung. Endlich reichte 1850 die gemeinnützige Gesellschaft des Bezirkes Regensberg in Verbindung mit den Armenpflegen des Bezirkes eine Petition um Revision des Armengesetzs ein. An dem Armengesetz von 1836 hatte man auch noch etwas anderes auszusetzen, nicht aber, daß es auf dem Bürgerprinzip und nicht auf dem Oertlichkeitsprinzip beruhte, sondern daß es viel zu viel auf den Zwang abstellte. Von hervorragender Seite wurde die Rückkehr von der Zwangs- zur freiwilligen Armenpflege verfochten. Dem

Drängen nach Revision des Armengesetzes konnte schließlich auch die Regierung nicht widerstehen und erteilte dem Vorsteher des Armenwesens, Regierungsrat S. U. Zehnder, dem Verfasser des Gesetzes von 1836, den Auftrag, ein neues Gesetz auszuarbeiten. So entstand das Gesetz betreffend das Armenwesen von 28. Juni 1853. Grundstürzende Neuerungen brachte es aber nicht. Das Prinzip, auf dem es aufgebaut ist, ist dasselbe wie im Gesetz von 1836: das Bürgerprinzip. Dem Postulat, das hauptsächlich zur Revision führte, wurde entsprochen: der Staat erfuhr eine stärkere Belastung. Am 24. Januar 1854 erließ die Armendirektion auch eine vortreffliche Instruktion für die Armenbehörden, die jetzt noch nicht veraltet ist. Vier Gründe haben bewirkt, daß dieses Gesetz von 1853 ein so hohes Alter von 70 Jahren erreichen konnte: 1. es ist mit bezug auf seine Fürsorgebestimmungen ein gutes, von warmem Wohlwollen getragenes Gesetz, das auch schon die Wichtigkeit der Vorsorge und dabei der Jugenderziehung stark betont, 2. sein großer, auf dem Bürgerprinzip beruhender Mangel, die allmählich infolge der Entleerung der Bügergemeinde sich entwickelnde Fernarmenfürsorge, ist durch das Entstehen von freiwilligen Hilfsvereinen und Einwohnerarmenpflegen in allen größeren Gemeinden des Kantons, die für die Niedergelassenen in weitgehender Weise eintreten und den heimatlichen Armenpflegen die gesamte Fürsorge abnehmen, völlig ausgeglichen worden, 3. die Zahl der außerhalb des Kantons in andern Schweizerkantonen und dem Ausland niedergelassenen unterstützten Kantonsbürger ist nie so groß geworden, daß die Gemeinden außerstande gewesen wären, für sie richtig zu sorgen, 4. der Staat hat sich zu immer größeren Leistungen herbeigelassen zur Entlastung der Gemeindearmenpflegen. Er leistete 1854 rund 60,000 Fr., im Jahr 1903 (nach 50 Jahren seit Inkrafttreten des Armengesetzes) rund 280,000 Fr. und 1922 (nach 70 Jahren) rund eine Million Franken. Die Gemeinden unterstützten im Jahr 1854 14,090 Personen mit 564,082 Fr., im Jahr 1904 12,289 Personen mit 2,074,290 Fr. und im Jahr 1921 10,861 mit 6,913,877 Fr. Anfangs der 60er Jahre des vorigen Jahrhunderts begann dann die Bürgergemeinde sich immer mehr zu entleeren. Ihre Armenfürsorge mußte sich in zunehmendem Maße mit auswärts wohnenden Unterstützungsbedürftigen befassen. Diese Verhältnisse gaben Veranlassung zu einer ergiebigen öffentlichen Diskussion über heimatliche oder örtliche Armenpflege. Im Jahre 1880 lud der Zürcher Kantonsrat den Regierungsrat ein, das Armengesetz von 1853 einer Revision im Sinne des Uebergangs zum Territorialprinzip und stärkerer Staatsunterstützung zu unterziehen. Der Regierungsrat veranstaltete nun eine Rundfrage bei den Gemeindearmenpflegen, und das Resultat war, daß die Mehrzahl der Gemeinden sich für das Bürgerprinzip aussprach und alle eine stärkere Heranziehung der Staatsfinanzen für das Armenwesen der Gemeinden wünschten. Ein Entwurf des Regierungsrates zu einem neuen Armengesetz von 1884, in dem das Bürgerprinzip beibehalten war, wurde liegen gelassen, weil sich die Schwierigkeiten einer Revision als zu bedeutend erwiesen. 1889 nahm die Armendirektion die Revisionsarbeit wieder auf. In der Zwischenzeit wurden zur Beschwichtigung der Gemeinden die Staatsbeiträge erhöht. Bevor aber die Regierung mit einem neuen Vorschlag vor den Kantonsrat treten konnte, erfolgte 1892 der Initiativvorschlag der Gemeinde Hedingen, der das Heimatprinzip durch das Ortsprinzip ersetzte und den Unterstützungswohnsitz (Unterstützung allein durch die Wohngemeinde nach fünfjähriger ununterbrochener Niederlassung) einführte. Dieser Initiativvorschlag und der ablehnende Antrag des Regierungsrates vom Februar 1893 wurden nach zweitägiger Beratung im Kantonsrat an eine Kommission zum Bericht

und Antrag auf die Novembersession gewiesen. Es verstrichen aber 6 Jahre, bis der Bericht der Kommission einging in Gestalt eines Buches von 173 Seiten und 81 statistischen Beilagen. Er enthielt neben Ausführungen über die Vor- und Nachteile der Unterstützung am Wohnort zugleich auch einen ausgearbeiteten Entwurf für ein neues Armengesetz, der die Bestimmung betreffend die Unterstützung am Wohnort nach Ablauf von 5 Jahren vom Hedinger Vorschlag übernahm und sich auch sonst nicht wesentlich von ihm unterschied. Die Minderheit der Kommission beantragte im Gegensatz zur Mehrheit, nicht auf das Initiativbegehren der Armenpflege Hedingen einzutreten, dagegen den Regierungsrat einzuladen, das Armengesetz in der Richtung zu revidieren, daß die Wohngemeinde mehr als bisher das Interesse der Unterstützungsbedürftigen sowohl, als der Unterstützungspflichtigen wahrzunehmen veranlaßt und die gesamte Steuerkraft wirksamer als bisher zur Tragung der Armenlast herbeigezogen werde. Die Armenpflege der Stadt Zürich unterstützte in einer besonderen Eingabe die Anträge der Kommissionsminderheit und ersuchte auch, die Frage der Verstaatlichung des Armenwesens zu prüfen. Alt Oberrichter Wolf versuchte mit seinem Antrag der Zwangseinbürgerung von Kantonsbürgern in der Wohngemeinde nach zehnjähriger Niederlassung die Bürgergemeinde wieder zu rekonstruieren und der heimatlichen Armenpflege so ihre frühere Berechtigung wieder zu geben. Die sozialdemokratische Fraktion des Kantonsrates endlich beantragte: Der Regierungsrat wird eingeladen, die Frage einer Neuordnung des zürcherischen Armenwesens auf dem Boden der Verstaatlichung zu prüfen und darüber dem Kantonsrat Bericht und Antrag zu stellen. Nach zweitägiger Debatte beschloß der Kantonsrat im Oktober 1899, den Entscheid über die Hedinger-Initiative zu verschieben, bis sich der Regierungsrat zu dem Antrag der Sozialdemokraten betreffend Staatsarmenpflege geäußert habe, und den Regierungsrat einzuladen, Vorschläge zu einer wirksameren Unterstützung der Armengemeinden durch den Staat zu machen. In bezug auf den letzteren Punkt beantragte der Regierungsrat im Jahr 1900, den Staatsbeitrag auf 280,000 Fr. zu erhöhen, der Kantonsrat setzte ihn aber auf 330,000 Fr. fest. Daraufhin zog die Armenpflege Hedingen am 22. November 1900 ihre Initiative zurück. Vor- und Nachteile der Staatsarmenpflege erörterte dann Armendirektor Regierungsrat Lutz 1907 in seiner Broschüre: Das zürcherische Armenwesen, Rückblick und Ausblick, kam aber dazu, sie aus finanziellen und armenpflegerischen Gründen zu verwerfen. Er vertrat überhaupt den Standpunkt, daß nicht neue Grundlagen für das zürcherische Armenwesen das Dringlichste und Notwendigste seien, sondern ein finanzieller Ausgleich zwischen Staat und Gemeinden, „da sich wie ein roter Faden durch alle Jahrhunderte das Bestreben der Armengemeinden zieht, den Staat zu größeren und veränderten Leistungen für die Armenfürsorge herbeizuziehen.“ So brachte er denn auch einen Gesetzesentwurf ein, der die Erhebung einer kantonalen Armensteuer von allen Steuerpflichtigen zur Erleichterung der Armenlasten der Gemeinden und zur Ausrichtung von Staatsbeiträgen an organisierte freiwillige Armenpflegen vorsah, ohne Aenderung des Armenpflegeprinzips. Im Schoße des Regierungsrates machten sich aber konstitutionelle Bedenken gegen den Bezug einer besondern Staatsarmensteuer geltend, und der Entwurf wurde, so sehr er auch von verschiedenen Seiten begrüßt wurde, beiseite gelegt. Auf Veranlassung des Verfassers dieser Arbeit wurde dann von Anfang 1908 an versucht, mit Hilfe der im Armenwesen praktisch Erfahrenen, der Armenpflegen, eine ihren Bedürfnissen entgegenkommende Armengesetzrevision in die Wege zu leiten. Durch eine 12gliedrige Kommission wurde zunächst

ein Armengesetzentwurf, der als alleinigen Unterstützungsträger den Staat und zur Besorgung des Armenwesens die Kirchgemeinden vorsah, mit Begründung sämtlichen Armenpflegen zugestellt, und sie wurden eingeladen, einen Fragebogen mit bezug auf die Wünschbarkeit der Revision des Armengesetzes und die Art dieser Revision auszufüllen. Von 175 Armenpflegen antworteten 172. 95 hielten eine Revision in Hinsicht auf die Armenfürsorge für nötig, 60 dagegen nicht, 136 wünschten sie mit bezug auf die Beschaffung der Mittel, 19 nicht. 48 erklärten sich mit dem Vorschlag von Regierungsrat Lutz einverstanden, 78 votierten für die Staatsarmenpflege, wie sie in dem vorgelegten Entwurf zum Ausdruck kam. Der Rest von 46 Armenpflegen verteilte sich auf solche, die zu den Fragen überhaupt keine Stellung nahmen oder neue Vorschläge machten. Eine ausführliche gedruckte Antwort in Broschürenform mit Abänderungsvorschlägen zu dem vorgelegten Entwurf ging von der Armenpflege der Stadt Zürich ein. Im Laufe des Jahres 1909 wurde nun von der 12er-Kommission der erste Entwurf für ein Armengesetz vollständig umgearbeitet. Da dann aber vom Armendirektor berichtet wurde, daß ein neuer Entwurf für ein Armenfürsorgegesetz in Arbeit sei, beschloß man, den regierungsrätlichen Entwurf zunächst abzuwarten und erst wieder in Aktion zu treten, wenn er erschienen sei. Die Arbeit der Kommission in Verbindung mit den Gemeindearmenpflegen hatte also doch wenigstens das Gute gehabt, daß auch die Armendirektion veranlaßt wurde, der Frage der Armengesetzrevision ihre volle Aufmerksamkeit zu schenken und nach einer annehmbaren Lösung zu suchen. Uebrigens sorgte auch der Kantonsrat je und je dafür, daß die Armengesetzrevision nicht in Vergessenheit kam. Es vergingen aber immerhin noch 1½ Jahre, bis die neue Gesetzesvorlage erschien. Am 1. Juni 1911 wurde sie vorerst einer Expertenkommission, in der die politischen Parteien vertreten waren, unterbreitet. Der bereinigte Entwurf wurde vom Regierungsrat dem Kantonsrat am 30. Juli 1914 vorgelegt. Er will, wie die Hedinger-Initiative, den Unterstützungswohnsitz einführen, der indessen schon nach einem Jahr ununterbrochener Niederlassung in einer Gemeinde des Kantons erworben werden kann. Eine kantonsrätliche Kommission befaßte sich nun mit dem Entwurf. Anfangs 1916 beantragte die Mehrheit dem Kantonsrat mit wenigen Aenderungen Zustimmung zum regierungsrätlichen Entwurf, die Minderheit schlug vor, dem Staate die Fürsorgepflicht für die außerhalb des Kantons wohnenden Kantonsbürger, sofern sie im Kanton keinen Unterstützungswohnsitz haben, zu überbinden. Jetzt regte sich auch die 12er-Kommission, die Vertretung der Interessen der Gemeindearmenpflegen, wieder, und berief eine Armenpflegerversammlung zur Besprechung der Anträge der kantonsrätlichen Kommission und des Projektes der territorialen Staatsarmenpflege ein. Wieder zeigte sich die Stimmung der letzteren günstig. Der Vorstand der an dieser Versammlung neu gegründeten zürcherischen Armenpflegerkonferenz erhielt dann den Auftrag, die Referate über die drei Vorschläge den Armenpflegen und der Oeffentlichkeit zur Besprechung zu unterbreiten und hernach wieder eine Armenpflegerversammlung einzuberufen. Diese fand im Herbst 1916 statt, hielt mit großer Mehrheit am Grundsatz der Staatsarmenpflege fest und beauftragte den Vorstand mit der Ausarbeitung eines neuen Armengesetzentwurfes. Nach angestrengter Arbeit und Besprechung in mehreren Armenpflegerkonferenzen gelang es ihm endlich, einen Entwurf auszuarbeiten, der die Billigung der Armenpflegerkonferenz vom 28. August 1917 erlangte und dann, von 73 Gemeindearmenpflegen unterzeichnet, am 26. Oktober 1917 dem Kantonsrat als Behördeninitiative eingereicht wurde. Er beschritt insofern einen neuen Weg, als er den Grundsatz aufstellte: Jeder ist da zu unterstützen,

wo er sich aufhält, unbekümmert um die Dauer seines Aufenthaltes. Weiterhin sollte der Staat die ganze Auswärtigenarmenpflege übernehmen, einen Teil der Kinderfürsorge, die Fürsorge für Bettler, Landstreicher und Rechtsbrecher, die nach Gerichtsentscheid in Heil- oder Pflegeanstalten unterzubringen sind, endlich den Gemeinden, deren Gesamtsteuerfuß 8 ‰ übersteigt, an ihre reinen Armenausgaben Beiträge im Verhältnis zu ihrer Steuerkraft leisten und die freiwillige Armenpflege und die Errichtung von Anstalten unterstützen. Obschon ein Initiativbegehren nach den gesetzlichen Bestimmungen spätestens innerhalb Jahresfrist im Kantonsrat zur sachlichen Behandlung kommen sollte, ist das bis jetzt noch nicht geschehen. Indessen ist doch am 27. Januar 1923 ein ausführlicher Bericht und Antrag des Regierungsrates zum Initiativvorschlag erschienen. Er findet aber darin keine Gnade, sondern wird zur Verwerfung und der regierungsrätliche Gesetzentwurf zur Annahme empfohlen. Das Wort hat nun der Kantonsrat. Wird er wieder, wie im Jahr 1899, die Beschlußfassung über die Armengesetzrevision vertagen, bis noch weitere Studien gemacht sind, oder wird er die Kraft aufbringen, einmal die Revision durchzuführen? Wir wissen es nicht. Nachdem man sich aber über 40 Jahre damit eingehend beschäftigt, die Armenfürsorgefragen nach allen Kanten studiert hat und darüber eine reiche Literatur und kompetente Fachleute im Armenwesen existieren, sollte man doch einmal zu einem Abschluß kommen und dem Volke das Revisionsprojekt vorlegen, das in bezug auf die Fürsorge die meisten Vorteile bietet. Das ist aber unseres Erachtens nicht das Projekt des Regierungsrates oder der kantonsrätlichen Kommission; denn der Unterstützungswohnsitz hat so große Nachteile, daß man ihn jetzt in Deutschland aufgeben will und in Holland schon seit Jahren von ihm abgekommen ist. Auch das Beispiel des Kantons Bern spricht keineswegen zugunsten des Unterstützungswohnsitzes. Nun wäre es doch nicht recht zu verstehen, wenn man im Kanton Zürich das einführen wollte, was sich anderwärts in jahrzehntelanger Erfahrung als unzulänglich erwiesen hat. Die Härten des Unterstützungswohnsitzes vermeidet und ermöglicht eine richtige Armenvor- und -fürsorge das Aufenthalterprinzip, das bereits in dem Initiativvorschlag der Armenpflegen enthalten ist. Das ist das Wichtigste jenes Entwurfes. Die Lastenverteilung kann ganz gut anders geregelt werden, so daß der Staat nicht allzu sehr in Anspruch genommen wird. In den Niederlanden hat man seit 1870 das Aufenthalterprinzip adoptiert und damit die besten Erfahrungen gemacht. Hoffen wir, daß bei gründlicher Prüfung und unter Rücksichtnahme auf die Ansicht der praktischen Fürsorger auch im Kanton Zürich die Armenfürsorge nach diesem Grundsatze zukünftig ausgeübt werde, dann bleibt, was an dem bisherigen Gesetz gut war, auf anderer Grundlage erhalten.

Das Armenrecht bei der Einführung der Einbürgerung kraft Gebietshoheit.

In seiner im Jahre 1922 erschienenen Zürcher Dissertation: „Die Einbürgerung kraft Geburt auf Schweizerboden (Das Jus Soli)" kommt der Verfasser, Dr. Alfred Ilg, wie es ganz natürlich ist, auch auf das Armenrecht zu sprechen.

Wir geben hier den Gedankenganz seiner Ausführungen wieder, wobei wir teils den Wortlaut bringen, teils kürzer zusammenfassen.

Obschon die Einführung der Einbürgerung kraft Gebietshoheit eine im Verhältnis zur Wichtigkeit der Lösung der Fremdenfrage geradezu lächerlich geringe finanzielle Belastung der Schweiz mit sich bringt, muß der Frage der