

Integration vor hundert Jahren : die ZeSo entsteht in Zeiten des Umbruchs

Autor(en): **Ruder, Rosmarie**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Zeitschrift für Sozialhilfe : ZESO**

Band (Jahr): **101 (2004)**

Heft 3

PDF erstellt am: **11.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-839508>

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.

Integration vor hundert Jahren

Die ZeSo entsteht in Zeiten des Umbruchs

Vor hundert Jahren erschien die erste Nummer der Zeitschrift «Der Armenpfleger» (siehe ZeSo 10/03): Wie sah die «soziale» Schweiz damals aus? Die Schweizer Bevölkerung stand vor einer grossen Aufgabe – manche emigrierten nach Übersee, andere mussten sich in einem ungewohnten Umfeld zurecht finden. Das familiäre Netz wurde brüchig, die Integration der Hilfsbedürftigen musste neu organisiert werden.

Die wirtschaftliche Entwicklung und das Bevölkerungswachstum im 19. Jahrhundert lösten grosse Migrationsbewegungen innerhalb Europas als auch von Europa nach Süd- und Nordamerika aus. Die Bevölkerung der Schweiz stieg zwischen 1800 und 1900 von 1,7 auf 3,3 Millionen Menschen. Es waren die industriellen Zentren, die ein grosses und rasches Wachstum zu verzeichnen hatten: So wuchs die Bevölkerung der Stadt Zürich von 1850 bis 1910 um das Zehnfache (inkl. Eingemeindungen).

Hohe Mobilität und hoher Ausländeranteil in den Städten

Dabei war die Mobilität ausserordentlich hoch: Im Jahrzehnt vor dem ersten Weltkrieg machten in Basel und Bern Zu- und Wegzuger rund ein Drittel, in Zürich rund die Hälfte der Bevölkerung aus (zum Vergleich: Heute beträgt das Wanderungsvolumen in diesen Städten weniger als ein Viertel der damaligen Werte!). Lebten um 1850 nur rund 7% der Bevölkerung in den fünf grössten Städten der Schweiz (Zürich, Basel,

Genf, Bern, Lausanne), waren es 50 Jahre später bereits 15%. Die Zuwanderung erfolgte aus den ländlichen Kantonen, aber auch die Einwanderung aus dem benachbarten Ausland war beträchtlich. Der Ausländeranteil betrug 1910 gesamtschweizerisch 14.7%, lag aber in den grenznahen, industrialisierten Städten wie Lugano (50.5%), Arbon (46.1%), Genf (42%), Basel (37.8%), Zürich (33.8%) weit darüber.

Am stärksten war die Einwanderung aus Deutschland (40%) und Italien (37%), gefolgt von Frankreich (14%) und Österreich (5%). Gleichzeitig wanderten zwischen 1888 und 1910 über 100'000 Schweizerinnen und Schweizer aus – die Auswanderung war nicht mehr gleichbedeutend mit der Wahl zwischen Arbeit und Arbeitslosigkeit, sondern nun wurde auch die Art der Arbeit massgebend: So kann man annehmen, dass viele Bauern, aber auch Handwerker, eine Auswanderung nach Übersee einer Migration in die Stadt vorzogen, in der Hoffnung weiterhin in ihrem Beruf tätig sein zu können, anstatt den Lebensunterhalt in der Schweiz in der Fabrik verdienen und so einen gesellschaftlichen Abstieg in Kauf nehmen zu müssen.

Sozialpolitik von unten

Diese hohe Mobilität schwächte vor allen ab der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts die Netze der familiären Unterstützung in Notlagen. In den Städten konzentrierten sich die sozialen Probleme: War es für eine Arbeiterfamilie

ohnehin schwierig, ihren Lebensunterhalt zu verdienen, so war sie bei Verlust der Erwerbsfähigkeit oder -möglichkeit erst recht hilflos der Verarmung ausgeliefert. Trotz früher Industrialisierung der Schweiz blieb eine staatliche Intervention zur Absicherung der Standardrisiken wie Alter, Krankheit und Tod weitgehend aus.

Obwohl mit der Bundesverfassung von 1874 die Rolle des Bundes gestärkt wurde, verfügte er weiterhin sowohl in der Steuer- wie in der Sozialpolitik nur über sehr limitierte Kompetenzen. Dies förderte die Bildung von wechselseitigen Hilfs- und Unterstützungskassen sowie von Fabrikkassen durch die Arbeiterschaft bzw. Unternehmer: So gehörten im Jahre 1903 den 2'006 Hilfskassen (zum weitaus grössten Teil Kranken- und Invaliditätskassen) ungefähr eine halbe Million Menschen an. Damit waren zu Beginn des 20. Jahrhunderts rund 15% der Wohnbevölkerung Mitglied einer Unterstützungskasse, die vorwiegend auf kommunaler Ebene operierten. Ein Viertel dieser Kassen waren Betriebskassen, die rund 41% der Fabrikarbeiter erfassten. Seit der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts begannen einzelne Kantone und Städte Einfluss auf das Kassenwesen zu nehmen, indem sie selber Kassen gründeten oder regulierend eingriffen. In den Neunzigerjahren gründeten Schweizer Städte – eine Pioniertat in Europa – öffentliche Arbeitslosenkassen, nachdem 1884 der Typografenverband erstmals eine derartige Einrichtung geschaffen hatte.

Erste freiwillige Arbeitslosenkasse

Die Stadt Bern übernahm eine Vorreiterrolle, indem sie 1893 eine freiwillige Ar-

beitslosenversicherung gegen Winterarbeitslosigkeit einführte. Die Regulierung der industrialisierungsbedingten sozialen Risiken erfolgte also zuerst auf lokaler Ebene. Dies hatte eine enorme Vielfalt regionaler und gruppenspezifischer Sicherungsnetze zur Folge. Viele dieser – oft nur wenige Dutzend Mitglieder umfassenden – Hilfskassen verfügten über eine unzureichende Risikodeckung: Kassenzusammenbrüche und Kassenliquidationen wie jene der Arbeitslosenversicherung der Stadt St. Gallen 1897 waren die Folge.

Die öffentliche Fürsorge

Die öffentliche Fürsorge blieb bis weit ins 20. Jahrhundert hinein einer der wichtigsten Pfeiler der sozialen Sicherheit. Doch war sie nur schlecht gerüstet, um diese Rolle auch befriedigend wahrnehmen zu können. Zu Beginn des 20. Jahrhunderts gab es immer noch Kantone, die über kein eigentliches Fürsorgegesetz verfügten (z.B. Solothurn und Appenzell Ausserrhoden), das den Übergang der Armenfürsorge von einer kirchlichen (privaten) zu einer bürgerlichen (öffentlichen) Aufgabe gesetzlich verankerte. Die Unterstützung Bedürftiger blieb weiterhin Aufgabe der Heimatbehörden, obwohl in der Bundesverfassung von 1874 die Niederlassungsfreiheit für Schweizerbürger weitgehend gewährleistet wurde. 1875 wurde ein Bundesgesetz erlassen, das festlegte, dass die Spitalkosten für transportunfähige Personen mit auswärtigem Bürgerrecht und die Bestattungskosten für auswärtige Kantonsbürgerinnen und -bürger vom Wohnsitzkanton zu übernehmen sind. Dieses Gesetz sollte mehr als hundert Jahre Gültigkeit haben und wurde erst 1978 durch das

ZUG abgelöst, das das Wohnortsprinzip in der Sozialhilfe endgültig durchsetzte.

Dieses Festhalten am Heimatprinzip war nicht mehr zeitgemäss: 1910 lebten noch 34% aller Schweizerinnen und Schweizer in ihrer Bürgergemeinde. Doch lediglich in den Kantonen Bern (1857) und Neuenburg (1889) war die Wohngemeinde für die Unterstützung Bedürftiger zuständig. In den anderen Kantonen bestand eine behördliche Armenpflege am Wohnort nur für die Bürgerinnen und Bürger der Gemeinde, diese machten z.B. in der Stadt Zürich um die Jahrhundertwende nicht einmal mehr ein Viertel der Bevölkerung aus. Der grössere Teil, die Niedergelassenen, war im Verarmungsfall auf die Hilfe der Heimatgemeinde angewiesen.

Freiwillige Armenpflege contra Unterstützung der Bürgergemeinde

Eine solche «Fernunterstützung» erfolgte aber für Kantonsfremde sehr oft in ungenügender Weise und für Ausländerinnen und Ausländer in den meisten Fällen überhaupt nicht. In grösseren Ortschaften kümmerten sich Hilfsvereine um die Nichtbürger, indem sie mit deren Heimatgemeinden verhandelten (Korrespondenz, Verteilung der Hilfe, Kontrolle). Diese Art von Unterstützung am Wohnort nannte sich freiwillige Armenpflege – im Gegensatz zur gesetzlichen bürgerlichen Armenpflege. So wurde z.B. 1878 der Armenverein der Stadt Zürich gegründet, aus dem dann die «Freiwillige und Einwohnerarmenpflege» hervorging. Mehr als eine halbe Million Franken hat dieser Verein in den Jahren 1901 und 1902 ausgegeben; von den Heimatbehörden konnte er 360'000 Franken geltend machen.

Dabei beklagten sich die Verantwortlichen in ihrem Bericht, dass ihre Arbeit von den Heimatgemeinden nicht immer anerkannt werde und fragten sich, ob nicht durch eine rigorosere Heimschaffungspraxis einerseits und gesetzgeberische Aktionen (wie Zuchtpolizeiordnung, Obligatorium der Kranken- und Arbeitslosenversicherung) andererseits «dauernd geordnete Zustände» geschaffen werden könnten. An die Aufwendungen der freiwilligen Armenpflege leistete die politische Gemeinde Zürich, seit 1899 auch der Kanton, Beiträge. Weitere Einnahmen waren die Mitgliederbeiträge, freiwillige Gaben, Geschenke und Legate sowie die Hälfte der Kirchenalmsen. Erst mit dem Armengesetz, das im Jahre 1929 im Kanton Zürich in Kraft trat, wurde das Wohnortsprinzip eingeführt; die Stadt Zürich kommunalisierte das Armenwesen und fasste die gesetzliche bürgerliche und die freiwillige Armenpflege im Fürsorgeamt zusammen. Bis 1939 hatten erst neun weitere Kantone das Wohnsitzprinzip eingeführt.

Rosmarie Ruder, Dozentin an der Fachhochschule für Sozialarbeit

Ein weiterer Teil, der sich mit den Sozialversicherungen beschäftigt, erscheint in einer späteren ZeSo-Nummer.

Quellen: *Der Armenpfleger. 1. Jahrgang Nummern 1 bis 5 (Oktober 1903 bis Februar 1905).*

Historisches Lexikon der Schweiz [elektronische Publikation www.dhs.ch], diverse Artikel, Version Januar 2004.

Morf Edwin (1953). Aus der Entwicklung der zürcherischen Armenpflege. Zürich.

Sommer Jürg H. (1978). Das Ringen um die soziale Sicherheit in der Schweiz. Diessenhofen.