

# Das neue zürcherische Armenfürsorgegesetz

Autor(en): **Gschwend, J.**

Objektyp: **Article**

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

Band (Jahr): **24 (1927)**

Heft 10

PDF erstellt am: **30.06.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-837511>

## **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern. Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

## **Haftungsausschluss**

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Pflegertätigkeit uns auferlegt, und den uns unser inneres Empfinden zur Pflicht macht, habe vor allem auf dem Wege der Prophylaxis zu geschehen; er habe in individueller Behandlung jedes einzelnen Falles zu bestehen und getragen zu sein vom Geiste wohlwollenden Verständnisses. Ist das der Fall, dann ist er sicherlich nicht wertlos und erfolglos, sondern bedeutet für die, in deren Interesse wir ihn kämpfen, Segen, und uns, den Kämpfenden, gibt er die Genugtuung: Du bist nicht abseits gestanden, sondern hast deinen Mitmenschen, deinen Brüdern, gedient, hast an deinem Posten ein anderes schönes Paulus-Wort wahr gemacht, das in irgendwelcher Weise eigentlich vor allem sollte wahrgemacht werden, insbesondere aber von den Fürsorgepflegern: „Einer trage des andern Last.“

## Das neue zürcherische Armenfürsorgegesetz.

Von J. Schwend, Stadtrat, Zürich.

Das heute geltende Armengesetz trägt das Datum vom 28. Juni 1853. Es steht also heute im 74. Lebensjahre. Wenn vom Volke angenommene Grundsätze über die Armenfürsorge ein so hohes Alter erreichen konnten, ergeben sich zwei Tatsachen. Erstens müssen in einem solchen Gesetz gute Eckpfeiler vorhanden gewesen sein, sonst wäre es rascher ganz unbrauchbar geworden. Man darf ruhig sagen: Es war ein gutes Gesetz, das auch heutigen Armenpflegern bis zu einem gewissen Grade noch die Grundlagen für eine zweckmäßige Fürsorge bot. Die andere Tatsache ist folgende: Ein Gesetz, das im Jahre 1853 in vollem Umfange befriedigen mochte, ja sogar als ein sehr fortschrittliches Werk aus jener Zeit angesprochen werden kann, muß Lücken aufweisen, die eine Folge sind der stark veränderten wirtschaftlichen Verhältnisse, der Bevölkerungsverchiebung, gegeben aus der Zunahme von Handel und Verkehr, dem gewaltigen Anwachsen der Industrie und dem Zurückgehen der landwirtschaftlichen Bevölkerung.

Nicht daß in diesen 73 Jahren nicht auch Versuche gemacht worden wären den ganzen Komplex der Armenfürsorge gesetzgeberisch anders zu formen. Es waren ihrer sogar viele. Aber durchzusetzen vermochte sich keiner.

Das geltende Gesetz fußt auf dem sogenannten Bürgerprinzip. Der Heimatschein ist nicht nur ein Ausweis, daß der Betreffende in einer bestimmten Gemeinde Bürger ist, sondern auch, daß diese Gemeinde in Zeiten der Not für ihn und seine Angehörigen aufzukommen habe. Das war eine glückliche Lösung in der Zeit, als die einzelnen Gemeinden fast keine anderen Einwohner aufwiesen als Bürger. Das Prinzip, daß die Bürgergemeinde Unterstützungsträger sei, erwies sich je unvollkommener, je größer die Zahl derer wurde, die die Gemeinde verließen und eine andere aufsuchten, und im umgekehrten Verhältnis an Stelle der wegziehenden Bürger Nicht-Bürger einzogen. Die wirtschaftliche Entwicklung hat dieses Durchsieben der Bevölkerung in sehr eingehender Weise besorgt. Wir kennen heute Gemeinden, in denen die Zahl der Bürger eine sehr reduzierte geworden ist. Dreiviertel bis Fünftel der Bevölkerung einzelner Gemeinden — es ist vor allem an die sogenannten industriellen Vorortsgemeinden zu erinnern — sind Nicht-Bürger, vielleicht Kantonsbürger, Schweizerbürger oder Ausländer. Diese Entwicklung hat aber auch in finanzieller Beziehung ein ganz eigenartiges Bild ergeben. Wer Bürger einer zürcherischen Gemeinde ist, muß, so lange er im Kanton Zürich Wohnsitz hat, der Heimatgemeinde die Armensteuer entrichten. Es kommt vielfach vor,

daß, vor allem kräftigere Steuerzahler, auf das Bürgerrecht der ursprünglichen Heimatgemeinde verzichten, nachdem sie dasjenige der neuen Wohnsitzgemeinde erworben haben. Bestimmend für diesen Wechsel ist oft der geringere Armensteuerfuß der neuen Bürgergemeinde. Diejenigen Gemeinden, nach denen sich der Andrang geltend macht, in denen viele Arbeit und Verdienst für sich und die Angehörigen zu finden hoffen, sind in der Regel auch Sitz der industriellen und kommerziellen Unternehmungen, der Banken, der Verkehrsinstitutionen aller Art. Der Sitz dieser Unternehmungen ist gleichbedeutend mit starker Ansammlung des Steuerkapitals mit kräftigen Steuererträgen. Einzelne Gemeinden mit einem verhältnismäßig niedrigen Steuerfuß weisen ziemlich große Steuererträge auf, während andere — vor allem kleinere Gemeinden — trotz eines hohen, in vielen Fällen unvernünftig hohen Steuerfußes — nur ganz magere Steuereingänge für das Armengut zu verzeichnen haben. Daß diese Tatsachen dann in der Art der Armenfürsorge oft grell zum Ausdruck kommen, berührt etwa unangenehm, ist aber bis zu einem gewissen Grade verständlich. Eine Ausgabe von ein paar hundert Franken für eine zweckmäßige Jugendfürsorge z. B. tangiert die Finanzen des Armengutes einer Gemeinde ganz unbedeutend oder gar nicht, während sie in der andern ein ziemliches Anwachsen der zu erhebenden Steuerprozente bedeutet. Damit tritt ein finanzpolitisches Moment von großer Bedeutung in den Vordergrund. Die Tatsache der Bevölkerungsverschiebung hat aber auch in fürsorgerischer Beziehung sehr unangenehme Erscheinungen gezeitigt. Es ist das die sogenannte Fern-Armenpflege. Der in Not geratene Bürger hat sich an die Bürgergemeinde zu wenden, zu der er wenig oder gar keine Beziehungen mehr hat. Die Bedürfnisse der Unterstützungsbedürftigen werden von der entfernten Bürger-Armenpflege nicht immer richtig erkannt. Dazu kommt, daß die Kontrolle, ob die von der Armenpflege zur Verfügung gestellten Mittel auch zweckmäßig verwendet wurden, sehr erschwert ist.

Es sind vor allem Stimmen vom Lande, die erklären, daß eine Aufhebung der Fern-Armenpflege sehr wünschbar sei. Nicht Armenpflege, sondern Armenfürsorge solle das Motiv eines neuen Gesetzes sein. Es ist richtig, daß eine zweckmäßige Armenfürsorge auf Distanz zu den heikelsten Dingen gehört, vor allem, wenn eine Armenpflege nicht über die organisatorischen Hilfsmittel verfügt, wie z. B. die Armenpflege der Stadtbürgergemeinde Zürich.

Es sind also sowohl fürsorgerische wie finanzpolitische Gesichtspunkte, die für die Revision des Armengesetzes maßgebend waren. Es waren zwar oft Stimmen zu hören, die betonten, daß der Kampf bei der Revision des Armengesetzes nur anscheinend um neue Formen gehe, inhaltlich handle es sich um die Entlastung der Gemeinden und um die Belastung des Staates. Der Kampf sei noch immer eingestellt worden, wenn der Staat vermehrte Mittel gegeben habe. Es mag zugegeben werden, daß bei einzelnen Freunden des neuen Gesetzes die Freude über eine finanzielle Entlastung ihrer Gemeinden sicher so stark in die Waagschale fällt, wie die Freude an einer zweckmäßigeren Fürsorge. Da aber eine zweckmäßige Armenfürsorge das Primäre sein muß, mußten die Grundlagen geschaffen werden, die eine solche überhaupt ermöglichen. Daß dabei auch Auswirkungen von finanzieller Tragweite in den Vordergrund rückten, war gegeben. Es handelt sich hier um notwendige Wechselwirkungen. Ohne diese ist eine gute und zweckmäßige Armenfürsorge gar nicht durchzuführen. Jene Gruppe, die die Auffassung vertrat, daß man es ohne eine Gesetzesrevision ruhig hätte beim Alten belassen können, die an eine automatische

Erhöhung der Staatsbeiträge dachte, war verschwindend klein im Rate. Nicht viel stärker war jene Gruppe, die eine Lösung der Fragen auf interkommunaler Grundlage, wie sie z. B. St. Gallen eingeführt hat, vorsah.

Der Tatsache, daß viele Bürgergemeinden zu hohe Armensteuern beziehen mußten, daß einzelne der Gemeinden unverhältnismäßig belastet waren, vor allem durch Armenausgaben, die sie an Bürger außerhalb der Gemeinde zu leisten hatten, mußte der Staat schon bis anhin Rechnung tragen. Der Kantonsrat hat für diese Gemeinden jährlich Beiträge ins Budget eingesetzt, die in ihrer Totalität in den letzten Jahren bis auf 1½ Millionen Franken anwuchsen. Es handelt sich hier um Leistungen an solche Gemeinden, die zur Bestreitung der sogenannten reinen Armenausgaben einen Steuerzuschlag von 20 % aufwärts erheben mußten. Die Stadt Zürich mit ihren 2½ Millionen Franken Unterstützungsauslagen per Jahr erhielt z. B. aus diesem Titel keinen Franken.

Es würde zu weit führen, alle Versuche aufzuzählen, die im Laufe der Jahre gemacht wurden, um das Armengesetz zu revidieren. Es seien aus neuerer Zeit nur die hauptsächlichsten genannt:

1. Die Hedinger Initiative vom Jahre 1892. Diese wollte das Bürgerprinzip ersetzen durch den Unterstützungswohnsitz. Wenn ein Kantonsbürger nach einer fünfjährigen ununterbrochenen Niederlassung in der Wohngemeinde unterstützungsbedürftig wurde, so mußte ihm die Wohngemeinde und nicht mehr die Bürgergemeinde Hilfe reichen. Die Initiative wurde im Jahre 1900 zurückgezogen, nachdem der Kantonsrat für die Armengemeinden einen höheren Staatsbeitrag ins Budget aufnahm als der Regierungsrat vorgeschlagen hatte.

2. Im Jahre 1899 warf die sozialdemokratische Fraktion im Kantonsrate die Frage auf, ob nicht eine Neuordnung des zürcherischen Armenwesens auf dem Boden der Verstaatlichung zu prüfen sei. Die bürgerliche Armenpflege der Stadt Zürich ersuchte in einer besonderen Eingabe ebenfalls um Prüfung dieser Frage.

3. Die Behörde-Initiative der 73 zürcherischen Armenpflegen vom 28. August 1917, auf dem Grundsatz der Staatsarmenpflege basierend.

Wir wollen die verschiedenen Stadien der Beratung des Armenfürsorgegesetzes im Kantonsrat, zu denen in der Hauptsache auch die Erledigung der in Ziffer 2 und 3 gemachten Anregungen gehörte, übergehen und lediglich Stellung nehmen zu den hauptsächlichsten Neuerungen des Gesetzes.

Der zweckmäßigste Grundsatz in der Armenfürsorge ist folgender: Jeder ist da zu unterstützen, wo er sich aufhält, unbekümmert um die Dauer seines Aufenthaltes. Wer soll Unterstützungsträger sein? 1. Der Staat, 2. die bisherige Bürgergemeinde oder 3. die Wohnsitzgemeinde? Das vorliegende Gesetz hat für die Kantonsbürger die Wohnsitzgemeinde zum Unterstützungsträger bestimmt, d. h. nicht mehr die bisherige Bürgergemeinde hat zu bezahlen, sondern die politische Gemeinde, in der sich der zu Unterstützende aufhält. Das ist ein Grundsatz, der in Anbetracht der oben geschilderten Bevölkerungsverschiebung gegeben ist.

Die Staatsarmenpflege wurde verneint. Sie hätte den einen großen Vorteil, daß sie die Schwierigkeiten des Ausgleiches der Armenlasten der Gemeinden mit einem Schlage beseitigen würde. Wenn diese Lösung in finanzpolitischer Beziehung ein Aktivposten bedeuten würde, ständen ihr aber in fürsorgerischer Beziehung schwerwiegende Passivposten gegenüber. Es seien nur folgende genannt: Es bestände die Gefahr der Ausschaltung des Individualisierens und damit das Regieren der Schablone. Was heute von den Gemeindebürgern



noch freiwillig gegen ganz kleinen oder gar keinen Entgelt geleistet wird, würde in der Folge von fest angestellten Staatsfunktionären besorgt. Das hätte mehr zu tun mit Armenbureaukratie als mit Armenfürsorge. Die Einschränkung der Gemeindeautonomie wäre eine nicht leicht zu lösende Aufgabe.

Es ist richtig, daß der Inhalt der Bürgerrechts-Urkunde durch die Anerkennung des Wohnsitzprinzipes etwas an Wert verliert. Die politische Gemeinde tritt — entsprechend der ganzen Entwicklung — in den Vordergrund und übernimmt eine Aufgabe von großer Bedeutung. Das hat zur Folge, daß die politische Gemeinde auch die Steuern erhebt, um die Kosten der Armenfürsorge decken zu können. Die Armensteuer, d. h. ein Zuschlag zum Steuerfuß der andern Steuer, wird in der Folge wie in einer Reihe anderer Kantone von allen Steuerpflichtigen erhoben, seien es Bürger, Kantonsbürger, Schweizerbürger oder Ausländer. Was für Gegenleistungen das Gesetz den übrigen Schweizerbürgern bietet, werden wir beim Abschnitt Anschluß an das interkantonale Konkordat ausführen.

Die bisherigen Armengüter, aus deren Zinsen die Bürgergemeinden wenigstens teilweise die Armenausgaben deckten, gehen an die politische Gemeinde über mit der gleichen Zweckbestimmung. Stiftungen und Fonds bleiben nach wie vor den Bürgern reserviert, so daß nach dieser Richtung dem Bürgerrecht keine reduzierte Bedeutung zukommt.

Durch das Gesetz wird also die Fern-Armenpflege von Kantonsbürgern innerhalb des Kantons Zürich aufgehoben. Sie verbleibt noch für unsere Bürger in andern Kantonen und im Ausland. Es wurde seinerzeit der Versuch gemacht, diese beiden Kategorien, ähnlich wie es der Kanton Bern vorgekehrt hat, durch einen staatlichen Funktionär besorgen zu lassen, mit Uebernahme der entsprechenden Lasten auf die Staatskasse. Dieser Vorschlag fand aber wenig Gegenliebe.

Sobald der Grundsatz anerkannt wird: Der Kantonsbürger wird im Kanton dort unterstützt, wo er Wohnsitz genommen hat, tut sich eine zweite Frage auf: Von wann ab soll die Wohnsitzgemeinde bezahlen, sofort, nach Verfluß von 30 Tagen, nach 1, 2, 3, 5 Jahren? Soll eine Karenzzeit oder Wartefrist vorgesehen werden, innert welcher die Heimatgemeinde noch zu bezahlen hat oder nicht? Soll, an ein praktisches Beispiel erinnernd, A. B., von Wila, dort nicht unterstützt, am 4. Dezember 1926 direkt aus der Heimatgemeinde nach Winterthur kommend, am 5. Dezember in Winterthur schon unterstützt werden, wenn sich das als notwendig erweist? Der Kantonsrat hat mit erdrückender Mehrheit die Aufnahme einer Karenzzeit in das Gesetz mit Recht verneint. Das mag für viele Leute schwer verständlich sein. Wenn man den Dingen auf den Grund geht, wird die Sache sehr verständlich.

Die Aufnahme einer Karenzzeit bedeutet nichts Grundsätzliches, sie wäre eine Halbheit. In Deutschland bestund sie früher auch. Sie wurde von drei auf ein Jahr reduziert, um am 1. April 1924 gänzlich zu fallen. Es ist in vielen Fällen nachgewiesen worden, daß die Frage der *A b k l ä r u n g* des Unterstützungswohnsitzes während der sogenannten Karenzzeit mehr Ausgaben verursachte, als die Unterstützung ausmachte, und daß sie fast endlose Schreibereien und Streitigkeiten vor den Verwaltungsbehörden und -Gerichten bedingte. Hauptfächlich aus diesem Grunde, um eine große Zahl Beamter produktiveren Aufgaben zuzuführen, ist dieses Halbprinzip in Deutschland gefallen.

Es wird geltend gemacht, daß sich vor allem in Frankfurt a. M. heute eine Strömung durchzusetzen versuche, die die Karenzzeit wieder einführen möchte,

weil das kareuzlose Prinzip zu einer stärkeren Belastung von Frankfurt a. M. geführt habe. Es ist richtig, daß im März 1926 ein Fürsorgebeamter in der Zeitung „Frankfurter Wohlfahrtsblätter“ einen Artikel erscheinen ließ, dessen Tendenz deutlich auf Wiederherstellung der Karenzzeit ging. Der Artikelschreiber nannte 3 Beispiele, die dartun sollten, daß die Unterstützungsbedürftigen sich nach Frankfurt a. M. wandten, wo die Fürsorge gut sei, und daß sie dort nach kurzer Zeit unterstützt werden mußten. Weil die Betroffenen aber an ihrem früheren Aufenthaltsorte nicht unterstützt wurden, mußte die neue Wohnsitzgemeinde für die Lasten in vollem Umfange aufkommen. Andernfalls hätte die frühere Wohnsitzgemeinde die Leistungen rückvergüten müssen. Es ist das eine Lösung, die inhaltlich auch in unserem Gesetze Aufnahme fand. Die 3 Typen, die aus der großen Deutschen Republik nach Frankfurt kamen, wollten in 2 Fällen Arbeit suchen und der dritte wollte sich im Krankenhause der Universität von der Zuckerkrankheit heilen lassen. Dann blieben sie dort und wurden unterstützungsbedürftig. Wesentlich ist aber nicht der einzelne Typ, sondern eventuell eine größere Zahl von solchen Zuzüglern. Eine solche ist aber ins Verhältnis zu setzen einmal zu der Einwohnerzahl der Stadt, dann aber auch zum ganzen Einzugsgebiet. Im erwähnten Organ des Frankfurter Wohlfahrtsamtes ist darüber folgendes zu lesen: Innerhalb eines Vierteljahres wurden 164 Fälle und bei etwas schärferer Kontrolle im nächsten Halbjahr 422 Fälle verzeichnet, in denen Hilfsbedürftigkeit nach kurzer Anwesenheit eingetreten war. Bei schärferer Kontrolle wären es also zirka 850 Fälle per Jahr. Frankfurt a. M. zählt über 460,000 Einwohner und hat ein Einzugsgebiet von über 62 Millionen Einwohnern. In dieses teilen sich allerdings noch andere Städte. Es wird im zitierten Organ auch darauf hingewiesen, daß ein ruhiges, wissenschaftliches Eingehen auf diese Erscheinungen nötig sei, daß Einzelercheinungen nicht zu einer Lösung aus dem Handgelenk führen dürften. Wenn diese Bevölkerungszahlen nun zu derjenigen der Stadt Zürich z. B. mit 215,000 und der Gesamtzahl der Kantonsbürger im Kanton mit 291,141 ins Verhältnis gesetzt werden, kommt man zu annähernd gleichen Zahlen. Das Einzugsgebiet des Kantons Zürich im Gegensatz zu demjenigen der deutschen Republik ist ein so verschiedenartiges, daß darüber keine Worte zu verlieren sind.

Wir haben den Verhältnissen in Frankfurt a. M. deswegen größere Beachtung geschenkt, weil das Wohlfahrtsamt als solches in einer Zuschrift vom 7. Juli 1926 an uns sich mit der Tendenz des zitierten Artikelschreibers einverstanden erklärte, und weil wir aus andern Städten auf Anfrage anders lautende offizielle Berichte erhielten.

Das Sekretariat des deutschen Städtetages schreibt u. a.: Die endgültige Verpflichtung zur Unterstützung eines Zuziehenden, der sich bereits in laufender Fürsorge befand, verbleibt dem Fürsorgeverband des früheren gewöhnlichen Aufenthaltes. Auch bei dieser Regelung besteht natürlich die Gefahr, daß die größeren Städte in vermehrtem Maße belastet werden. Die Städte haben sich aber seinerzeit mit dieser Regelung einverstanden erklärt, um die große Verwaltungsarbeit, die sich aus dem alten Recht ergab, zu beseitigen.

Das Wohlfahrtsamt Düsseldorf macht darauf aufmerksam, daß die Gemeinden mit guten Wohlfahrtseinrichtungen doch einen gewissen Schutz gegen ungerechte Belastung hätten, indem die Kosten derjenigen Zuziehenden, die früher von einer andern Gemeinde unterstützt worden seien, und sich also in laufender Fürsorge befinden, von dieser ersetzt werden müssen. Persönliche Besprechungen

mit Funktionären der Wohlfahrtsämter deutscher Städte ergaben das übereinstimmende Gesamtbild, daß die Abschaffung der Karenzzeit das Gegebene und Zweckmäßige war.

Interessant sind die Erfahrungen, die Holland mit dem Unterstützungswohnitz ohne Karenzzeit gemacht hat. Dieses Prinzip wurde schon 1870 in das Gesetz aufgenommen. Es bewährte sich gut, jedenfalls besser als alle vorher geltenden Anordnungen, schreibt ein hoher Funktionär der bürgerlichen Armenpflege der Stadt Amsterdam. Im Jahre 1912 wurde das Armengesetz einer Revision unterzogen. Der eingangs erwähnte Grundsatz wurde als gut im Gesetze belassen. „Die Furcht, daß das Aufenthaltsprinzip eine große Zahl Armer den großen Städten zuführen würde, hat sich als unbegründet erwiesen,“ sagt Herr Everts weiter. Auch die Zahlen weisen darauf hin, daß man sich umsonst geängstigt hat. Im Jahre 1921 z. B. sind in Amsterdam 813 Personen zum erstenmal unterstützt worden, die noch nicht ein Jahr in dieser Stadt wohnten. Am 31. Dezember 1921 gab es in Amsterdam im ganzen 24,981 Personen, welche noch nicht ein Jahr daselbst ansässig waren. Von 24,981 sind 813 nur 3,2 %. In demselben Jahr (1921) wurden in Amsterdam 39,000 Personen mehr oder weniger unterstützt, also 6 % der ganzen Bevölkerung (686,000). Es wurde somit von den Neueingezogenen verhältnismäßig eine geringere Zahl unterstützt, als von der einheimischen Bevölkerung. Hieraus darf man schließen, daß der Zug der Armen in die Großstadt nicht besonders groß ist. Der Prozentsatz ist für 1920 1,2 und 5,3 und für 1919 2 und 6.

Wir wandten uns auch an das schweizerische Konsulat in Amsterdam, um auf diplomatischem Wege einen Bericht zu erhalten, wie die maßgebenden Behörden in Holland heute über dieses Prinzip denken. Die Antwort ist folgende: Sie erhalten nachstehend die Uebersetzung der soeben von der bürgerlichen Armenpflege in Amsterdam eingetroffenen Antwort: „In der Tat ist im niederländischen Armengesetz die Unterstützungswohnitzfrage, wie im Armengesetz von Zürich vorgesehen, geregelt worden, nur mit dem Unterschied, daß in unserem Lande keine Ausnahme gemacht wird mit Personen, die bereits in früheren Wohnorten Unterstützung erhielten. Art. 30 des Armengesetzes von 1922 stellt einfach fest, daß der Unterstützungsbedürftige seine Unterstützung am Plage empfängt, wo er sich befindet. (Eine Ausnahme erfahren die Verpflegung von Geisteskranken und die Lasten für absichtlich zugeschobene Hilfsbedürftige.) Der Zürcher Entwurf hat meines Erachtens die Vorteile der niederländischen Regelung, speziell was die einfache Administration anbetrifft, aber nicht die Nachteile des niederländischen Armengesetzes, die bestehen in einer ungenügenden Sorge für Personen ohne festes Domizil und der etwa versuchten Abschiebung von Hilfsbedürftigen. Was die Uebersiedlung von Hilfsbedürftigen nach den Großstädten anbelangt, die man auch bei uns fürchtete, ist zu sagen, daß sich diese nicht als begründet erwiesen hat.“

Es sind auch bei uns Einwände erhoben worden, die in der Richtung gehen, daß der Unterstützungswohnitz ohne Wartezeit nebst einer starken finanziellen Belastung der Städte auch Bedenken in bevölkerungspolitischer Beziehung rufe. Die Städte Zürich und Winterthur mit ihrer guten Fürsorge würden zweifelhafte Existenzen anlocken. Der Zuzug all der Lauen, Energielosen, Schwächlingen, Kranken, Invaliden, würde ein unliebsames Anwachsen der Städte zur Folge haben. Zürich und Winterthur würden bald eine Art großer Armenhäuser sein. Diese Bedenken sind stark übertrieben. Es ist im Auge zu behalten, daß es sich nur um Freizügigkeit unter Kantonsbürgern handelt und bei diesen



sind wiederum ausgeschlossen diejenigen, die von einer Armenpflege schon befürsorgt werden. Herr Pfarrer Wild hat sich der Aufgabe unterzogen, in Nr. 1562 der „Neuen Zürcher Zeitung“ von 1927 den Umfang dieses Rahmens zahlenmäßig zu erfassen. Er schreibt: „Der Kanton Zürich zählt nach der Volkszählung von 1920 538,602 Einwohner, davon sind Kantonsbürger nur 291,141. Von sämtlichen 169 Armenpflegen des Kantons wurden in den letzten Jahren jährlich zwischen 14,000 und 15,000 Einzelpersonen und Familien unterstützt, im Jahre 1923 beispielsweise 11,291 Einzelpersonen und 3565 Familien, zusammen 14,856. Versuchen wir nun festzustellen, wie viele von diesen Hilfsbedürftigen für den „Zustrom“ nach den Städten Winterthur und Zürich in Betracht kämen. Da fallen einmal 2343 unterstützte Einzelpersonen und Familien außer Kanton weg; denn nach dem neuen Gesetz kommt ihre Versorgung wie bis anhin den Bürgergemeinden zu, ferner alle in Anstalten im Kanton versorgten Erwachsenen und Unerwachsenen: 4450, alle Unerwachsenen in Privatpflege: 2066, weil diese offenbar auch unter dem neuen Gesetz in ihren Anstalten und Versorgungsorten bleiben werden und ja auch als dauernd Unterstützte und Minderjährige keinen Unterstützungswohnsitz in irgend einer Gemeinde des Kantons erwerben könnten, weiter die in den Städten Zürich und Winterthur selbst unterstützten Erwachsenen in Privatpflege und freier Niederlassung, sowie die Familien: etwa 1200 und 400, endlich die von der freiwilligen und Einwohnerarmenpflege der Stadt Zürich und Winterthur unterstützten Kantonsbürger: 852 und 224 Fälle, den Fall zu 2 statt, wie üblich, zu 4 Personen gerechnet, weil bereits unter den oben angegebenen Unterstützten sich solche befinden, die in den beiden Städten unterstützt werden: 1704 und 448. Nach allen diesen Abstrichen, die 12,611 Einzelpersonen und Familien umfassen, würden also noch 2245 Einzelpersonen und Familien übrig bleiben, die für eine „Ueberflutung“ der beiden Städte in Frage kämen. Diese Zahl würde sich auf 167 Gemeinden des Kantons verteilen. Sie würden sich aber wohl hauptsächlich in den großen Seegemeinden und den Industriegemeinden des Oberlandes und um Zürich und Winterthur finden. Dabei ist nicht zu vergessen, daß noch eine schöne Anzahl unterstützter Einzelpersonen und Familien ebenfalls in Wegfall kämen, weil sie bereits in Zürich oder Winterthur wohnten, die Unterstützung aber nicht durch die dortigen freiwilligen und Einwohnerarmenpflegen geht, sondern direkt ausgerichtet wird. Ferner wird mit sehr vielen Einzelpersonen und Familien zu rechnen sein, die dauernd unterstützt sind und darum wohl ihren bisherigen Wohnort verlassen, aber keinen neuen Unterstützungswohnsitz erwerben können, endlich mit einer großen Zahl von wegen Krankheit oder Arbeitslosigkeit vorübergehend unterstützten Familien und Einzelpersonen, für die, wenn die Voraussetzung richtig ist, daß sie in einer unserer großen Industriegemeinden auf dem Lande wohnen, ebenso gut gesorgt wird wie in den Städten.“

Die Stadt Zürich wird als Zentrum des Arbeitsmarktes, als Sitz der Universität, der Krankenanstalten, als Sitz von Handel und Verkehr, immer Arbeitskräfte anziehen. Auch auf der gegnerischen Seite wird das gelegentlich als ein Aktivposten gebucht. Warum soll übrigens eine Wartefrist ein Hindernis sein, daß sich der Bürger A. B. von Wila hier und nicht dort niederläßt? Wenn er auf der Arbeitsuche ist, kümmert er sich einen Pfifferling um eine solche.

Es darf auch daran erinnert werden, daß die 30tägige Karenzzeit im Kanton Bern zu Erscheinungen geführt hat, die uns weniger zusagen. Um zu verhindern, daß Personen, ohne die Ausweispapiere abzugeben, z. B. in Bern, durch eine 30tägige Anwesenheit sich den Unterstützungswohnsitz ersitzen, erhält



die Polizei periodisch den Auftrag, Razzien zu unternehmen und für die nötigen Abschiebungen in die Heimatgemeinde besorgt zu sein. Wenn bei diesen Jagden sicher auch mancher Kriminelle ins Garn läuft, so ist die Methode doch eine wenig zuzufugende.

Uebrigens haben einzelne deutsche Städte durch Errichtung und Betrieb von Arbeitshütten den Weg gefunden, daß sie nicht übermäßig von Personen besucht werden, deren ganze Tätigkeit sich im Auffuchen von Fürsorge-Gelegenheiten erschöpft. Wir denken, daß dieser Weg auch bei uns beschritten wird.

Durch das heutige Abschieben der Armen in die Heimatgemeinde ist sehr wenig geholfen. Wenn in dieser Gemeinde das Verständnis und vielleicht die Mittel fehlen, den Einzelnen oder die Familie planmäßig und methodisch zu behandeln, um ihn aus der Armut herauszubringen, wird die betr. Person mit einer kleinen Handsteuer bedacht und ihr zu verstehen gegeben, daß in der Heimatgemeinde nichts los sei. Wenn nun in einzelnen Fällen eine mit mehr Verständnis und mit mehr Mitteln ausgestattete Gemeinde statt den Fall abzuschütteln, ihn an die Hand nimmt, ist eine Garantie geboten, daß das Ziel früher oder später (später, wenn es sich um Kinder handelt), erreicht wird. Damit ist der Volkswirtschaft mehr geholfen als mit dem Abturnen eines Falles. Und da es sich ja um Kantonsbürger handelt, wird das Opfer zu verstehen und zu verschmerzen sein. Soweit wird der Gemeinssinn schon reichen! Indem man sich Mühe gibt, sich die Leute, die am Rande der Armut stehen, vom Leibe zu halten, züchtet man künstlich den Pauperismus!

Die Anhänger einer Karenzzeit argumentieren damit, daß Schiebungen möglich seien und daß solchen mit einer Karenzzeit vorgebeugt werden könne. So lange es unvollkommene Menschen gibt, wird es richtig sein, daß solche wenig feine Methoden angewendet werden. Das ist aber auch möglich, und ist nachweisbar vorgekommen, unter der Herrschaft der Karenzzeit. Ein Beispiel.

Wir nehmen an, wir hätten im Gesetz eine Karenzzeit von einem Jahr vorgesehen. Der Bürger A. B. von Wila hat in S. Arbeit gefunden und sollte den Heimatschein abgeben. Es preßiert ihm aber nicht. Der Gemeindegemeinderat läßt diese Passivität gewähren um zu erreichen, daß A. B. in S. erst später den Unterstüzungswohnsitz erwirbt und damit die frühere Gemeinde noch unterstüzungspflichtig bleibt. Oder aber: A. B. erhält in S. vor Ablauf eines Jahres rasch und reichlich Unterstüzung, damit die Unterstüzungspflicht der früheren Wohnsitzgemeinde oder event. der Heimatgemeinde erhalten bleibt.

Diese Betrachtungen wären unvollständig, wenn nicht ausdrücklich dargetan würde, daß es auch unter dem neuen Gesetz wieder Bedürftige gibt, — ihre Zahl ist immerhin sehr reduziert — die nicht am Wohnort ihren Unterstüzungswohnsitz haben. Es sind das diejenigen, die sich in laufender Fürsorge einer Armenpflege befinden. Das Gesetz hat zur Behandlung dieser Fälle einen guten Weg eingeschlagen. Es schreibt vor, daß jegliche Unterstüzung durch die Wohnortarmenpflege geleistet werden muß unter Verrechnung an die pflichtige Gemeinde. Damit wird erreicht, daß die Wohnsitz-Armenpflege auch orientiert ist über die Fälle, für die andere Gemeinden aufzukommen haben.

Was sieht nun das Gesetz für Gegenleistungen vor für diejenigen Schweizerbürger, die in der Folge Armensteuer bezahlen müssen? Es wird allgemein als ein Gebot der Billigkeit betrachtet, daß auch der Nichtbürger in der Domizilgemeinde die Armensteuer entrichte. Den St. Galler, Berner, Aargauer, wird

man aber nicht zur Armensteuer heranziehen können, ohne ihm auch Rechte zu geben. Daß das Quantitative dieser Rechte nicht den Umfang annehmen kann, wie sie der Kantonsbürger genießt, liegt auf der Hand. Dieser Idealzustand wäre nur durch die Bundesgesetzgebung zu erreichen. Es wird noch einige Zeit gehen, bis dieser Reifegrad erreicht sein wird.

Aber was dem Kantonsfremden zugestanden werden kann und muß, ist, daß er im Falle der Bedürftigkeit sich zwecks Hilfe ebenfalls an die Armenbehörde seines Wohnortes wenden kann. Für Personen, die sich seit einer gewissen Zeit hier niedergelassen haben, wird die Domizilgemeinde für eine bestimmte Zeitdauer erstens eigene Leistungen übernehmen und zweitens den Heimatkanton zu solchen heranziehen. Die Realisierung dieses Gedankens bedeutet den Anschluß des Kantons Zürich an das interkantonale Konkordat. Es ist im Gesetze nun vorgesehen, daß der Kantonsrat diesen Anschluß vollziehen kann, daß der Kantonsrat Kompetenzen erhält, eventuellen Änderungen im Inhalt des Konkordates zuzustimmen, und daß er die Mitgliedschaft auch wieder kündigen könne. Die Lösung mußte so gesucht werden, weil die Verfassung vorsieht, daß über Konkordatsanschlüsse das Volk abzustimmen habe. Es hätte also bei der geringsten Änderung des Konkordatstextes das Volk wieder aufgerufen werden müssen. Das bedeutete, daß die Demokratie über die Spitze hinaus getrieben würde. Es ist sehr zu begrüßen, daß der Kantonsrat einstimmig diesem Anschluß zugestimmt hat. Das bedeutet ein gutes Omen. Es ist richtig, dieser Schritt kostet Geld. Ein Industriegebiet, wie dasjenige unseres Kantons, wird immer Menschen anziehen, die Arbeit suchen. Wenn Kantonsfremde jahrelang hier gearbeitet und der Volkswirtschaft die nötigen Kräfte geliefert haben, dann ist es auch zu verantworten, wenn wir ihnen im Falle der Not zur Seite stehen, ohne daß die Hilfsbedürftigen nur von der Einsicht der heimatischen Armenpflege abhängig sind, von Gemeinden, mit denen sie seit Jahren den Kontakt verloren haben, oder nie einen solchen hatten. Den etwas Mangelhaften ist immer wieder zu wiederholen, daß wir die Mittel für die vermehrten Ausgaben, die uns durch den Anschluß an das Konkordat entstehen, durch die Erweiterung der Steuerpflicht erhalten werden.

Daß der Staat auch in der Folge an die Armenunterstützungs-Ausgaben der Gemeinden beizutragen habe, ist nicht streitig. Das Gesetz sieht vor, daß eine vom Regierungsrat zu erlassende und vom Kantonsrat zu genehmigende Verordnung die Beiträge festsetze, und zwar im Verhältnis zum Gesamtsteuerfuß und zu den speziellen Armenunterstützungen der Gemeinden. Sicher ist das eine: Wir betreten bis zu einem gewissen Grade Neuland. In welcher Weise sich die Armenausgaben der Gemeinden verschieben, vermag heute niemand zu sagen. Wir haben eine große Zahl Berechnungen, die vom kantonalen statistischen Amte geliefert wurden, denen Wahrscheinlichkeitswerte zukommen können. Sicher ist, daß die größeren Gemeinden mit größeren Lasten zu rechnen haben, daß diesen aber durch vermehrte Steuereingänge wesentlich vermehrte Mittel zufließen. Es ist deshalb zweckmäßig gewesen, davon abzusehen, im Gesetz eine oder mehrere Zahlen zu nennen, die als Eckpfeiler einer Bezugsberechtigung anzusprechen gewesen wären. Die größeren Gemeinden und die ob der finanziellen Auswirkung des Gesetzes noch etwas pessimistisch eingestellten Bevölkerungskreise hatten ein Interesse an einer etwas beweglichen Fassung, die die Möglichkeit bietet, jederzeit einen gerechten Ausgleich vornehmen zu können, ohne den komplizierten Weg einer Gesetzesrevision einschlagen zu müssen. Die vom Regierungsrat vorgelegte und vom Kantonsrat genehmigte Lösung in der

Verordnung zum Gesetz bietet diese Möglichkeit. Die kleineren und finanzschwachen Gemeinden erfahren eine fühlbare Besserstellung.

Im Anfangsstadium der Beratung des Gesetzes wurden zwei Einwände erhoben, die unter die fürsorgerischen Gesichtspunkte einzureihen sind. Es wurde behauptet, die Konstanz der Armenfürsorge leide unter dem Gesetz, und es sei den städtischen Gemeinden nicht mehr möglich, aus gesundheitlichen Gründen Familien auf das Land zu dislozieren. Beide Einwände sind unrichtig. Wer das Gesetz liest, wird das bald herausgefunden haben. Während die beiden genannten Gesichtspunkte sich im Laufe der Zeit verflüchtigt haben, wird vielleicht der dritte da und dort noch spuken. Es wird nämlich dem Gesetz noch vorgeworfen, es bewirke sukzessive die Ausschaltung des ländlichen Einflusses auf die praktische Durchführung der Armenfürsorge. Die städtische Armenpflege werde von Anschauungen beeinflusst, die leicht allzu rasche Hilfsbereitschaft und Nachgiebigkeit aufkommen lassen. Die ländliche Auffassungsweise sei zurückhaltender, nüchterner, robuster. In eine Formel gebracht, hätten wir also: 1. die robuste Landarmenpflege, 2. die verweichlichte Stadtarmenpflege. Unter einer robusten Armenpflege verstehen wir eine solche mit folgender Praxis: Konsequentes Durchführen eines wohlüberlegten Programmes, um den Befürsorgten von der Armenpflege wieder wegzubringen. Nichtstörenlassen in der Durchführung dieses Programmes durch kurzfristige subjektive Auffassungen des Befürsorgten. Gute Jugend- und Altersfürsorge. Erzieherische Maßnahmen, wo sich solche als nötig erweisen. Oder soll etwa robust heißen: Mangelhaftes oder gar kein Programm, ungenügende Jugend- und Altersfürsorge, Abturnen eines Falles, um kein Geld ausgeben zu müssen. Wir sind für die Robustheit der ersten Kategorie!

Mit diesem Gesetze erlangen die im Kanton wohnhaften mündigen Bürger für sich und die nach den erwähnten Grundsätzen am gleichen Orte wie sie zuständigen Familienglieder ohne weiteres Unterstützungswohnsitz in ihrer Niederlassungsgemeinde. Unbeschadet der Bestimmung, wonach aus öffentlichen Mitteln Unterstützte einen neuen Unterstützungswohnsitz erst nach Aufhören der Unterstützungsbedürftigkeit erwerben können, erlangen beim Inkrafttreten des Gesetzes auch die in jenem Zeitpunkt bereits hilfsbedürftigen Einzelpersonen und Familien den Unterstützungswohnsitz an ihrem Niederlassungsorte. Es werden also mit dem Inkrafttreten des Gesetzes beispielsweise sämtliche in Zürich wohnhaften unterstützten Kantonsbürger zuständig bei der Armenpflege Zürich und müssen von dieser zur endgültigen Weiterunterstützung übernommen werden.

Versorgte Unmündige, die nicht einen Familienunterstützungswohnsitz haben und versorgte Einzelpersonen, sowie versorgte Familienväter mit ihren Familien erlangen den Unterstützungswohnsitz in derjenigen Gemeinde, in der sie bei Beginn der gegenwärtigen Versorgung niedergelassen waren. Der Aufenthalt von beschränkter Dauer in einer Kranken-, Kur- oder Besserungsanstalt gilt nicht als Versorgung.

Das Armenfürsorgegesetz stellt nichts Vollkommenes dar. Aber die erreichten Fortschritte bedeuten, daß es den veränderten Verhältnissen Rechnung tragen will, damit die Armenfürsorge zweckmäßig gestaltet werden kann. Es ist ein gutes Gesetz, dem Stadt und Land frohen Mutes zustimmen dürfen. Gar lange Zeit haben wir postuliert und motioniert, um ein fortschrittliches Armengesetz zu erhalten. Jetzt haben wir es. Setzen wir unsere ganze Kraft ein, daß es angenommen wird, zum Nutzen des Volkes!