

# Entwicklungen des Fürsorgewesens im Kanton Zürich seit Jahrhundertbeginn

Autor(en): **Frey, W.**

Objektyp: **Article**

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

Band (Jahr): **45 (1948)**

Heft 4

PDF erstellt am: **13.09.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-837095>

## **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.

## Entwicklung des Fürsorgewesens im Kanton Zürich seit Jahrhundertbeginn <sup>1)</sup>

Von Dr. W. Frey.

Die Kritik an der Armenpflege ist nicht von heute. Man läßt keinen guten Faden mehr an ihr, diskreditiert sie, oder tut auch so, als existierte sie nicht. Ja schon nur die Bezeichnung „Armenpflege“ erregt bei empfindsamen Gemütern einen gelinden Schauer und ist mehr und mehr verpönt. Als ob es auf den *Namen* der Firma ankäme und nicht ganz allein auf den *Geist* der sie beseelt. Man wirft der Armenpflege vor, sie sei auf alten Geleisen festgefahren, sie arbeite mit überalterten Methoden und leiste meist nur widerwillig und knorzig Hilfe. Ihre Wirksamkeit werde vielfach als schikanös und demütigend empfunden. Sie zeige viel zu wenig Verständnis für die modernen Probleme der Fürsorge. Extremisten verlangen deshalb die restlose Beseitigung dieser überlebten Einrichtung. An die Stelle der Armenpflege, so meint man, hätten moderne Systeme zu treten, die den Erfordernissen einer völlig gewandelten Lebenssphäre besser gerecht zu werden vermöchten. So hat sich denn die Entwicklung der sozialen Fürsorge im Verlaufe der letzten Jahrzehnte von der Armenpflege zusehends distanziert, und es ist unverkennbar, daß diese Tendenz andauert. Ihr Vorstand erachtete es deshalb für zeitgemäß, daß sich Ihre Konferenz einmal über diese Zusammenhänge Rechenschaft zu geben und sich insbesondere darüber Klarheit zu verschaffen suche, inwiefern sich die Armenpflege heute vor eine neue Situation und damit auch vor veränderte Aufgaben gestellt sieht. Was hat sich denn eigentlich in den für das Armenwesen maßgebenden Grundlagen auf dem Gebiete unsres Kantons seit Beginn dieses Jahrhunderts geändert, und welche Folgerungen ergeben sich hieraus für die Gestaltung der armenfürsorgerischen Praxis? Das sind die beiden Kardinalfragen, deren Beantwortung ich in den Mittelpunkt meiner Betrachtungen zu stellen habe, wobei die praktischen Gesichtspunkte, auf die sich das vorwiegende Interesse des Armenpflegers richtet, im Vordergrund stehen sollen. Der Verlauf der ins Auge gefaßten Entwicklung, und das diesen Werdegang illustrierende Zahlenmaterial sollen nur soweit Berücksichtigung finden, als deren Kenntnis zur richtigen Beurteilung der gegenwärtigen Sachlage absolut unerlässlich ist. Die Einwirkungen auf das zürcherische Armenwesen während der letzten Jahrzehnte haben ihre weitgehenden Parallelen in Vorgängen, die sich im Armenwesen der ganzen Schweiz, zum Teil auch über die Landesgrenzen hinaus, im gleichen Zeitraum vollzogen haben. Wenn wir unsere Betrachtungen grundsätzlich auf die zürcherischen Verhältnisse beschränken, müssen wir uns doch des Zusammenhangs mit den allgemeinen Zeitströmungen bewußt bleiben.

Wenn wir vom Persönlichkeitsfaktor zunächst absehen, dürften für Umfang und Gestaltung des Armenwesens folgende Gegebenheiten von ausschlaggebender Bedeutung sein: Stand und Struktur von Bevölkerung und Wirtschaft, die Entwicklungsstufe von Sozialgesetzgebung und sozialer Fürsorge sowie der Stand der praktischen Fürsorge-Methoden. Dazu kommen die zeitlich bedingten, humanitären und sozialpolitischen Auffassungen und die Intensität ihrer Geltendmachung durch die politischen Parteien und aller sozial orientierten Kreise.

<sup>1)</sup> Referat gehalten an der Zürcherischen Armenpflegerkonferenz in Uster v. 4. November 1947. — Da die vom Referenten für das Gebiet des Kantons Zürich aufgezeigten Entwicklungslinien und Probleme allgemein für die ganze Schweiz Geltung haben dürften, ersuchten wir den Verfasser, uns seinen Vortrag zur Verfügung zu stellen.

Armengesetzgebung und Armenpraxis haben sich nach dem jeweiligen Stand dieser Grundlagen auszurichten. Versuchen wir nun, wenigstens in groben Zügen, den frühern Zustand dieser verschiedenen Kategorien zu skizzieren und anschließend daran jeweils zu untersuchen, was sich seither in den einzelnen Sektoren grundlegend geändert hat. Die allumfassende, neuzeitliche Umwälzung befand sich um die Jahrhundertwende schon in vollem Gange. Zu umfassender Auswirkung gelangte sie jedoch erst im Verlaufe der letztvergangenen Jahrzehnte, wobei die Rückwirkungen der beiden großen Kriege das Tempo des allgemeinen Umbruchs wesentlich beschleunigt haben.

Betrachten wir zunächst das **Bevölkerungsproblem**. Die Entfaltung von Bevölkerung und Wirtschaft steht in intimster Wechselbeziehung. Beide haben sich bei uns wie anderswo zufolge Mechanisierung von Industrie und Verkehrswesen an sich und in ihrer gegenseitigen Bedingtheit von Grund aus gewandelt. In der rapiden Zunahme der Bevölkerungsmassen seit Beginn des 19. Säkulum erblickte ein großer Deuter neuzeitlicher Geschehnisse, die „elementarste und — die stärkste *Bewegungskraft* in sich schließende — Ursache des allumfassenden Umgestaltungsprozesses des ganzen Abendlandes“. Diese allgemeine Entwicklung gelangte auch in unserm Kanton zu ausgeprägtester Entfaltung. Sie befand sich schon um die Jahrhundertwende in vollem Gange und weist in ihren Ursprüngen bis in die Mitte, ja bis in die ersten Dezennien des vorangegangenen Jahrhunderts zurück. Ihre Auswirkungen auf Umfang und Gestaltung der Fürsorge nahmen aber im wesentlichen erst im Laufe der ersten Jahrzehnte unsres Zeitalters greifbare Gestalt an. Um die Mitte des 19. Jahrhunderts zählte man im Kanton Zürich rund 251 000 Einwohner, im Jahre 1900 erhöhte sich diese Zahl auf rund 431 000 und stieg im Jahre 1941 auf rund 675 000 Personen. Innerhalb dieser 90 Jahre hat sich die Einwohnerschaft um ca. 169% vermehrt. Charakteristisch für diese Bevölkerungszunahme ist zunächst das einseitige Wachstum der *stadtzürcherischen* Bevölkerung, die innerhalb der gleichen Zeitspanne von rund 35 000 auf rund 336 000, also nahezu um das *Zehnfache* anstieg, während die übrige Einwohnerschaft des Kantons im gleichen Zeitraum nur um etwas mehr als die Hälfte ihres ursprünglichen Bestandes zugenommen hat. Rund 72% des Bevölkerungszuwachses entfielen auf die Stadt Zürich. Ein weiteres Charakteristikum dieses Vorgangs ist darin zu erblicken, daß die im Kanton Zürich beheimateten Personen in weit geringerem Maße am Wachstum unserer Bevölkerung beteiligt waren, als die Bürger anderer Kantone und während Jahrzehnten auch die Ausländer. Im Jahre 1850 bestand die Einwohnerschaft unsres Kantons mit 93% noch fast ausschließlich aus Zürcher Kantonsbürgern; schon im Jahre 1900 waren es nur noch ca. 61% und 1941 annähernd die Hälfte. Diese Vermehrung der Kantonsfremden hat sich im Verhältnis zwischen Stadt und Land in ähnlicher Weise ausgewirkt wie das bei der Gesamtbevölkerung der Fall war. Während die Stadt im Jahre 1850 kaum 7500 Kantonsfremde beherbergte, waren es um 1900 schon rund 89 000 und im Jahre 1941 rund 186 000, also nahezu das fünfundzwanzigfache. Die Kantonsfremden machten ums Jahr 1850 21%, im Jahre 1941 55% der jeweiligen städt. Bevölkerung aus und seither hat das Überwiegen des kantonsfremden Elementes in der Stadt weitere Fortschritte gemacht. Weiter ist zu bedenken, daß nahezu  $\frac{3}{5}$  aller kantonsfremden Einwohner unseres Kantons in der Stadt Zürich Wohnsitz haben. Schon viel früher und in nicht geringerer Intensität tritt die Umgruppierung bei der einheimischen Bevölkerung in Erscheinung. Von allen im Kanton wohnenden Kantonsangehörigen lebten schon um die Mitte des vorigen Jahrhunderts kaum mehr 70% in ihrer Heimatgemeinde, im Jahre

1900 nur noch 55,6%. In der Stadt Zürich hielten sich Stadt- und Kantonsbürger zahlenmäßig um die Jahrhundertwende ungefähr die Wage; im Jahre 1941 entfielen je auf einen Kantonsbürger mehr als zwei Stadtbürger. Seit dem Jahre 1900 haben sich letztere um über 70 000 Personen, die übrigen Kantonsbürger nur um rund 18 000 Personen vermehrt. An sich betrachtet könnten diese Zahlen der Vermutung Raum geben, daß der Zug vom Land in die Stadt innerhalb unsrer Kantonsgrenzen zu Beginn dieses Jahrhunderts sehr stark abgebremst worden sei und sich in den letzten Jahrzehnten nur noch in äußerst bescheidenem Umfang ausgewirkt habe. Es ist aber zu berücksichtigen, daß in diesem Zeitraum die Einbürgerung von Kantonsangehörigen in hohem Maße erleichtert wurde, und daß nur darin die beim andauernden Rückgang des Geburtenüberschusses besonders überraschende Zunahme des Stadtbürgerkontingentes ihre Erklärung findet. Parallel zur Verschiebung des Schwergewichtes der Bevölkerung in die Städte ging auch die Zahl der in der Land- und Forstwirtschaft Berufstätigen und ihrer Angehörigen sehr stark zurück. Man nimmt an, daß die schweiz. Landwirtschaft um die Mitte des vorigen Jahrhunderts vielleicht noch die Hälfte der schweiz. Bevölkerung beschäftigt und ernährt habe. Im Kanton Zürich wären es um die Jahrhundertwende nur noch 16,4 und im Jahre 1941 noch 12% der eigenen Bevölkerung.

*Zusammenfassend ist festzustellen: 1. eine starke Vermehrung der kantonalen, insbesondere aber der städtischen Bevölkerung; 2. ein rapides Wachstum der kantonsfremden Einwohnerschaft, auch hier wieder in besonderer Stärke in den beiden Städten und den größern Industrieorten; 3. das Überwiegen der nicht am Wohnsitz Heimatberechtigten sowohl inner- als interkantonal; 4. starker Rückgang der in der Landwirtschaft Berufstätigen. —*

Nur wenn wir uns diese fundamentalen, unser Gemeinschaftsleben revolutionierenden Vorgänge vor Augen halten, vermögen wir auch die dadurch bewirkten tiefgreifenden Wandlungen der Fürsorge richtig zu beurteilen. Aber auch die Ursachen jener Umwälzungen waren mitbestimmend für die Neugestaltung der Fürsorge, weshalb wir uns auch *diese* Zusammenhänge in aller Kürze vergegenwärtigen müssen. Das Wachstum einer Bevölkerung findet in der Begrenztheit des Bodens, auf dem sie lebt und der sie ernährt ihre natürlichen Schranken, zumal in einer Zeit unentwickelten Verkehrs, des Gebundenseins an die heimatliche Scholle. Wenn auch deren Ertragsfähigkeit durch Bodenverbesserung, neuzeitliche Bebauungsmethoden usw. wesentlich gesteigert werden konnte, so doch niemals in dem Umfang, daß dadurch die moderne Bevölkerungsbewegung nennenswert gehemmt worden wäre, zumal die überhandnehmende Mechanisierung des landwirtschaftlichen Betriebes die menschliche Arbeitskraft teilweise ersetzt. Der z. Zt. bestehende Mangel an landwirtschaftlichen Hilfskräften, der zum Teil auf die industrielle Hochkonjunktur zurückzuführen ist, ändert an der grundsätzlichen Situation nichts. Als eigentliche Triebkraft dieses Umwälzungsprozesses ist der einzigartige Aufschwung der Technik zu betrachten, die sich in unerhörtem Ausmaß und Tempo der ganzen Fabrikation bemächtigte. Sie hat aber auch das im Zeichen der Schneckenpost ruhende Verkehrswesen aus einem uralten Schlummer aufgeschreckt. Dies und die nun verfassungsmäßig garantierte Freizügigkeit und Niederlassungsfreiheit haben sich als Schrittmacher der großen Wanderung erwiesen. Durch die alles ergreifende Mechanisierung wurde u. a. auch die auf dem Lande noch weitverbreitete Heimarbeit, die früher einen wesentlichen Bestandteil des ländlichen Einkommens bildete, immer mehr verdrängt. Die fast schrankenlose Entfaltung der Industrie, deren Konzentration in den beiden

Städten und einigen Industrieorten und ihre stets wachsende Nachfrage nach Arbeitskräften sind die wahren Ursachen der Landflucht. Diese erstreckte sich nach Erschöpfung des einheimischen Reservoirs auf die überschüssige meist ländliche Bevölkerung in den übrigen Kantonen, längere Zeit auch des Auslandes. Der fortschreitende Industrialisierungsprozeß mit seiner gewaltigen Steigerung der Güterproduktion ermöglichte *eine Zunahme der Bevölkerung, wie sie sich innerhalb der Grenzen der landwirtschaftlichen Ernährungsbasis niemals hätte entwickeln können*. Man mag sich zu diesem, eine neue Aera einleitenden Vorgang gefühlsmäßig einstellen, wie man will; tatsächlich hat er die allgemeinen Lebensverhältnisse revolutioniert und auch das Armenwesen, das auf ganz anders geartete wirtschaftliche und bevölkerungsstrukturelle Voraussetzungen zugeschnitten war, in seinen Grundlagen erschüttert.

Die öffentliche Fürsorge vermag nur dann ihrer Aufgabe zu genügen, wenn die fürsorgepflichtige Instanz dauernd über die hiezu erforderlichen Mittel verfügt. Das bis zum Jahre 1929 geltende Armengesetz vom 28. Juni 1853 überband diese Pflicht den Bürgergemeinden, wo sich ursprünglich die meisten Ortsbürger aufhielten. Sie wurden als leistungsfähig erachtet und mochten es auch sein, solange sich die Bevölkerung nicht wesentlich vermehrte und zur Hauptsache am Bürgerort lebte. Es zeigte sich aber bald, daß das finanzielle Vermögen der Bürgergemeinden versagte, je mehr die geschilderten Bevölkerungsvorgänge in Erscheinung traten. Die Bevölkerungszunahme bewirkt naturgemäß schon an sich ein entsprechendes Ansteigen des Unterstützungsbedarfs. Nach einem fundamentalen fürsorgerischen Grundsatz soll sich im Einzelfall das Ausmaß der Hilfeleistung nicht nur nach dem Grad der Bedürftigkeit richten, sondern auch nach den am Orte der Niederlassung herrschenden Existenzbedingungen und bis zu einem gewissen Grade auch den dort maßgebenden sozialen Auffassungen. Es darf in Ihrem Kreise als bekannt vorausgesetzt werden, welche Folgen das durch die massiven Bevölkerungsverschiebungen bewirkte Überhandnehmen der sog. Fernarmenpflege in finanzieller und rein fürsorgerischer Hinsicht nach sich gezogen hat. Hier mag deshalb die allgemeine Feststellung genügen, daß die Ausübung einer vollwertigen Fürsorge außerordentlich erschwert und die finanzielle Belastung vielfach schlechterdings untragbar wurde. Hieraus mußte zwangsläufig eine zunehmende Verschlechterung in der Armenfürsorge resultieren und *zwar trotz* der im steten Wachsen begriffenen finanziellen Leistungen der Armenpflegen.

In diesem Zusammenhang muß mit allem Nachdruck darauf hingewiesen werden, daß die Tendenz zur Verarmung bei denjenigen Erwerbsschichten, die von der Industrie und andern mit ihr in näherer oder entfernterer Verbindung stehenden Berufszweigen absorbiert wurden, erfahrungsgemäß unverhältnismäßig größer ist, als bei den in der Urproduktion Tätigen. Verglichen mit diesen Erwerbsgruppen erfreuen sich die in der Landwirtschaft verbliebenen Bevölkerungsschichten einer weit größeren Sicherheit der Existenz, gleichmäßiger, ununterbrochener Beschäftigung, gesundheitlich und moralisch viel günstigerer Lebensbedingungen. Dagegen wird die Lebenssphäre des Industriearbeiters und eines großen Teils der städtischen Lohnarbeiter von sozialen Gefährdungen aller Art beständig bedroht. Es sei hier z. B. an die *Unbeständigkeit der Arbeit* erinnert, deren Dauer vom Beschäftigungsgrad der betr. Erwerbszweige abhängt und bald saisonmäßig, bald in unregelmäßigen Perioden oder gar in schweren Wirtschaftskrisen in Erscheinung tritt. Ein vielleicht noch folgenschwereres Gefahrenmoment ist bei diesen dominierenden Erwerbsgruppen in einer mit der Berufsausübung direkt verbundenen *gesundheitlichen Gefährdung* zu erblicken, die teils zu tempo-

rärer Erwerbsunfähigkeit mit entsprechendem Lohnausfall, vor allem aber häufig zu dauernder Teil- oder Vollinvalidität, wenn nicht gar zum vorzeitigen Tode führen. Wir denken hier nicht nur an die hohe Unfallgefahr, sondern auch an die sog. Berufskrankheiten, welche die regelmäßige Ausübung gewisser industrieller und gewerblicher Arbeiten nach sich zieht, ganz abgesehen von der im *allgemeinen erhöhten Krankheitsanfälligkeit*. Für viele Lohnarbeiter, zumal ungelernete, die, ob sie wollen oder nicht, des Verdienstes wegen gezwungen sind, mit ihren Familien im *städt. Milieu* zu leben, schließt dieses *Zwangsdomizil* gewisse Gefahren in sich, durch die ihre wirtschaftliche Selbständigkeit immer wieder bedroht erscheint. Beispielsweise sei hier lediglich an die besondere Gefährdung der Jugendlichen erinnert, an die Wohnungsmisère, das Zusammenpferchen großer Bevölkerungsmassen auf engen Raum oder an die zahllosen mehr oder weniger minderwertigen Unterhaltungsstätten und Zerstreuungen aller Art, die sich dem durch einförmige, mechanische Arbeit zermürbten primitiveren Menschen als einzige Erholung und Entspannung darbieten und die seine physische und seelische Gesundheit untergraben und zur Familienzerrüttung führen. Es erübrigt sich, weitere Beispiele aufzuführen. Dem Armenpfleger sind sie ja aus seiner Praxis zur Genüge bekannt, auch wenn es ihm nicht immer gelingen will, den Opfern solcher allgemeinen sozialen Mißstände eine gerechte und menschenfreundliche Beurteilung und die sachgemäße fürsorgerische Führung zuteil werden zu lassen. Es darf auch nicht außer acht gelassen werden, daß sich unter den durch elementare wirtschaftliche Kräfte von der heimatlichen Scholle Vertriebenen zahlreiche physisch und psychisch schwächere Elemente befinden, die sich in den weniger komplizierten ländlichen Verhältnissen eher noch zurechtfinden, oder zu einer einigermaßen geordneten Lebensführung bringen lassen. In solchen Fällen muß die Entwurzelung fast naturnotwendig zur Verarmung führen, selbst da, wo sie zuvor noch nicht bestand. — *Zusammenfassend* ist festzustellen, daß Bevölkerungszunahme und -umgruppierung einerseits, die berufliche Umstellung eines stets wachsenden Teils der einheimischen Bevölkerung, andererseits den Kreis der Hilfsbedürftigen und den Umfang der Notstände derart erweitert haben, daß die meisten Bürgergemeinden wohl innert kürzester Frist ihren Bankerott hätten erklären müssen, wenn sie ihren neuen Verpflichtungen in auch nur einigermaßen ausreichender Weise hätten nachkommen wollen.

In jenem Zeitpunkt, wo eine Fülle gewaltig gesteigerter Aufgaben mit elementarer Gewalt auf rasche Lösung drängten, war das Armenwesen hiefür gänzlich unvorbereitet. Es hätte nur dann die Situation zu meistern vermocht, wenn seine auf ganz andern Grundlagen aufgebaute Gesetzgebung ohne Verzug den Erfordernissen einer neuen Zeit angepaßt und dabei das ausschlaggebende **finanzielle Problem** einwandfrei gelöst worden wäre. Die Notwendigkeit einer solchen Reform war zwar angesichts des stürmischen Verlaufs der geschilderten Vorgänge schon bald nach Inkrafttreten des Armengesetzes erkannt worden. Seit Beginn der Sechziger Jahre erfolgten immer wieder neue Vorstöße für eine totale *Armengesetzesrevision* im Sinne der Einführung eines *Territorialsystems* anstelle des überholten *Bürgerprinzips*. Es sei hier nur an die Bülacher und Hedinger Initiative erinnert, an die Gegenvorschläge von Regierungs- und Kantonsrat sowie an die aus Kreisen der privaten Wohltätigkeit stammenden Anregungen. Auf der dabei präsentierten Menumkarte figurierten alle möglichen Hilfsarten und Unterstützungssysteme, angefangen von der vorreformatorischen sogenannten zwangslosen Armenpflege und freien Liebestätigkeit bis zur Staatsarmenpflege in Reinkultur. Während Jahrzehnten wurde so unermüdlich disputiert und nach

neuen Lösungen gesucht. Dabei blieb alles beim alten. Als einziges, recht bescheidenes Positivum aller dieser Bestrebungen resultierte lediglich ein ausgebautes System von Staatsbeiträgen an die überlasteten Armenpflegen. Das war ein Tropfen auf den heißen Stein. Noch viel schlimmer als für die Kantonsangehörigen gestaltete sich die Lage für die Kantonsfremden, die, wie gezeigt wurde, schon um die Jahrhundertwende einen ausschlaggebenden Bevölkerungsfaktor darstellten und seither die einheimische Bevölkerung zahlenmäßig überflügelt haben. Trotzdem und obschon sie sich vorwiegend in den, größere Verarmungstendenzen aufweisenden Industriezentren niederließen, mußten sie sich in Ermangelung gesetzlicher Grundlagen mit der im allgemeinen absolut unzulänglichen Fürsorge außerkantonaler Hilfsinstanzen zufrieden geben. War doch bei diesen die finanzielle Leistungsfähigkeit meist noch viel geringer, weil sich in den vom Umsiedelungsprozeß vorwiegend erfaßten Kantonen die gleichen Ursachen in noch viel höherem Grade auswirkten. Erst nach jahrzehntelangem Zögern gelangte man endlich dazu, das zürcherische Armengesetz den modernen Verhältnissen anzupassen und durch den gleichzeitigen Beitritt zum interkantonalen Armen-Konkordat wenigstens für einen Teil der Kantonsfremden, denen man zudem durch eine wesentliche Erleichterung der Einbürgerung entgegenkam, erträglichere Verhältnisse herbeizuführen. Während auf solche Weise innerkantonal wenigstens eine vorläufig tragbare Lösung erzielt wurde, stellt das *Konkordat* in seiner derzeitigen Gestalt und örtlichem Wirkungsbereich nur eine Teillösung dar, der große Mängel anhaften. Abgesehen davon, daß das Konkordat z. Zt. nur etwas mehr als die Hälfte aller Kantone umfaßt, schließen die Karenz- und die übrigen restriktiven Konkordatsbestimmungen eine weitere große Zahl hilfsbedürftiger Angehöriger der Konkordatskantone von der Unterstützungsberechtigung aus. Welchen Umfang dieser Ausschluß tatsächlich angenommen hat, mögen einige Zahlen illustrieren. In der Stadt Zürich wurden im Jahre 1946 die Zürcher Stadt- und Kantonsbürger mit nahezu 4,9 Millionen Fr. unterstützt, während sich die Gesamtaufwendungen für Angehörige von Konkordatskantonen nur auf 1,76 Millionen, also nur einen starken Drittel beliefen. Dabei ist zu berücksichtigen, daß die Zahl der Kantonsfremden in der Stadt Zürich diejenige der einheimischen Bevölkerung namhaft übersteigt und fortgesetzt im Steigen begriffen ist. Noch viel ungünstiger gestaltete sich dieses Zahlenverhältnis für den ganzen Kanton, wo im Jahre 1945 für Kantonsangehörige rund 12,4 Millionen, für Konkordats-Unterstützungsberechtigte nur rund 432 000 Fr., oder 3,5 % verausgabt wurden, obschon Kantonsangehörige und -fremde je annähernd die Hälfte der Gesamtbevölkerung ausmachten. Die außerkonkordatlichen Unterstützungen der Heimatbehörden und die wohnörtlichen Pflichtleistungen vermochten das Zahlenverhältnis nicht in ausschlaggebender Weise zu beeinflussen. Während sich die *allgemeine Notlage* zufolge der Bevölkerungszunahme seit der Jahrhundertwende sprunghaft erhöhte und durch die ökonomischen Auswirkungen zweier Weltkriege und schwerer Wirtschaftskrisen in außerordentlichem Umfang verschärft wurde, *ließen die armenrechtlichen Umstellungen viel zu lange auf sich warten* und gelangten zudem in ganz ungenügendem Ausmaße zur Ausführung. Dieses Versagen des gesetzlichen Armenwesens und die gesteigerte Bedürftigkeit großer Bevölkerungsschichten führten zwangsläufig zum Ausbau selbständiger Hilfseinrichtungen. *Dadurch wurde die Armenpflege immer mehr aus ihrer bisherigen zentralen Stellung im Fürsorgewesen verdrängt.*

**Neue Wege.** Wenn nun versucht werden soll, in einem gedrängten Überblick darzutun, auf welchem Wege die anschwellende Massennot eingedämmt wurde,

so kann es sich dabei nicht um eine Charakterisierung auch nur der größeren Einrichtungen handeln. Für unsere Zwecke muß genügen, wenn wir die allgemeinen Gesichtspunkte skizzieren, welche diesen Neuschöpfungen zugrunde liegen und zeigen, worin sie sich vom armenrechtlichen Unterstützungssystem unterscheiden; inwieweit sie es ergänzen oder gar ersetzen. Man kann diese neuen sozialen Gebilde nach ihrem Ursprung und finanziellen Rückgrat in zwei Hauptgruppen zusammenfassen, deren eine alle *auf gesetzlicher Grundlage beruhenden Institutionen* in sich schließt, wogegen der andern diejenigen Hilfsaktionen angehören, die aus *privater Initiative* hervorgegangen sind und im wesentlichen aus privaten Mitteln gespeisen werden. Betrachten wir zunächst die öffentlich-rechtlichen Schöpfungen. Hierbei können wir unterscheiden zwischen denjenigen Einrichtungen, durch welche dem Bedürftigen direkte materielle Hilfe zu Teil wird und andererseits allgemeinen sozialpolitischen Maßnahmen, die der Entstehung und Ausbreitung von Armutszuständen vorbeugen sollen. Bei den Erstgenannten stehen die Sozialversicherungen im Vordergrund. Wie ausgeführt, wird der Industriearbeiter in besonderem Maße durch die *Unbeständigkeit der Arbeit*, durch erhöhte *gesundheitliche Gefährdungen*, insbesondere durch die wirtschaftlichen Folgen von *Betriebsunfällen und Invalidität* in seinen ökonomischen Existenzgrundlagen fortgesetzt bedroht. Um der dadurch bedingten Verarmungsgefahr nach Möglichkeit vorzubeugen, wurde die Sozialversicherung zunächst nach drei Richtungen ausgebaut: durch Schaffung einer obligat. Unfall-, einer Kranken- und einer Arbeitslosenversicherung. Die *Unfallversicherung* gelangte erst am 1. April 1918 zur Wirksamkeit und führte an Stelle der durch Bundesgesetz vom 23. März 1877 geregelten, materiell beschränkten privaten Haftpflicht des Unternehmers den Versicherungszwang aller haftpflichtigen Betriebe ein, und zwar für das ganze Gebiet der Schweiz einheitlich geregelt, mit einer staatlichen Anstalt, der Suva, als alleinigem Versicherungsträger. Im Gegensatz hiezu sieht das eidg. *Krankenversicherungsgesetz* vom 13. Januar 1911 lediglich die Subventionierung von anerkannten Krankenkassen vor und ermächtigt die Kantone allenfalls das Obligatorium auf ihrem Gebiete einzuführen. Im Kanton Zürich besteht nur ein Versicherungszwang für Minderbemittelte auf dem Gebiet der Krankenpflege. Auch die erstmals durch Bundesgesetz vom 17. Oktober 1924 geregelte *Arbeitslosenversicherung* sieht lediglich die staatliche Subventionierung anerkannter Versicherungskassen vor und überläßt die allfällige Einführung des Obligatoriums den Kantonen. Erst das kantonale Arbeitslosenversicherungsgesetz vom 6. Juni 1937 brachte den Versicherungszwang für den Kanton Zürich. (Fortsetzung folgt.)

---

**Zürich.** Der *Verein für freie Hilfe* (freiwillige Armenpflege) in *Winterthur* richtete in der von der Stadt erworbenen Villa Bühl vorläufig (bis sich ein geeigneteres Objekt zeigt) ein Passanten-Kinderheim ein und benutzte dafür das Inventar des liquidierten Kinderheims von Frau Hofmann in Oberwinterthur, das die Freie Hilfe übernommen hatte. — Die Höhe der einzelnen Unterstützungen nahm im Zusammenhang mit der Geldentwertung beträchtlich zu, und die Legate gingen zurück. Die Unterstützungen, hauptsächlich für Lebensmittel, Kleider und Kranke, beliefen sich auf Fr. 21 829.— und die Ausgaben für Verwaltung und Bureaubetrieb auf Fr. 3210.—. Die Einnahmen aus Mitglieder- und freien Beiträgen, Geschenken, Legaten, Zinsen und Rückerstattungen betragen Fr. 20 720.—. Das Vermögen ist infolge des Rückschlags pro 1946 von rund Fr. 115 000.— auf rund Fr. 110 000.— zurückgegangen. **W.**