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

Herausgeber: Schweizerische Gesellschaft für Geschichte

Band: 21 (1999)

Rubrik: Die Herausbildung der kommunalen Leistungsverwaltung im Übergang zum 20. Jahrhundert

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: 02.10.2025

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

Die Herausbildung der kommunalen Leistungsverwaltung im Übergang zum 20. Jahrhundert

Gemeindewerke und die Anfänge der Leistungsverwaltung auf kommunaler Ebene (1880–1914)

Schweizer Städte im Vergleich

Daniel Kurz und Thomas Schempp

Im ausgehenden 19. und frühen 20. Jahrhundert traten die Verwaltungsapparate der grossen Städte in einen Prozess fundamentaler Veränderung: Neue Behörden- und Verwaltungsstrukturen wurden gebildet; neben die traditionellen hoheitlichen Funktionen traten planerische und soziale Leistungsziele; die Städte begannen, als Unternehmerinnen aufzutreten. Diese Entwicklung nahm ihren Anfang in der Konjunkturphase der 1880er und 1890er Jahre, die man auch als Phase der «Zweiten Industrialisierung» bezeichnet, und die von den neuen Grossunternehmen der Maschinen-, Elektro- und Chemie-Industrie sowie vom Aufstieg der Grossstädte gekennzeichnet war.

Einfache Indikatoren zeigen das Anwachsen der kommunalen Tätigkeit in dieser Zeit: Die bernische Gemeinderechnung wuchs im Volumen von 1865 bis 1900 um das fünffache, während sich die Bevölkerung bloss verdoppelte.[1] Das städtische Personal vervielfachte sich: Als im Jahr 1888 die Vereinigung von 11 Vororten mit der Stadt Zürich zur Diskussion stand, zählte man im Gebiet der künftigen Grossstadt 544 fest angestellte Bedienstete von Stadt und Gemeinden. 1916 beschäftigte die Stadt Zürich 4909 Beamte, Angestellte, Arbeiterinnen und Arbeiter, neunmal mehr als 1888 – im gleichen Zeitraum hatte sich auch hier die Stadtbevölkerung von 100000 auf 200000 «nur» verdoppelt. Im Zentrum dieses Wandels stand der Aufbau kommunaler Versorgungswerke (Gas, Wasser, Strom, Verkehr), begleitet war er von einem Wandel in den Denkweisen, die der öffentlichen Hand eine aktive, sozial ausgleichende Rolle zubilligte. Im Aufbau der Leistungsverwaltung kam den Gemeindewerken neben den städtebaulichen Unternehmungen eine Schlüsselrolle zu. Unsere an der Forschungsstelle für Schweizerische Sozial- und Wirtschaftsgeschichte durchgeführte Studie sammelte Daten zu diesem Wandel aus den grösseren Schweizer Städten und machte sie in der Datenbank ISIS zugänglich.[2] Sie stützte sich im wesentlichen auf statistische Quellenwerke und auf die Geschäftsberichte städtischer Exekutiven.

Der Begriff der «Leistungsverwaltung» wurde 1938 im nationalsozialistischen Deutschland von Ernst Forsthoff geprägt, um die suspekt gewordenen Ausdrücke «Munizipal-» bzw. «Gemeindesozialismus» und «Staatssozialis-

1 Verwaltungsbericht der Stadt Bern 1899, S. 18.
2 Siehe die Ausführungen am Schluss dieses Beitrags.

mus» abzulösen. Dieser ältere Ausdruck geht auf das 19. Jahrhundert zurück und umschreibt das Programm der im 1872 gegründeten deutschen «Verein für Socialpolitik» zusammengeschlossenen Ökonomen und Sozialreformer (darunter Adolph Wagner, Gustav Schmoller, Lujo Brentano). Diese sogenannten «Kathedersozialisten» setzten auf die Verstaatlichung von Schlüsselsektoren wie Banken und Eisenbahnen und auf die Einführung der Sozialversicherung. Ihr Einfluss in der Schweiz, besonders auf den linken Flügel des Freisinns (mit Persönlichkeiten wie Fridolin Schuler oder Ludwig Forrer) war beträchtlich. Auf Bundesebene motivierte er das gescheiterte Projekt einer eidgenössischen Krankenversicherung und die neue Subventionspolitik, die die Bundesausgaben zwischen 1884 und 1895 um 11,7% pro Jahr anschwellen liess.[3] Der Staat, so der Bundesrat 1884, «hat die Verpflichtung, da helfend und unterstützend einzuschreiten, wo der Einzelne mit seinen Kräften nicht auszukommen vermag. Der Staat kann sein Ohr den sozialen Fragen nicht verschliessen.»[4]

Mehr noch als im Bund oder in den Kantonen setzte sich in den grossen Städten diese Überzeugung durch. Die Städte übernahmen damals in der bislang ländlichen Schweiz eine neue, bedeutsame Rolle, denn mit dem Eisenbahnzeitalter setzte ein ungeahnter Wachstums- und Urbanisierungsschub ein. Von 1870 bis 1930 wuchs die Schweizer Bevölkerung um durchschnittlich 0,71% im Jahr, die zehn grössten Städte aber um 1,8%, die Grossstadt Zürich um 2,5%. Zwar wuchsen auch kleine Ortschaften: Lenzburg 1850–1910 um die Hälfte, von 2000 auf 3000 EinwohnerInnen, Aarau aufs Doppelte, von 4600 auf 9600. Aber in der gleichen Zeit wuchs Zürich um das Fünffache, von 41000 auf 215000, das heisst ungefähr um die Einwohnerzahl des ganzen Kantons Aargau – die relativen Gewichte verschoben sich in Richtung Stadt.

Städtebau als Unternehmertum

In den wachsenden Städten waren in vieler Hinsicht neue Dimensionen zu bewältigen: mehr Menschen, höhere Dichte, grössere Distanzen für Versorgungs- und Arbeitswege. Die räumliche Segregation sozialer Schichten in getrennten Quartieren liess die sozialen Unterschiede offen zutage treten, paternalistische Bindungen in der Hausgemeinschaft des Handwerkerhaushalts wurden seltener. Die «Kräfte des einzelnen» konnten nicht ausreichen, um eine befriedigende Regelung des Stadtwachstums oder eine gesundheit-

3 Patrick Halbeisen und Roman Lechner, «Politik im Föderalismus: die Rolle der Finanzen in der schweizerischen Bundespolitik von 1848 bis 1913», in: Andreas Ernst et al., Hg., *Kontinuität und Krise: Sozialer Wandel als Lernprozess* (= *Festschrift Hansjörg Siegenthaler*), Zürich 1994, S. 33–50, hier S. 49 (Anm. 34).

4 Bundesblatt 1884, I, 477; Subventionsbeschlüsse vom 27.6.1884, zit. nach Halbeisen/Lechner, Politik im Föderalismus (wie Anm. 3), S. 47.

lich unbedenkliche Versorgung mit Wasser zu ermöglichen, Sodbrunnen und Jauchegruben lagen in den Neubauvierteln gefährlich dicht beieinander.

Die zweite Hälfte des 19. Jahrhunderts brachte mit dem Wachstum neue Aufgaben für die Städte: Bern hatte seit 1848 den Umbau zur Bundesstadt zu finanzieren, Genf seit 1848 die Schleifung der Befestigungswerke und den Bau neuer Stadtquartiere, Zürich seit 1861 die Anlage des Bahnhofsquartiers, neuer Brücken, Strassen und der Wasserversorgung.

Auf Wachstum waren die städtischen Verwaltungen der frühliberalen Periode jedoch in keiner Weise eingerichtet – weder mental noch technisch oder finanziell. Geführt wurden sie von Exekutiven (Kleinen Räten) mit bis zu 17 Mitgliedern und von ehrenamtlichen Kommissionen (des Armen-, Schul-, Bau- und Polizeiwesens), denen ein Minimum an festangestellten Beamten zur Verfügung stand. Fast ausnahmslos gehörten die Ratsmitglieder den traditionell führenden Familien des Patriziats an, politisch zählten sie zu den konservativen Strömungen. Oberstes Prinzip aller Verwaltungstätigkeit war Sparsamkeit, denn die städtischen Einnahmen basierten auf Quellen, die keine Zunahme kannten, hauptsächlich auf Vermögenserträgen. Trotzdem wagten sich manche Kommunen schon in den 1860er Jahren an städtebauliche Unternehmungen von grosser finanzieller Tragweite.

Von den Einnahmen der Stadt Zürich stammten im Zeitraum 1845–1860 61% aus Vermögenserträgen, 37% aus Gebühren, Bussen und ähnlichem; Steuern galten bis dahin nicht als reguläre Einnahmenquelle. Im Zeitraum 1861–1871 dagegen machten die (im absoluten Betrag unveränderten) Vermögenserträge bloss noch 16,6%, die Gebühren und Bussen 9%, die nunmehr regelmässig erhobenen Steuern jedoch 73,3% der Einnahmen aus.[5] Den unmittelbaren Finanzbedarf konnten nun aber auch Steuern nicht mehr decken, Anleihen traten dazu. Der Gesamtbetrag der städtischen Anleihen Zürichs wuchs von 224000 Franken im Jahr 1861 innert sieben Jahren auf 7,28 Millionen im Jahr 1868. Auf diese Weise finanzierte Zürich die Anlage neuer Strassen, Plätze und Stadtquartiere und den Bau der Wasserversorgung. Dabei trat die Stadt erstmals in grossem Stil als Unternehmerin auf, sie kaufte grosse Areale vom Kanton und von Privaten, legte sie mit eigenem Land zusammen, erschloss sie mit Strassen und mass Bauparzellen aus, die sie mit Gewinn an Private verkaufte. Die Stadt profitierte dabei mehrfach, denn sie erzielte eine geregelte, grossstadtwürdige Stadterweiterung, sie stärkte ihr wirtschaftliches Substrat und hielt ihre Kosten durch die Landverkäufe relativ gering. Die zentrale Persönlichkeit in der Abwicklung dieser öffentlichen Unternehmungen in Zürichs «Grosser Bauperiode» war Arnold

5 Andreas Kägi, *Der Finanzhaushalt der politischen Gemeinde Zürich von 1830 bis 1870 unter besonderer Berücksichtigung der Steuern,* unveröffentl. Lizentiatsarbeit Universität Zürich 1985, S. 71, 82.

Bürkli, der als Stadtingenieur die Stadterweiterungen durchführte, Kanalisation und Kehrichtabfuhr einführte und den Bau der «Hauswasserversorgung» 1869–1871 als städtisches Werk durchsetzte. Bürkli setzte sich auch, zunächst ohne Erfolg, für den kommunalen Betrieb der Strassenbahn ein; als begehrter Gutachter warb er in der gesamten Schweiz für die Idee der öffentlichen Unternehmung.

Anders verhielt sich die Einwohnergemeinde Bern, die (im Gegensatz zur Burgergemeinde) kein Land besass und bis 1887 sehr konservativ regiert wurde. Die Planung und Bebauung des künftigen City-Quartiers zwischen Bahnhof und Bundeshaus ab 1858 und 1872 überliess die Stadt der privaten «Ersten» und «Zweiten» «Berner Baugesellschaft». Und als im März 1880 der Londoner Financier Philipp Vanderbyl anbot, das Kirchenfeld durch eine Hochbrücke mit privaten Mitteln als Wohnquartier zu erschliessen, bot die Stadt gerne Hand und beschränkte sich darauf, «die Rücksichten der allgemeinen Wohlfahrt, der Sanität und des baulichen Anstandes so viel als möglich zu wahren».[6] Vanderbyls «Berne Land Company» erhielt so die Gelegenheit, ein ganzes Stadtquartier zu planen, zu vermarkten und teilweise selber zu bebauen.

Ganz anders verlief die Erschliessung der nördlichen Stadtquartiere, nachdem 1888 eine linksfreisinnige Regierungsmehrheit unter Eduard Müller die Stadtverwaltung übernommen hatte. Sie finanzierte nicht nur den Bau der Kornhausbrücke mit städtischen Anleihen, sondern kaufte rechtzeitig grosse Landkomplexe im neu erschlossenen Gebiet auf, um die künftige Entwicklung im Breitenrain und Spitalacker steuern zu können.[7] Eine Bodenpolitik dieser Art ist eine Kommunalisierungsstrategie mit hohem gesellschaftspolitischem Potential. Sie gab der Gemeinde planerische Trümpfe in die Hand und erlaubte zum Beispiel später die gezielte Ansiedlung von Industriebetrieben auf städtischem Land.[8] Die Berner gingen sogar noch einen Schritt weiter und begannen 1889 mit dem Bau städtischer Wohnhäuser für die untersten Einkommensgruppen – eine Pionierleistung über die Schweiz hinaus. Bis 1914 baute Bern 182 kommunale Wohnungen.

In Zürich begann diese Bewegung kurz nach der Stadtvereinigung von 1893 mit dem gezielten Ankauf von Bauland wie auch von Wald. Immer öfter dienten die Käufe definierten Zielen: dem sozialen Wohnungsbau, der Schaffung und Erhaltung öffentlicher Grünflächen, später von Sportanlagen, Zielen mit einer sozialpolitischen Komponente. Zwischen dem Kauf solcher Landreserven und der Verwirklichung der vorgesehenen Nutzung konnten

6 Verwaltungsbericht der Stadt Bern 1880, S. 15.
7 Verwaltungsbericht der Stadt Bern 1892, S. 16, 44.
8 So 1910 die Leinenweberei Bern AG, 1911 die Maschinenfabrik WIFAG; Verwaltungsbericht der Stadt Bern 1911, S. 80.

oft Jahre und Jahrzehnte liegen. So kaufte die Stadt Zürich schon 1896 Land für den Bau von Arbeiterwohnungen, mit dem sie aber erst 1908 begann. Vom ganzen Stadtgebiet besass die Stadt Zürich:

1894	13%	(77% Wald)
1910	24%	(73% Wald)
1933	34,5%	(59% Wald)

Manche Sozialpolitiker träumten um die Zeit des Ersten Weltkriegs, dass die Wohnungsversorgung wie die Wasserversorgung zur Gemeindesache werden könnte. Doch gegen solche Pläne regte sich eine vielköpfige Opposition – seitens des politischen Bürgertums, aber auch der Banken. Als Kompromisslösung setzte sich vielerorts die Förderung gemeinnütziger Bauträger durch.

Versorgungswerke, Gründung und Kommunalisierung

Bern (1843) und Genf (1844) waren die ersten Schweizer Städte, die nach dem Vorbild Londons (1814) und anderer Metropolen an Privatfirmen die Konzession erteilten, im öffentlichen Strassengrund Röhren einzulegen. Das Leuchtgas, in der «Gasfabrik» zentral hergestellt und durch das Leitungsnetz der Stadt und Privaten zugestellt, ersetzte mit industriellen Methoden ein bislang privat erzeugtes Gut in verbesserter Qualität. Es waren zunächst nur die reichen Haushalte, die sich diesen Luxus leisteten. Für die Stadtverwaltungen bestand wenig Anlass, den Bau der Gaswerke selber an die Hand zu nehmen, denn die Technologie war neu und unbekannt, der Finanzbedarf und das Risiko für ihre Einführung waren gross. Das öffentliche Interesse dabei war primär ein polizeiliches, nämlich die Beleuchtung der Strassen zur Verbesserung der öffentlichen Sicherheit, die man in Zeiten wachsender Mobilität der Bevölkerung bedroht sah. Mit der Bahnerschliessung der Schweiz und der Möglichkeit, Steinkohle billig zu importieren, gewann die Gasanwendung grössere Bedeutung, und die Zahl der Gaswerke wuchs. Noch mehr stieg die Gasproduktion, seit um die Mitte der achtziger Jahre das Kochen mit Gas eingeführt wurde. Gleichzeitig sanken die Preise stetig, von durchschnittlich 50 Rappen um 1860 auf 20 Rappen um 1890. Koch- und Leuchtgas wurden nun für breite Schichten erschwinglich, und es entstand ein öffentliches Interesse an der effizienten und geregelten Versorgung der Haushalte. Es ist daher kein Zufall, dass sich in der Periode von 1886 bis 1905 die Kommunalisierungen bestehender Gaswerke häuften, so dass am Ende 75% der Werke in öffentlichem Eigentum standen. Neidvoll hatte man die hohen Renditen der privaten Monopolunternehmen zur Kenntnis genommen, die häufig mit unbefriedigenden Leistungen kontrastierten. Die Gasbeleuchtung sei zu wenig hell, klagten die Gemeinden, die Lampen würden zu spät angezündet und zu früh gelöscht, abgelegene Wohn-

quartiere und neue Strassen zu langsam erschlossen, Werke und Leitungen würden im Interesse des kurzfristigen Profits zu wenig erneuert.

Angelpunkt dieses Streits zwischen Gemeinde und Werk war der – naturgemäss befristete – Konzessionsvertrag, der nach seinem Ablauf den Rückkauf des Werks durch die Gemeinde erlaubte. Je grösser der Streit darüber, desto eher neigte die Gemeinde zur Kommunalisierung – und je deutlicher sie dies zum Ausdruck brachte, desto schlechter wurden die Leistungen der Gasunternehmen, so dass schliesslich die Übernahme durch die Gemeinde überall als eine langerwartete Sanierung empfunden wurde, die jahrelang zurückgestellte Netz- und Werkerweiterungen, Effizienzsteigerungen und sinkende Gaspreise versprach. Und darüber hinaus sichere Gewinne für die kommunale Rechnung.

Bern war 1860 die erste Stadt, die ihr Gaswerk in eigener Regie übernahm – der widerstrebende Gemeinderat wurde von der Gemeindeversammlung dazu verpflichtet.[9] Es folgten Basel 1868, Winterthur 1872, Biel 1880, St. Gallen und Zürich 1886. Dagegen dauerte es in La Chaux-de-Fonds bis 1887, in Fribourg bis 1892, in Genève und Lausanne bis 1896 und in Neuchâtel bis 1910 bis zur Übernahme durch die Stadt. Generell hielt sich die Privatunternehmung in der Romandie wesentlich länger als in der Deutschschweiz. Mit der Kommunalisierung wurde der Gaspreis potentiell zum Politikum. Hohe Gaspreise und Werksgewinne waren für Stadtregierungen eine attraktive und diskrete Alternative zu Steuererhöhungen, doch riskierten sie dann die Kritik der Konsumentinnen und Konsumenten, die darin eine unsoziale indirekte Steuer erblickten.[10]

Die Gasversorgung war als erste Netztechnologie die Vorläuferin aller Energie- und Datennetze, aber auch der so grundlegenden Versorgung der Haushalte mit fliessendem Wasser. Erst der Erfolg der Gaswerke führte zu der Idee, jede einzelne Haushaltung auch mit eigenem Wasser zu versorgen. Den Anstoss dazu gab die Notwendigkeit, die stets reparaturanfälligen hölzernen Brunnenleitungen durch dauerhafte Eisenröhren zu ersetzen, die sich seit 1856 preiswert per Bahn importieren liessen. Während die traditionellen öffentlichen Stadtbrunnen weiterhin kostenlos Trinkwasser spendeten, erteilten ab 1864 erste Schweizer Städte (Neuchâtel, Basel, Vevey) die Konzession zum Bau von Wasserleitungsnetzen für den Bedarf des Gewerbes, der Feuerbekämpfung und des gehobenen Privatkonsums an private Gesellschaften. In Zürich beschleunigte die Choleraepidemie von 1867 den Bau eines Seewasserwerks und Druckleitungsnetzes. Wie Zürich entschieden sich

9 Kurt W. Egger, *Von der Gasversorgung zum Erdgas: Die Geschichte der Berner Gasversorgung 1843–1993,* Bern 1993.

10 Fabian Hodel, *Versorgen und Gewinnen: Die Geschichte der unternehmerisch tätigen Stadt Luzern seit 1850,* Luzern 1997.

Bern (1868), Winterthur (1868) und Luzern (1875) für eine kommunale Unternehmung. Bis 1875 besassen alle grösseren Städte der Schweiz ein Wasserwerk, in einer zweiten Gründungswelle folgten 1885–1905 die Kleinstädte. Im Gegensatz zum Gas berührt die Versorgung mit Wasser ein Existenzbedürfnis von hoher gesundheitlicher Relevanz. Die vermehrte und verstetigte Verfügbarkeit von Wasser (und die damit verbundene Notwendigkeit der Entwässerung mittels Kanalisation) ermöglichten erst die Hygienekampagnen des ausgehenden 19. Jahrhunderts. Trotzdem war der hygienische Fortschritt durch das Leitungswasser aus dem Hahn nicht ganz ungetrübt. Die Stadt Neuchâtel zum Beispiel wurde mit Wasser aus dem Fluss Seyon versorgt, das oberhalb der Stadt gefasst und ohne Filterung direkt in die Haushalte geführt wurde. In Zürich pumpte man Wasser aus der Limmat, an einer Stelle, die durch die Abwässer von Färbereien und Gerbereien belastet war. In beiden Städten war man davon ausgegangen, dass die Bevölkerung das eigentliche Trinkwasser auch weiterhin lieber aus den laufenden Brunnen holen und bloss zum Waschen und Kochen das Leitungswasser benutzen werde. Die Anforderungen an die Wasserqualität waren demgemäss gering, wie die Definition von Arnold Bürkli 1871 erkennen lässt: «Es muss dasselbe aus sanitarischen Rücksichten möglichst rein sein und darf nicht nur keine Geschöpfe enthalten, welche Ekel zu erregen im Stande wären, sondern selbst keine Fische und dergleichen.»[11] Man kannte um 1870 die Gefahren einer bakteriellen Verunreinigung noch nicht und beschränkte sich auf chemische Wasseranalysen. Ein verhängnisvoller Irrtum, der in Zürich 1884, in Neuchâtel 1887 zu schweren Typhusepidemien führte; die Krankheit breitete sich in beiden Städten durch das Leitungsnetz aus. In Neuchâtel führte dieser traumatische Zwischenfall zur sofortigen Kommunalisierung des Wasserwerks, das sogleich durch eine Quellfassung ersetzt wurde. In Zürich gelang die Sanierung mittels Seewasserfassung und Mehrfachfilterung. Erst jetzt hatte man verstanden, dass «in dem Vorhandensein von unendlich kleinen, lebenden Organismen» die Gefahr von Infektionskrankheiten lauerte.[12] Die Cholera tauchte seither in der Schweiz nicht mehr auf, der zuvor endemische Typhus wurde zur Seltenheit. Von jährlich etwa 350 Fällen (1880–1884) sank die Erkrankungshäufigkeit in Zürich auf etwa 50 Fälle (1886–1890). In den grösseren Deutschschweizer Städten wurden die neuen Wasserversorgungen von der Gemeinde erstellt, in der Romandie blieb bis zur Jahrhundertwende das Prinzip der Privatunternehmung üblich.

Während sozial- und gesundheitspolitische Überlegungen für den Bau und die Kommunalisierung von Wasserversorgungen eine grosse Rolle spielten,

11 Arnold Bürkli-Ziegler, *Die Wasserversorgung der Stadt Zürich*, Winterthur 1871, S. 2.
12 Wasserversorgung der Stadt Zürich, Geschäftsbericht 1886, S. 39.

waren für den Bau kommunaler Elektrizitätswerke die hohen Renditeerwartungen entscheidend. Seit 1881 wurde vielerorts mit elektrischem Licht experimentiert, erste Konzessionsgesuche erreichten die Stadtverwaltungen. Elektrisches Licht (Kraftstrom folgte erst später) war Luxuskonsum, so entstanden die ersten Kraftwerke – durch private Unternehmen – 1886 in Montreux und Luzern und 1887 in Genève, im Dienst des mondänen Tourismus der Grand-Hotels. Dem Wunsch nach rascher Realisierung des modernen Lichts stand vielerorts die Befürchtung gegenüber, die eigene Gasfabrik der Konkurrenz auszusetzen. Zürich förderte 1882 private Versuche mit elektrischem Licht und sicherte sich gleichzeitig den öffentlichen Zugriff auf die neue Technologie.[13] 1891 baute Bern ein städtisches Werk, 1892 Zürich, 1899 auch Basel. Der Absatz überstieg die Erwartungen, die kleinen Stadtwerke konnten den Bedarf, vor allem in Spitzenstunden, nicht decken. Weil sich Strom nicht speichern lässt, litt die Ertragskraft aller Elektrizitätswerke unter der schwankenden Ausnutzung ihrer Kapazitäten. Der Trend ging daher schon früh nach Strombezügen von regionalen Werken und Vernetzung. Kurz nach der Jahrhundertwende entstanden mit Albula und Löntsch die ersten grossen Gebirgswerke. Der eigentliche, grosse Siegeszug der Elektrizität setzte in der Schweiz am Ende des Ersten Weltkriegs ein, als die kohlegebundenen Gastarife hochschnellten und elektrische Energie plötzlich billiger wurde als Gas. In den Jahren um 1920 wurde das Gaslicht vom elektrischen Licht verdrängt, im Lauf der zwanziger Jahre gewannen Wärmenutzungen (Kochen, Warmwasser) und Elektromotoren wachsende Bedeutung. Während der rasanten Elektrifizierung der Schweiz in den zwanziger Jahren, die auch die ländlichen Räume erfasste, sicherten sich die zahlreichen Gemeinden ohne eigene Kraftquelle die Kontrolle der Stromversorgung durch gemeindeeigene Verteilwerke.[14]

Es war die Möglichkeit der elektrischen Traktion, die um die Jahrhundertwende den Strassenbahnen als Rückgrat des öffentlichen Verkehrs den Durchbruch ermöglichte. Bereits früher existierten Pferde- und Dampftramways in Genève (seit 1862), Biel (1876) und Zürich (1882), mit Druckluftbetrieb wurde experimentiert, Leistung und Rendite waren bei diesen Unternehmungen jedoch begrenzt. Die verbesserte Wirtschaftlichkeit der elektrischen Strassenbahn löste um die Mitte der neunziger Jahre eine Gründungs- und Ausbauwelle in allen Schweizer Städten und sogar in ländlichen Regionen aus. Wie schon beim Bau der Eisenbahnen brachte die freie Konkurrenz aber mancherorts chaotische Verhältnisse. In Zürich allein operierten bis zu sieben konkurrierende Gesellschaften, Durchmesserlinien fehlten,

13 Geschäftsbericht der Stadt Zürich 1882, S. 12.
14 In der Nordwestschweiz sind hierfür die «Elektra»-Genossenschaften charakteristisch (mündlicher Hinweis von Prof. Regina Wecker).

und nicht einmal die Spurbreiten waren einheitlich. Ähnliche Verhältnisse herrschten in Genève.

Als erste Schweizer Stadt führte Basel 1895 den kommunalen Trambetrieb ein, der Stadtkanton reagierte auf ein 1890 eingereichtes privates Konzessionsgesuch mit einem eigenen Gegenprojekt. Mehr als andernorts bemühte man sich in Basel tatsächlich und unter hohen Kosten, das Liniennetz möglichst weit zu spannen und auch entfernte Stadtteile zu erschliessen. In Zürich formulierte die Behörde der (1893 durch Eingemeindung stark vergrösserten) Stadtgemeinde 1894 ein «Strassenbahnprogramm», das die schrittweise Kommunalisierung der bestehenden Strassenbahngesellschaften, die Vereinheitlichung der technischen Ausrüstung und den Ausbau des Netzes beinhaltete. «Die Strassenbahnen», argumentierten sie, «vollziehen eine Aufgabe des öffentlichen Lebens, die für die städtische Entwicklung und für grosse Kreise der Stadtbevölkerung von wesentlicher Bedeutung ist. Hat die Stadt sie in der Hand, so kann sie durch ein neues Mittel bestimmend auf die städtische Entwicklung einwirken.»[15] Die Erschliessung neuer Baugebiete durch das städtische Tram sollte zur Lösung der Wohnungsfrage ebenso beitragen wie zur planerischen Lenkung der Stadtentwicklung. Billiges Bauland an der Peripherie konnte mit neuen Tramlinien für den Bau durchgrünter Quartiere und günstiger Wohnungen nutzbar gemacht werden.

1896 kam das Zürcher Pferdetram an die Stadt, die übrigen Linien wurden nach und nach zurückgekauft. Billige Arbeiterabonnements lösten ab 1902 einen Boom bei den Fahrgastzahlen aus und förderten die Umwandlung der einst recht exklusiven Strassenbahn in ein populäres Massenverkehrsmittel.[16] «Der moderne Mensch», hatte der Berner Architekt Eduard von Rodt schon 1898 geschrieben, erlebte im Tram «eine tiefgreifende Demokratisierung; Dame und Köchin, Herr und Arbeiter sitzen in demselben Tram und bezahlen den gleichen Nickel».[17] Das 1890 mit Druckluft-Betrieb erstellte Berner Tram wurde 1900 in Gemeinderegie übernommen, elektrifiziert und durch neue Linien erweitert.

Die kleineren Städte der Deutschschweiz folgten dem Basler Beispiel, indem sie ihre innerstädtischen Strassenbahnen von Anfang an in kommunaler Regie erstellten. Dies gilt für St. Gallen (1897), Winterthur (1898), Luzern (1900) sowie Schaffhausen (1901), dagegen blieben die Trambahnen der Westschweizer Städte mit ihren weit ins Umland ausgreifenden Liniennetzen bis in jüngere Zeit privatwirtschaftlich organisiert.[18] In wirtschaftlicher Hin-

15 Stadtrat von Zürich, Weisung vom 23.8.1894, S. 1.
16 Hans-Rudolf Galliker, *Tramstadt: Öffentlicher Nahverkehr und Stadtentwicklung am Beispiel Zürichs,* Zürich 1997, S. 116–119.
17 Eduard von Rodt, *Bern im 19. Jahrhundert,* Bern 1898, S. 25.
18 Galliker, Tramstadt (wie Anm. 16), S. 92; Stephan Appenzeller, *Basel und sein Tram,* Basel 1995, S. 34–38.

sicht waren die Tramunternehmungen, nach relativ guten Jahren bis zum Ersten Weltkrieg, ab 1920 das Sorgenkind der Finanzdirektoren. Ausser in Basel, Bern und Zürich fuhren sie überall Verluste ein, besonders in Städten, die einspurige Strecken und dünne Fahrpläne aufwiesen und in den Kleinstädten, wo jedermann seinen Arbeitsplatz zu Fuss oder mit dem Fahrrad erreichen konnte. Für Sanierungen und Erweiterungen bot seit den zwanziger Jahren der Autobus, etwas später auch der Trolleybus eine kostengünstige Alternative zum Tram.

Leistungsverwaltung und Sozialpolitik

Städtebauliche Unternehmungen und die Kommunalisierung der Versorgungswerke stehen zeitlich und auch sachlich am Beginn des Aufbaus einer kommunalen Leistungsverwaltung. Ein Hauptziel, das alle genannten Bemühungen durchzieht, war die Schaffung gesunder und geordneter Verhältnisse in der Entwicklung der wachsenden Städte im Sinn einer präventiven Gesundheitspolitik. Durch die unternehmerische Herausforderung, ihren Finanzbedarf und ihren Personalbestand veränderten die öffentlichen Werke die städtischen Verwaltungen, quantitativ und qualitativ.

Viel langsamer ging die Entwicklung der subjektzentrierten Gesundheits- und Sozialpolitik vor sich. Schon 1882 forderte die Stadtzürcher Schulpflege Massnahmen: «Wenn die moderne Gesetzgebung über das Gesundheitswesen darauf ausgeht, durch alle mögliche staatliche Fürsorge dem Entstehen von Krankheiten vorzubeugen, so hat sie ihre Berechtigung wohl nirgends so unbestritten als dort, wo so viele Kinder sich täglich versammeln, in den Schulhäusern, zumal in den Städten, in denen die Jugend in Wohnung und Nahrung oft benachtheiligt ist [...].»[19] In sehr kleinen Schritten übernahmen die Gemeinden vor dem Ersten Weltkrieg Verantwortung in Bereichen, die von der privaten Fürsorgetätigkeit zuerst erschlossen worden waren, wie in der Durchführung von Schülerspeisungen und Ferienkolonien, in der Einführung von Kinderhorten und Krippen.

Besonders schwer taten sich die Gemeinden mit den finanziell aufwendigen Instrumenten der sozialen Sicherheit. Bis zur Gründung von Pensionskassen für die städtischen Angestellten und Arbeiter dauerte es erstaunlich lange – Zürich beschloss 1907 eine solche Kasse, Bern 1910. Altersbeihilfen für die ganze Bevölkerung führte 1910 die Stadt Genève ein, andere Städte folgten in den Jahren um 1930. Ähnlich langsam entwickelten sich die öffentlichen Krankenkassen, Arbeitsämter und Arbeitslosenversicherungen (zuerst in Bern seit 1890).

19 Geschäftsbericht der Stadt Zürich 1882, S. 4.

Trotzdem zogen schon um die Zeit des Ersten Weltkriegs die städtischen Behörden eine äusserst positive Bilanz über die Entwicklung ihrer sozialen Tätigkeit. 1919 schrieb der Stadtrat von Zürich: «Die Beziehungen der Stadt als Gemeinde zu ihren Einwohnern haben sich vervielfältigt, vertieft und solidarisiert. Ein neues Prinzip ringt sich in all den Erscheinungen ihrer Entwicklung immer deutlicher zur Herrschaft durch.»[20] Sogar in kleineren Schweizer Städten wurde die Idee der Leistungsverwaltung vor dem Ersten Weltkrieg mit dem Fortschrittsgedanken praktisch gleichgesetzt. In diesem Sinn umriss Peter Schmid, Gemeindepräsident von Glarus, 1911 vor den Delegierten des Schweizerischen Städteverbandes die Leistungen seiner Gemeinde: «Auch wir haben uns die Schöpfungen der Neuzeit zunutze gemacht: Eine vollständig durchgeführte Hauswasserversorgung mit Hydrantenanlagen, Gas- und Elektrizitätsversorgung, Motoranlagen jeder Art für Klein- und Grossgewerbe, Kanalisation etc. bilden dafür den Beweis. Der humanitäre Gedanke findet seinen Ausdruck in den Kleinkinderbewahranstalten, der Ferienkolonie, dem Waisenhaus, dem erweiterten Bürgerasyl und dem bedeutenden Fonds für eine Pfrundanstalt.»[21]

ISIS – ein Informationssystem für Historische Statistik

Für die in unserem Projekt angefallenen Daten wurde im Rahmen einer Lizentiatsarbeit eine Datenbank namens ISIS entwickelt, welche die flexible Verwaltung und Abfrage von historisch-statistischen Daten erlaubt. Ein hervorstechendes Merkmal solcher Daten ist ihre extreme, durch die Verschiedenartigkeit der Quellen bedingte Heterogenität. Von Stadt zu Stadt und in der Zeitreihe treten Brüche und Veränderungen auf, Städte vergrössern sich durch Eingemeindungen, sie ändern ihre Rechnungsmodelle und Verwaltungsstrukturen, für viele Daten verändert sich die Berechnungsgrundlage, die Masseinheit. In ihrer Diversität sind solche Daten typisch für historische Quellen, sie lassen sich jedoch nicht in herkömmliche Datenmodelle einpassen, insbesondere nicht in das relationale Modell, das heute den Standard für Datenbanken bildet. Es muss daher nach einem Datenmodell geforscht werden, welches mit der Komplexität historischer Daten umgehen kann. Folgende Ansprüche sind zu stellen:

- Verwaltung heterogener Datenbestände;
- korrekte Aggregierung von Räumen in zeitlichen Längsschnitten;
- Berücksichtigung von veränderten Masseinheiten;

20 Stadtrat von Zürich, Hg., *Geschichte der Zürcher Stadtvereinigung von 1893: Ein Rückblick anlässlich des 25. Jubiläums*, Zürich 1919, S. 4.

21 Zit. in Hanspeter Rebsamen und Werner Stutz, *Glarus* (= *INSA, Inventar der neueren Schweizer Architektur 1850–1920* 4), Bern 1982, S. 423.

- auf Wunsch Auffüllen von Datenlücken durch «verwandte» Daten;
- korrekte Verwendung und Zusammenführung sich ändernder Begriffe;
- Möglichkeit zur flexiblen Erweiterung der verwendeten Kategorien;
- leistungsfähiges Anmerkungssystem;
- gute Performance;
- benutzerfreundliche Oberfläche.

Diese Forderungen implizieren die Möglichkeit, historisches Wissen in der Datenbank zu repräsentieren, wie zum Beispiel die Information über Zeitpunkt und Umfang einer Eingemeindung oder über das korrekte Auffüllen von Datenlücken. Keine zur Zeit eingesetzte Datenbank erfüllt diese Forderungen vollständig. Insbesondere sind die bestehenden Softwares – beispielsweise BERNHIST – wenig leistungsfähig bei Veränderungen von Begriffen und Einheiten in Zeit und Raum.

ISIS unterteilt die Daten – BERNHIST übrigens auch – in Zeit, Raum und Thema. Die Abfragemaske ist nach diesen Kategorien aufgebaut; die Felder zu Gemeinde, Jahr, Thema und Einzelkategorie stehen sich gegenüber.

ISIS arbeitet mit einem neuen Datenmodell, welches Ansätze aus hierarchischen und objektorientierten Datenbanken mit dem klassischen relationalen Modell kombiniert. Die Innovation dabei ist die Definition von komplexen Hierarchien, mit deren Hilfe Veränderungen in Zeit und Raum abgebildet werden können. Es lässt sich beispielsweise festlegen, dass «Gastarif» aus dem Mittelwert von «Leuchtgas» und «Kochgas» zu errechnen sei, wenn eine Datenlücke auftritt.

Solche Hierarchien, die historisches Wissen des Erfassers bzw. der Erfasserin repräsentieren, können bei der Datenerfassung von der bearbeitenden Person mit ihrer Fachkenntnis definiert werden, oder sie können zu einem späteren Zeitpunkt beim Zugang mit neuen Fragestellungen ergänzt werden.

Das System hat sich an den Daten unserer Studie zur Entwicklung der Leistungsverwaltung bewährt. Seine grösste Schwäche, die hier auch erwähnt werden soll, liegt in der mangelhaften Performance: Komplexe Abfragen über mehrere Hierarchien können durchaus einige Minuten dauern. Wir halten das Datenmodell von ISIS dennoch für leistungsfähig und innovativ, und wir verfolgen auf dieser Basis an der Schweizerischen Forschungsstelle für Sozial- und Wirtschaftsgeschichte der Universität Zürich weiterhin Möglichkeiten zur Verbesserung des Zugangs zu historisch-statistischen Daten.

«Alles ist schmutzig und unordentlich»

Zürcher Fürsorgerinnen und bevormundete Familien begegnen sich in den 1910er Jahren

Nadja Ramsauer

Im April 1914 entzieht der Bezirksrat von Zürich dem Ehepaar S. die elterliche Gewalt über ihre Kinder. Der Mann sei «ein brutaler, in hohem Masse dem Trunke ergebener Mann», der als Angestellter des Abfuhrwesens allerdings zu keinen Klagen Anlass gibt. Elisabeth S. verstehe es als «Hausfrau nicht, mit dem Gelde haushälterisch umzugehen», sei «macht-, willens- und energielos», zwar von «grosser Liebe zu ihren Kindern erfüllt, ihrer Erziehung und Pflege aber in keiner Weise gewachsen». Weil sich kein rundum negatives Bild ergibt, entschliesst sich die Amtsvormundschaft, die Familie eine Zeitlang zu kontrollieren. Alle zwei Wochen inspiziert die Fürsorgerin die Wohnung. Frau S. macht auf die Behördenvertreterin einen «ziemlich beschränkten Eindruck». In der gleichen Zeit sprechen die Eltern wiederholt bei der Behörde vor und bitten, die Kinder behalten zu können. Schliesslich kündigt Robert S. seine Stelle, «die ganze Sache sei ihm verleidet». Er wolle sich eine Arbeit ausserhalb der Stadt suchen und mit seiner Familie aus Zürich wegziehen. Dieses Verhalten war wiederum aus behördlicher Sicht der Renitenz zuviel. Die Beamtinnen und Beamten der Amtsvormundschaft schritten ein, gestützt auf die Berichte der Fürsorgerin, die in ihren Rechenschaftsreport eintrug: «Mit Amtsvormund, zwei Gehilfinnen und zwei Detektiven die Kinder S. zu Hause geholt und in die Heimatgemeinde verbracht. Frau S. leistet zuerst hartnäckigen Widerstand, ergibt sich aber schliesslich, als sie sieht, dass es nichts nützt.»[1] Kaum waren die Kinder in der Heimatgemeinde angekommen, holten die Eltern sie wieder heim und verliessen den Kanton Zürich. Sie entzogen sich der Kontrolle, und erst zu einem späteren Zeitpunkt sollte die Zürcher Vormundschaftsbehörde wieder in das Leben der Familie S. treten.

Kindswegnahmen als neues sozialpolitisches Instrument

Aus gegensätzlicher Perspektive haben die Mitarbeiterin der Zürcher Amtsvormundschaft und die beaufsichtigte Familie den gleichen, ausserordentlichen behördlichen Eingriff erlebt: eine Kindswegnahme und deren Folgen. Der Akt der Fremdplazierung ist allerdings nur der augenfälligste Abschnitt

1 Die Quellenzitate stammen aus dem Dossier der Amtsvormundschaft Zürich über die Familie S. Stadtarchiv Zürich, Signatur V.K.c.30, 8741a/8267a.

eines viel weiterreichenden Zusammenhanges. Im Moment der Wegnahme verdichtet sich eine langwierige Auseinandersetzung zwischen der Vormundschaftsbehörde und einer bevormundeten Familie um das Wohl von Kindern und Jugendlichen. Vormundschaftliche Wegnahmen von Kindern waren nach 1900 ein neuartiges behördliches Mittel. Sie eröffnen ein neues Kapitel in der Geschichte der schweizerischen Sozialpolitik. Der beschleunigte soziale Wandel und die veränderten Lebensverhältnisse in der industrialisierten Gesellschaft veranlassten die Behörden nach der Jahrhundertwende, ihre traditionell armenrechtlichen Fürsorgekonzepte zu überdenken. An gesamtschweizerischen Jugendfürsorgekongressen entwickelten die Behördenvertreterinnen und Behördenvertreter zusammen mit Fachleuten aus Medizin, Pädagogik und Rechtswissenschaft neue Modelle.[2] Im politischen Bereich waren es von Beginn an sozialdemokratische und linksbürgerliche Kreise, die den Ausbau der vormundschaftlichen Fürsorge forderten. Die Ebene der Gemeindepolitik war für sie wichtig, nicht zuletzt weil der Ausbau der bundesstaatlichen sozialpolitischen Instrumente ins Stocken gekommen war, zum Beispiel die Unfallversicherung.[3]

Das Vormundschaftswesen wurde zum bevorzugten staatlichen Mittel, um in die Familie einzugreifen. Zürich ist in der Schweiz ein Modellfall. Die Institutionen waren hier am weitesten ausgebaut, insbesondere mit der Einführung der Amtsvormundschaft als Teil der städtischen Vormundschaftsbehörde im Jahre 1908.[4] In der Folgezeit war dieses Amt für die professionelle Betreuung von bevormundeten Kindern zuständig.

Der historische Vorgang der Kindswegnahme ist ein aussagekräftiges Beispiel für den Wandel der staatlichen sozialpolitischen Eingriffe in den Familienzusammenhang, der sich in der Schweiz und in anderen europäischen Ländern um 1900 vollzog.[5] Das moderne Vormundschaftswesen weckte

2 Der erste schweizerische Jugendfürsorgekongress fand 1908 in Zürich statt. «Bericht über den ersten schweizerischen Informationskurs in Jugendfürsorge, 31. August bis 12. September 1908 in Zürich», in: *Jahrbuch der Schweizerischen Gesellschaft für Schulgesundheitspflege* 9, 1908, S. 1–823.

3 In Zürich war seit der Jahrhundertwende jeweils ein Sozialdemokrat oder Demokrat Vorsteher des Vormundschaftswesens. Die Gemeindepolitik der Sozialdemokratie in Zürich ist in der neuen Kantonsgeschichte beschrieben. Mario König, Daniel Kurz und Eva Sutter, «Klassenkämpfe, Krisen und ein neuer Konsens: Der Kanton Zürich 1918–1945», in: *Geschichte des Kantons Zürich: III. 19. und 20. Jahrhundert*, Zürich 1994, S. 250–349, hier S. 263–266, 313–317.

4 Die Entstehung der Amtsvormundschaft Zürich ist untersucht worden von Helga Schreiber, *Die Amtsvormundschaft Zürich: Zur Entstehung einer sozialpädagogischen Institution*, Diss. Zürich 1993, S. 207–236.

5 Den besten Überblick zu Grossbritannien gibt Pat Thane, «Infant welfare in England and Wales, 1870s to 1930s», in: Michael B. Katz und Christoph Sachsse, Hg., *The mixed economy of social welfare: Public/private relations in England, Germany and the United States, the 1870's to the 1930's*, Baden-Baden 1996, S. 253–278; Susan Pedersen hat die Mutter- und Kinderschutzbewegungen von Frankreich und Grossbritannien miteinander verglichen. Susan Pedersen, *Family, dependence, and the origins of the welfare state: Britain and France 1914–1945*, Cambridge 1993; Für die Jugendfürsorgebewegung in Deutschland, die auf die Schweiz einen grossen Einfluss ausgeübt hatte, vergleiche Elizabeth Harvey, *Youth and the welfare state in Weimar Germany*, Oxford 1993; Detlev

grosse Hoffnungen. Setzte man bei der Erziehung der Jüngsten an, so die Erwartungen und Versprechungen der Reformerinnen und Reformer, würden auch die sozialen Probleme der industrialisierten Schweiz ihre Lösung finden. Diese Schwierigkeiten betrafen in zeitgenössischer Optik ja gerade die jüngeren Generationen. Im Sprachgebrauch der Zeit: Die Jugend musste vor der drohenden «Verwahrlosung» bewahrt werden. Hier galt es, möglichst präventiv einzuschreiten, einerseits zum Wohle der Jugend, dann auch zum Nutzen des Staates. Was für die Jungen im schweizerischen Zivilgesetzbuch (ZGB) von 1912 als ein persönliches Anrecht auf Erziehung formuliert wurde, war auf der anderen Seite der staatliche Anspruch auf gesellschaftliche Tüchtigkeit seiner Mitglieder.[6] Beide Argumente waren Grund genug für den behördlichen Eingriff in die Familie. Die Massnahmen richteten sich nicht nur auf wenige Einzelfälle, denn die «Verwahrlosung» gefährdete aus der Perspektive der sozialpolitisch engagierten Zeitgenossinnen und Zeitgenossen immer weitere Personenkreise, vor allem innerhalb der städtischen Arbeiterquartiere. Besonders die Kriegssituation nach 1914 verschärfte nicht nur die wirtschaftliche und soziale Lage in Zürich, sie schärfte auch den Blick auf die «Verwahrlosung»: «Noch kaum je hatten sich die Fälle sittlicher Entgleisung ganz jugendlicher Personen beiderlei Geschlechtes derart gehäuft. Öfter als zuvor müssen die Amtsvormünder gegenwärtig tätig werden, weil blutjunge Mädchen der Prostitution anheim zu fallen drohen und Knaben, kaum oder noch nicht der Schulpflicht entwachsen, auf strafbaren Verfehlungen ertappt werden. [...] Nicht ganz vereinzelt sind aber auch die Beispiele, wo Krieger- und Wehrmannsfrauen ihren moralischen Halt selber verlieren und Verhältnisse herbeiführen, die ein energisches vormundschaftliches Einschreiten im Interesse der gefährdeten Kinder zwingend machen.»[7]

Die schweizerische sozialgeschichtliche Forschung beschäftigt sich seit längerem mit dem Wandel der traditionellen Armenfürsorge des 19. Jahrhunderts zu einem modernen Sozialstaat seit den 1880er Jahren. Im Zentrum der Betrachtungen stehen die staatlichen Lenkungsinstrumente einer modernen Sozialpolitik, etwa die Sozialversicherungen.[8] Das Vormundschaftswesen

J. K. Peukert, *Grenzen der Sozialdisziplinierung: Aufstieg und Krise der deutschen Jugendfürsorge von 1878 bis 1932*, Köln 1986; Edward Ross Dickinson, *The politics of german child welfare from the Empire to the Federal Republic*, Cambridge 1996.

6 Die Kinderschutzmassnahmen sind in den Artikeln 283 bis 285 des ZGB von 1912 beschrieben. Vergleiche den zeitgenössischen Kommentar von August Egger, *Das Familienrecht des schweizerischen Zivilgesetzbuches: Kommentar zum schweizerischen Zivilgesetzbuch*, Zürich 1914, S. 373–381.

7 Geschäftsbericht des Stadtrates von Zürich für das Jahr 1917, S. 307–308.

8 Christine Luchsinger, *Solidarität, Selbständigkeit, Bedürftigkeit: Der schwierige Weg zu einer Gleichberechtigung der Geschlechter in der AHV, 1939–1980*, Diss. Zürich 1995; Brigitte Studer, «Familienzulagen statt Mutterschaftsversicherung? Die Zuschreibung der Geschlechterkompetenzen im sich formierenden Schweizer Sozialstaat, 1920–1945», in: *Schweizerische Zeitschrift für Geschichte* 47, 1997, S. 151–170.

hingegen ist bisher als Teil der Sozialpolitik kaum untersucht worden.[9] Hier steht, stärker als bei den Sozialversicherungen, der kontrollierende Zugriff im Vordergrund. Einzelpersonen waren in ihren Lebensentwürfen, in ihrer Bewegungsfreiheit und in den persönlichen Rechten massiv eingeschränkt, wenn sie seit der Einführung des Vormundschaftsrechtes im ZGB von 1912 wegen «Trunksucht» oder «lasterhaftem Lebenswandel» entmündigt wurden oder einem Ehepaar aufgrund einer «Verwahrlosung» die Gewalt über die Kinder entzogen wurde.

Die Mitglieder der Vormundschaftsbehörde kontrollierten vermeintlich unangepasste Verhaltensformen. Dennoch wäre es falsch, die Vormundschaftsbehörde als einen hierarchisch strukturierten Apparat zu begreifen, der bei den Betroffenen kraft der sanktionierenden Kompetenzen tatsächlich bürgerliche Verhaltensweisen durchsetzen konnte. Das Konzept der Sozialdisziplinierung, mit dem etwa Christoph Sachsse und Florian Tennstedt das Armenwesen untersuchen, greift im Falle einer Vormundschaftsbehörde zu kurz. Die Adressatinnen und Adressaten der Armenbehörde wussten noch, dass sie im Gegenzug zu konformen Verhaltensweisen Unterstützungsleistungen erwarten konnten.[10] Bei der neuen Amtsvormundschaft war dies nicht mehr so. Von diesem Amt erwartete man kaum Hilfe und war dementsprechend gegenüber der neuen Institution ablehnend eingestellt. «Solange einem die Behörde nichts gibt», meinte Frau S. dann auch folgerichtig zur Fürsorgerin, «braucht sie auch keine Kontrolle auszuüben».[11] Sie wies der Fürsorgerin die Türe, als diese zum vierten Mal innerhalb von zwei Monaten die Wohnverhältnisse überprüfen wollte.

Das Vormundschaftswesen ist ein vielschichtiger Untersuchungsgegenstand. Das betrifft sowohl die Seite des Amtes als auch diejenige der bevormundeten Personen. Bei genauem Hinsehen sind die klaren hierarchischen Strukturen der Behörde nicht mehr so klar, und wer hier eigentlich wen diszipliniert, steht ebenfalls zur Debatte. Um das Modell der Sozialdisziplinierung dynamischer fassen zu können, müssen die Handlungsspielräume sämtlicher Beteiligten betrachtet werden. Gerade die Fürsorgerinnen auf der

9 Für Zürich liegen drei Lizentiatsarbeiten zur Entmündigung von Frauen vor. Anna Gossenreiter, Liz Horowitz und Antoinette Killias, «‹... und wird dazu angehalten, einen sittlich einwandfreien Lebenswandel zu führen.› Frauen und Männer als Objekte fürsorgerischer Massnahmen in den 1920er und 1930er Jahren: Drei Untersuchungen anhand von Vormundschaftsakten der Stadt Zürich», in: Franziska Jenny, Gudrun Piller und Barbara Rettenmund, Hg., *Orte der Geschlechtergeschichte: Beiträge zur 7. Schweizerischen Historikerinnentagung*, Zürich 1994, S. 57–98.

10 Christoph Sachsse und Florian Tennstedt, *Geschichte der Armenfürsorge in Deutschland: II. Fürsorge und Wohlfahrtspflege 1871–1929*, Stuttgart 1988, S. 11–13; Christoph Sachsse und Florian Tennstedt, «Sicherheit und Disziplin: Eine Skizze zur Einführung», in: dies., Hg., *Soziale Sicherheit und soziale Disziplinierung: Beiträge zu einer historischen Theorie der Sozialpolitik*, Frankfurt a. M. 1986, S. 11–44, hier S. 12f.

11 Dossier der Amtsvormundschaft Zürich über die Familie S. Stadtarchiv Zürich, Signatur V.K.c.30, 8741a/8267a, Inspektionsbericht vom 29.6.1914.

Behördenseite und die einzelnen Familienmitglieder selbst sind bislang in der Forschung selten berücksichtigt worden. Sie standen sich in komplexen Interessenkonstellationen gegenüber und beide prägten die Ausgestaltung der behördlichen Praxis mit.

Die Belehrungen der Fürsorgerinnen

In der Konstituierungsphase der Amtsvormundschaft nach 1908 sah zwar die Geschäftsordnung einen streng hierarchischen Aufbau des Verwaltungsapparates vor, die Realität war aber eine andere. Die Amtsvormundschaft handelte unter einer permanenten Arbeitsüberlastung. Das veranlasste die Verwaltungsspitzen, ihre eigene Arbeit auf die Kontrollfunktion zu beschränken und den Untergebenen einen grossen Entscheidungsspielraum zu überlassen. Die Fürsorgerinnen besassen auf dem Papier keine Kompetenzen. In der Praxis aber war es ihr Blick auf die Familien, der sich in den Berichten des Amtsvormundes und den Entscheiden des Bezirksrates widerspiegelte. Stellte die Fürsorgerin fest, dass in einer Wohnung «alles in Schmutz und Unordnung liegt», weil die Frau «in ihrer Klatschsucht ihr Haus und die Familie ganz und gar vergessen und vernachlässigt hat», so begründete später der Amtsvormund seinen Antrag auf Entzug der elterlichen Gewalt mit der Bemerkung, dass «durch Besuche einwandfrei festgestellt ist, dass in der Wohnung eine grässliche Unordnung herrscht, nur weil die Frau ihrer Klatschsucht nachgeht».[12]

Seit geraumer Zeit debattieren Historikerinnen aus dem englischsprachigen Raum die Frage, wie gross der Einfluss von Frauen auf die Herausbildung der modernen Sozialstaaten gewesen sei.[13] In der Schweiz hatten Frauen, etwa im Unterschied zu Grossbritannien, nach der Jahrhundertwende kaum direkte politische Mitwirkungsmöglichkeiten in sozialpolitischen Gremien. Frauen waren erst ab 1927 in die Kommissionen des Armen- und Vormundschaftswesens der Stadt Zürich wählbar. Lediglich als Fürsorgerinnen konnten sie im Sozialwesen arbeiten, und dies in den 1910er Jahren noch

12 Dossier der Amtsvormundschaft über die Familie C. Stadtarchiv Zürich, Signatur V.K.c.30, 4521/2900b.

13 Die Diskussion in Gang gesetzt haben Koven und Michel mit der These, dass Frauen sich zuerst in privaten Vereinen zugunsten von Fürsorgemassnahmen für Mütter und Kinder eingesetzt hätten und in Staaten mit schwach ausgebildeten sozialstaatlichen Strukturen, wie etwa Grossbritannien, einen grösseren Einfluss hatten. Eine interessante Kritik hat Lewis vorgebracht, indem sie die strikte Trennung des privaten und öffentlichen Fürsorgebereiches bei Koven und Michel in Frage gestellt und die Motivationen der sozial engagierten Frauen kritisch hinterfragt hat. Seth Koven und Sonya Michel, «Womanly duties: Maternalist politics and the origins of welfare states in France, Germany, Great Britain, and the United States 1880–1920», in: *The American Historical Review* 95, 1990, S. 1076–1108, hier S. 1108; Jane Lewis, «Gender, the family and women's agency in the building of ‹welfare states›: The british case», in: *Social History* 19, 1994, S. 37–55, hier S. 39–41.

vorwiegend unbezahlt als sogenannte «Gehülfinnen».[14] Dieses freiwillige Engagement konnten sich nur Frauen aus dem gutsituierten Bürgertum erlauben.

Doch trotz der frauenspezifischen Arbeitsbedingungen und der untergeordneten Stellung innerhalb des Behördenapparates nahmen die Fürsorgerinnen in der Praxis eine zentrale Rolle ein, die erst bei einem zweiten Blick auf das Quellenmaterial zutage tritt. Die behördliche Kompetenzhierarchie kehrte sich zugunsten der Fürsorgerinnen um, und die Frauen waren zu den Hauptprotagonistinnen der Amtsvormundschaft geworden.

Dass Frauen aus dem Bürgertum in den 1910er Jahren als Fürsorgerinnen arbeiteten, hing mit ihren Emanzipationsbestrebungen zusammen, die sie auf das programmatische Konzept der sozialen Mütterlichkeit abstützten.[15] Maria Fierz und Marta von Meyenburg, die späteren Begründerinnen der sozialen Frauenschule in Zürich, führten seit 1908 «Kurse zur Einführung in die weibliche Hülfstätigkeit» durch unter tatkräftiger Mitwirkung der wichtigsten Jugendfürsorgereformer in Zürich wie etwa Robert Briner, dem späteren Leiter des kantonalen Jugendamtes. Immer mehr Absolventinnen der Kurse arbeiteten in der Amtsvormundschaft, und ihre männlichen Kollegen zeigten sich keineswegs abgeneigt: «Wo die amtliche Einmischung anfänglich auf Widerstand stiess, konnte schon oft gerade durch die persönliche Mitarbeit der weiblichen Helferinnen der Boden zu einer gedeihlichen Zusammenarbeit geebnet werden. [...] Die von den Gehülfinnen erworbenen Erfahrungen [...] ermöglichen ihnen, die Leute nicht lediglich zu ‹kontrollieren›, sondern auch zu beraten und nach und nach auch unaufdringlich zu beeinflussen.»[16] Von den bürgerlichen Frauen erhoffte man sich einen Zugang zum proletarischen Haushalt.

Wichtigste Aufgabe der Fürsorgerinnen waren denn auch die Hausbesuche, die sie tagsüber unangemeldet ausführten. Mit Vorliebe statteten sie Besuche kurz vor dem Mittag ab, um im Bericht dann negativ zu bemerken, dass die Frau «entsetzlich pressant tut, da das Essen noch nicht ob» ist.[17] Die

14 Nur wenige angestellte Fürsorgerinnen arbeiteten in den 1910er Jahren neben zahlreichen sogenannten «freiwilligen Helferinnen». Die Amtsvormundschaft stellte erst Ende der 1920er Jahre alle Frauen fest an. In der gleichen Zeit verfestigte sich mit der 1921 gegründeten Schule für soziale Frauenarbeit das Berufsbild der Fürsorgerin. Die soziale Herkunft der Frauen veränderte sich zugunsten von Schulabsolventinnen aus dem Kleinbürgertum.

15 Die Literatur zum Konzept der sozialen Mütterlichkeit ist umfangreich. Vergleiche Molly Ladd-Taylor, «Towards defining maternalism in U.S. history», in: *Journal of Women's History* 5, 1993, S. 111–113; Ann Taylor Allen, *Feminism and motherhood in Germany, 1800–1914*, New Brunswick 1991, S. 208–215; Christoph Sachsse, *Mütterlichkeit als Beruf: Sozialarbeit, Sozialreform und Frauenbewegung 1871–1929*, Frankfurt a. M. 1986, S. 110–115; Für die Schweiz vgl. Anita Fetz, «Ein Schritt in die Öffentlichkeit: Sozialarbeit der bürgerlichen Frauenbewegung in der deutschsprachigen Schweiz um die Jahrhundertwende», in: *Schweizerische Zeitschrift für Geschichte* 34, 1984, S. 398–409, hier S. 401–404.

16 Geschäftsbericht des Stadtrates von Zürich für das Jahr 1924, S. 286.

17 Dossier der Amtsvormundschaft Zürich über die Familie S. Stadtarchiv Zürich, Signatur V.K.c.30, 8741a/8267a, Inspektionsbericht vom 19.5.1925.

Kriterien der Frauen aus der Oberschicht setzten bei den Besuchen die Messlatte für eine Arbeiterin unerreichbar hoch. Die Fürsorgerinnen waren argwöhnisch. Sobald sie auf diesem Hintergrund Erkundigungen einzogen, musste eine angespannte Stimmung entstehen: «Die Frau empfängt mich nicht sehr liebe. [...] Was ich wolle, ich habe bei ihr nichts zu suchen. [...] Sie müsse den ganzen Vormittag schaffen wie ein ‹Hund› und bekomme nichts zu essen. Man müsse knapp durch. Sie lasse sich aber trotzdem nicht gefallen, dass man überall herumschnüffle. Sie brauche keinen Vormund. Niemand zahle für sie, wenn sie Schulden mache. Ich erkläre ihr ganz ruhig, dass das überall so sei, jedermann müsse für sich selber sorgen. Aber ob sie nicht meine, es ginge besser, wenn sie nicht so viel Geld für Bier ausgäbe. – Nun bricht sie los. In masslosen, groben Ausdrücken fängt sie an auf die Amtsvormundschaft zu schimpfen. Fast muss man annehmen, dass sie wieder betrunken ist. Sie schreit, sie könne zehn Flaschen Bier im Tag trinken, das gehe niemand was an, sie müsse sie selbst bezahlen. [...] Ein so junges Ding wie ich habe ihr nichts zu befehlen. – Auf einmal verschwindet sie in ein Zimmer nebenan und lässt mich stehen. Ich verlasse die Wohnung, weil mit der aufgeregten Person doch nichts anzufangen ist.» Die Fürsorgerin hatte für die Situation kein Verständnis. Die Begegnung eskalierte in einem Abbruch des Dialogs. Für die betroffene Frau hatte dies gravierende Konsequenzen, indem ihr die Kinder weggenommen wurden aufgrund der Charakterbeschreibungen der Fürsorgerin. Acht Jahre später wurde die Mutter sogar entmündigt. Wieder waren die Erkundigungen der Fürsorgerin entscheidend, diesmal in der Nachbarschaft; die Frau sei eine «bösartige, streitsüchtige und allgemein unbeliebte Frau» und habe «so wenig als möglich gearbeitet, dafür aber lästerlich getrunken».[18]

Den Berichten der Fürsorgerinnen kam eine grosse Bedeutung zu, indem sie mitbestimmten, mit welchen Begründungen Familien die Kinder weggenommen wurden. Die Vorhaltungen gegenüber den Eltern lagen im Erziehungsbereich. Beim Vater zählte die ökonomische Verantwortung, bei der Frau hingegen stand die Haushaltsführung im Vordergrund: «Völlig ungenügende Wohnung. Die Frau macht keinen günstigen Eindruck. Sie ist um elf Uhr vormittags noch nicht gekämmt, ist in Kleidung schrecklich unordentlich, hat etwas Finsteres und Unfreundliches in ihrem Wesen. Sie hebt sehr ihre guten Hausfraueneigenschaften hervor, kann mich leider nicht überzeugen.»[19] Neben den Erziehungs- und Haushaltsfragen waren der Alkoholkonsum der Eltern und der vermeintlich unsittliche Lebenswandel der

18 Dossier der Amtsvormundschaft Zürich über die Familie D. Stadtarchiv Zürich, Signatur V.K.c.30, 4209/3262, Inspektionsberichte vom 20.7.1916 und 23.6.1924.

19 Dossier der Amtsvormundschaft Zürich über die Familie K. Stadtarchiv Zürich, Signatur V.K.c.30, 3472, Inspektionsbericht vom 11.11.1914.

Frauen weitere Steine des Anstosses für die Vormundschaftsbehörde. Seit den 1920er Jahren kamen vermehrt eugenische Argumentationsweisen hinzu. Die Erwerbs- und Wohnprobleme, die die Eltern immer wieder betonten, taten die Fürsorgerinnen in moralisierenden Bemerkungen ab. So wurde die Entkräftung der Frau S. wegen mangelhafter Ernährung zur Faulheit, und dass ihre Wäsche tagelang nicht trocknete, hing für die Fürsorgerin viel eher mit fehlender haushälterischer Effizienz zusammen, als mit der Finanzsituation der Familie, die es nicht erlaubte, die Wohnung zu heizen. Das Misstrauen den Frauen gegenüber äussert sich unmissverständlich in der Art der Berichterstattung und der Erzählstruktur der Inspektionstexte. Währenddem die Fürsorgerinnen die Aussagen von Nachbarinnen in direkter Rede wiedergeben und diesen damit Authentizität und Glaubwürdigkeit verleihen, zitieren sie die beaufsichtigten Frauen in indirekter Rede. Letztere klagen, jammern, behaupten, heucheln oder lügen. Selten jedoch geben sie einfach etwas zu Protokoll wie ihre Nachbarinnen.

Eltern, die nichts lernen wollen

Die Fürsorgerinnen hatten einen weiten Handlungsspielraum und prägten die Kontrolle über Familien mit ihren Inspektionsberichten. Das Vormundschaftswesen aufgrund dieser Tatsache jedoch nur als Disziplinierungsunterfangen zu verstehen, würde zu kurz greifen, war doch gerade in der Konstituierungsphase die Verwaltungspraxis beeinflusst durch das widerstrebende Verhalten der Eltern. Die beaufsichtigten Familienmitglieder benutzten zahlreiche Strategien, um sich der vormundschaftlichen Kontrolle zu entziehen, und ihre Argumente waren ausserordentlich vielfältig. Man würde den Zusammenhängen, die die Leute in ihren Erklärungen herstellten, nicht gerecht werden, ginge man davon aus, dass ihre Gedankenwelt von bürgerlichen Wertvorstellungen bereits vollkommen durchdrungen gewesen sei.[20]

Detlev Peukert hat in seiner von der Alltagsgeschichte beeinflussten Arbeit zur deutschen Jugendfürsorge und Jugendkultur analysiert, wie das Fürsorgesystem und die ganz andere Logik der Jugendlichen aufeinanderprallten. Eine Form der Fürsorge, die sich nicht auf den soziokulturellen Hintergrund der Jugendlichen bezog, musste erfolglos bleiben. Mit jedem Zugriff entstanden neue Kontrollücken. Von einer Verinnerlichung von Werten kann nicht a

20 Lange beschrieb die schweizerische Geschichtsschreibung die Internalisierung von bürgerlichen Werten bei Arbeiterinnen und Arbeitern um 1900 aufgrund von Texten bürgerlicher Sozialreformer, ohne das Verhalten der Angesprochenen zu untersuchen. Neuerdings hat Koller anhand von Akten zur Wohnungshygiene den Verinnerlichungsprozess beschrieben, indem sie auch die Reaktionen der Mieterinnen und Mieter analysiert hat. Barbara Koller, *«Gesundes Wohnen»: Ein Konstrukt zur Vermittlung bürgerlicher Werte und Verhaltensnormen und seine praktische Umsetzung in der Deutschschweiz 1880–1940*, Diss. Zürich 1995, S. 30–32, 149–165.

priori ausgegangen werden.[21] In eine ähnliche Richtung zielen die Ansätze von amerikanischen und britischen Historikerinnen zur Handlungsfähigkeit von Frauen aus der Unterschicht. Linda Gordon verwirft in ihrer Studie über die Kinderschutzbewegung in Boston ein vereinfachtes Modell der Sozialkontrolle, ein solches würde voreilig aus Unterschichtsfrauen Opfer machen. Die kontrollierten Mütter hätten mit ihrem Verhalten die Ausgestaltung der fürsorgerischen Praxis beeinflusst. Joan W. Scott hat Gordon kritisiert. Sie will die subjektive Intention weniger stark gewichtet sehen und betont, dass das Handeln der Frauen immer in die wohlfahrtsstaatlichen Einrichtungen eingebunden gewesen sei und sich uns nur vermittelt über die Texte der Fürsorgerinnen offenbare.[22] Aus dem Dilemma, entweder die Frauen aus der Unterschicht als autonom handlungsfähige Subjekte zu begreifen oder ganz im Gegenteil die institutionellen Rahmenbedingungen als übermächtig aufzufassen, bieten die britischen Historikerinnen Ellen Ross und Jane Lewis einen Ausweg an. Sie zeigen auf, dass sich die Entscheidungen der Frauen auf die Vorgaben der Fürsorge beziehen mussten. Die Frauen waren dennoch handlungsfähig, indem sie sich der Argumente bedienen konnten, von denen sie glaubten, dass die Behördenmitglieder sie gerne hörten. Ihr Erfahrungshorizont umfasste einzelne bürgerliche Wertvorstellungen, blieb aber in grossen Teilen den Fürsorgerinnen durchaus fremd.[23]

Die Amtsvormünder und Fürsorgerinnen in Zürich mussten sich in den 1910er Jahren mit solchen Widerstandsformen und aus ihrer Perspektive manchmal unverständlichen Erklärungen auseinandersetzen. Es kam selten vor, dass Eltern die Massnahmen der Vormundschaftsbehörde stillschweigend akzeptiert hätten. Am ehesten taten dies geschiedene oder verwitwete

21 Peukert, Grenzen der Sozialdisziplinierung (wie Anm. 5), S. 310–314.

22 Linda Gordon und Joan W. Scott führten ihre Debatte in der Buchbesprechung der Zeitschrift *Signs* 1990, S. 848–860. Die Diskussion nahmen später Nancy Fraser und Judith Butler auf. Linda Gordon, *Heroes of their own lives: The politics and history of family violence, Boston 1880–1960*, New York 1988, S. 4–6; Linda Gordon, «A right not to be beaten: The agency of battered women, 1880–1960», in: Dorothy O. Helly und Susan M. Reverby, Hg., *Gendered domains: Rethinking public and private in women's history: Essays from the Seventh Berkshire Conference on the History of Women*, Ithaca 1992, S. 228–243, hier S. 229, 240–242; Judith Butler, «Für ein sorgfältiges Lesen», in: Seyla Benhabib et al., Hg., *Der Streit um Differenz: Feminismus und Postmoderne in der Gegenwart*, Frankfurt a. M. 1993, S. 122–132, hier S. 127f.; Seyla Benhabib, «Subjektivität, Geschichtsschreibung und Politik: Eine Replik», in: Seyla Benhabib et al., Hg., *Der Streit um Differenz: Feminismus und Postmoderne in der Gegenwart*, Frankfurt a. M. 1993, S. 105–121, hier S. 112–116.

23 Ellen Ross, «Good and bad mothers: Lady philanthropists and London housewives before World War I», in: Dorothy O. Helly und Susan M. Reverby, Hg., *Gendered domains: Rethinking public and private in women's history: Essays from the Seventh Berkshire Conference on the History of Women*, Ithaca 1992, S. 199–216, hier S. 204f.; Ellen Ross, *Love and toil: Motherhood in outcast London, 1870–1918*, New York 1993, S. 21–29; Ellen Ross, «Labour and love: Rediscovering London's working-class mothers, 1870–1918», in: Jane Lewis, Hg., *Labour and love: Women's experience of home and family 1850–1940*, Oxford 1986, S. 73–96, hier S.73; Jane Lewis, «The working-class wife and mother and state intervention 1870–1918», in: Jane Lewis, Hg., *Labour and love: Women's experience of home and family 1850–1940*, Oxford 1986, S. 99–120, hier S. 102f., 114f.; Vergleiche auch Linda Gordon, «Feminism and social control: The case of child abuse and neglect», in: Juliet Mitchell und Ann Oakley, Hg., *What is feminism?*, Oxford 1986, S. 63–84, hier S. 76–81.

Alleinerzieherinnen. Sie befanden sich in einer exponierten Position, da die Behörde aufgrund der Familienkonstellation ein besonders wachsames Auge auf sie warf.[24] Die Eltern wehrten sich aber ansonsten auf vielfältige Weise. Sie zogen mit ihren Kindern aus der Stadt weg, holten die Kinder nach Hause zurück oder schrieben Briefe an die Behörde. Gegenüber dem Vormund und der Fürsorgerin traten sie selbstbewusst, verärgert oder versöhnlich auf. Erschien die Fürsorgerin überraschend bei ihnen zu Hause, so verweigerten die Frauen oft den Zutritt zu einzelnen Räumen oder gaben nicht auf alle Fragen Auskunft. Immer wieder betonten sie ihre eigene ökonomische Not und liessen es nicht gelten, dass sie keine Zuwendung für ihre Kinder empfunden hätten. Frau S. rechnete der Fürsorgerin vor, dass sie beim geringen Verdienste ihres Ehemannes und den hohen Ausgaben für Zins, Heizung und Lebensmittel gar nicht die Mittel für Anschaffungen zur Verfügung hatte. Sie konnte die neuen Matrazen, Kleider und Schuhe für die Kinder nicht kaufen, die die Fürsorgerin als Voraussetzung für die Kinderpflege betrachtete. Überhaupt stellten sich die Frauen die Erziehung ihrer Kinder ganz anders vor als die Behördenvertreterinnen. War das Spielen der Kinder auf der Strasse für die Fürsorgerin Anzeichen einer sich anbahnenden «Verwahrlosung», so erkannte eine Mutter angesichts der engen Wohnverhältnisse darin nichts Anstössiges.

Eltern baten in Briefen an den Vormund oder an die Fürsorgerin, die weggenommenen Kinder wieder zu sich nehmen zu können. Eine Frau kritisierte die Pflegeeltern, die der Amtsvormund für ihren Sohn ausgewählt hatte. Ihr Sohn arbeite bei den Bauersleuten zuviel, habe kaum Zeit, die Schule zu besuchen und werde darüber hinaus geschlagen. Als Kontrast dazu beschrieb sie ihre eigenen Erziehungsvorstellungen: «Ich sagte oft zu meinem Mann, zum Schlagen ist das nicht. Ein Kind, das sich vor Schlägen fürchten soll, wird lügenhaft und verstockt. Ein Kind soll offen heraus sprechen dürfen, nicht frech, aber sich nicht fürchten zu fragen. Das war bei den armen Kindern der Fall. Man war ihnen nicht nur Mutter, sondern man war mit ihnen so vertraut, in unserer bescheidenen Art.» Die Mutter machte Erziehungsvorstellungen geltend, mit denen sie glaubte, den Vormund überzeugen zu können. Sie hatte auch eine sehr aufklärerische Vorstellung darüber, wie eine Behörde funktioniert. Sie glaubte, sich gegen einen ungerechtfertigten Eingriff wehren zu können, indem sie ihre Argumente darlegte.[25]

24 Die Situation von Witwen ist am Beispiel des Armenwesens beschrieben von Claudia Hagmayer, *Bis dass der Tod Euch scheidet: Witwen in der Schweiz um 1900*, Diss. Zürich 1994, S. 111–120.

25 Die Frau hatte nach wiederholtem Insistieren Erfolg. Der Amtsvormund überprüfte die Pflegeverhältnisse und liess den Sohn zur Mutter zurückkehren. Zitat aus: Dossier der Amtsvormundschaft Zürich über die Familie N., Signatur V.K.c.30, Brief von Frau N. an den Amtsvormund vom 3.11.1914.

Genau diese Haltung hatten auch die Eltern, die einen Rekurs gegen den Entzug der elterlichen Gewalt beim Bezirksgericht einreichten. Sehr häufig griffen Eltern zu diesem Mittel, um sich zu wehren. In den 1910er Jahren waren sie erfolgreich. Das Bezirksgericht Zürich musste bei einer grossen Zahl der Rekursfälle den Entscheid revidieren. Es stellte sich in den ersten Jahren nach der Einführung des ZGB heraus, dass die Vormundschaftsbehörde zu leichtfertig zum schwerwiegenden Eingriff der Wegnahme von Kindern aus ihren Familien schritt. Schon die Gerüchte aus der Nachbarschaft, die einer Fürsorgerin zu Ohren gekommen waren, konnten für den Entzug der elterlichen Gewalt ausreichen. Rekurrierten die Eltern in einem solchen Fall, musste die Behörde oftmals ihren Antrag zurückziehen.

Die Eltern bewegten einiges. Sie stellten mit ihrem offensiven Verhalten in den 1910er Jahren das Funktionieren der Behörde in Frage, und nur mit einer Umstrukturierung sollte es in der Folge möglich sein, auf den Widerstand zu reagieren.

Die einsichtslosen Eltern der 1920er Jahre

Weil die Rekurse von der Vormundschaftsbehörde nur mit mässigem Erfolg ausgefochten wurden, entschloss man sich 1918, zur Durchführung der Prozesse die Stelle eines Vertrauensanwaltes zu schaffen. Darüber hinaus wurde ein Psychiater angestellt, um professionelle Gutachten zu erstellen. Moritz Tramer sollte fortan die Kinder gründlich untersuchen, die die Amtsvormundschaft aus der Familie wegzunehmen beabsichtigte. Gegenüber dem Gericht war es ein grosser Unterschied, ob man sich auf eine nachbarschaftliche Vermutung abstützte oder eben das Gutachten des eigenen Psychiaters vorweisen konnte, der beispielsweise im Falle eines Sohnes der Familie S. bezeugte, dass dieser aufgrund seiner «ausgeprägten nervösen Empfindlichkeit» in die Schweizerische Anstalt für Epileptische einzuweisen sei.[26]

Selbst das Einholen der Informationen überliess die Vormundschaftsbehörde seit den 1920er Jahren nicht mehr einfach den Fürsorgerinnen. Zwar machten sie immer noch die Hausbesuche, die Erkundigungen in der Nachbarschaft übertrug man aber dem eigens dafür geschaffenen Erkundigungsdienst: «Die frühere Verbindung von Hausbesuchen und Informationserhebungen hatten öfters zu Unzukömmlichkeiten geführt, indem die besuchten Familien inne wurden, dass die betreffende Fürsorgerin anlässlich ihres Besuches auch Nachforschungen im Haus anstellt. Es ist verständlich, dass dadurch die Leute Misstrauen fassten und dass darunter die Fühlung zwi-

26 Dossier der Amtsvormundschaft Zürich über die Familie S. Stadtarchiv Zürich, Signatur V.K.c.30, 8741a/8267a, Gutachten von Moritz Tramer vom 22.4.1922.

schen Fürsorgerin und Befürsorgten leiden musste.»[27] Die neue, verfeinerte Struktur sollte die noch bessere Überwachung der Familien erlauben.

Insgesamt differenzierte sich der Zugriff auf die Familien aus. Die Vormundschaftsbehörde hütete sich davor, sofort zum Entzug der elterlichen Gewalt zu schreiten. Sie ordnete mildere Massnahmen an oder überliess den Fall einer anderen Dienststelle, die der Familie beratend zur Seite stand wie etwa das Kinderfürsorgeamt. Das Spektrum der Fürsorgemassnahmen war in den 1920er Jahren breiter geworden.

Diese Entwicklung hatte eine Kehrseite. Eltern, denen die Behörde tatsächlich die elterliche Gewalt entzog, waren aus amtlicher Sicht diejenigen, die «mangels jeglicher Einsicht alle noch so wohlgemeinten Fürsorgemassnahmen direkt oder indirekt vereiteln».[28] Die Fürsorgepolitik gegenüber dieser kleiner werdenden Gruppe von Familien verhärtete sich. Meistens war jetzt der Entzug der elterlichen Gewalt mit einer Entmündigung des Vaters oder der Mutter verbunden. Für die Eltern wurde es damit schwieriger, sich gegen die Anordnungen zu wehren.[29]

Die gleiche Tendenz zeichnet sich bei der ausserfamiliären Unterbringung der Kinder ab. Die Amtsvormundschaft konnte in den 1920er Jahren auswählen, ob sie ein Kind bei Pflegeeltern oder in einem der neu gegründeten Heime unterbringen wollte. Die Fürsorge für die «anormalen» Kinder war seit dem ersten Jugendfürsorgekongress von 1908 unumstritten zu einem eigenen Bereich der Kinder- und Jugendfürsorge geworden. Die Ausdifferenzierung schritt in Windeseile voran. Bald gab es eine separate Fürsorge für «schwachbegabte» Kinder, für «bildungsfähige schwachsinnige» Kinder und für «bildungsunfähige schwachsinnige» Kinder. Die entsprechenden Spezialklassen und Heime entstanden, und die Amtsvormundschaft machte regen Gebrauch vom zahlreichen Angebot. Mit der Definition von Kindern als «bildungsunfähige» und der entsprechenden Plazierung in einer Anstalt war allerdings ein Bereich jenseits des Glaubens an die prinzipielle Erziehbarkeit des Menschen entstanden. Einmal in die Kategorie der «Bildungsunfähigen» gefallen, wurden die Kinder in Heime verbracht, und kein Amtsvormund kümmerte sich mehr um ihre Ausbildung.

Die Familie S. ist mit den neuen Strukturen der Behörde konfrontiert, als sie nach sechsjähriger Abwesenheit 1920 nach Zürich zurückkehrt und sogleich wieder kontrolliert wird. Als der Amtsvormund 1926 einen der Söhne in die Schweizerische Anstalt für Epileptische verbringen lässt, sieht sich das

27 Geschäftsbericht des Stadtrates von Zürich für das Jahr 1929, S. 344–345.
28 Geschäftsbericht des Stadtrates von Zürich für das Jahr 1925, S. 288f.
29 In zwei von mir untersuchten Stichjahren, 1914 und 1928, wurden 86 bzw. 35 Ehepaaren die Gewalt über ihre Kinder entzogen. 1914 entmündigte die Vormundschaftsbehörde nur in 23 Fällen gleichzeitig die Mutter oder den Vater, 1928 hingegen in 26 Fällen.

Ehepaar S. veranlasst, ein Gesuch um Wiederherstellung der elterlichen Gewalt einzureichen. Die Eltern wehren sich dagegen, ihren Sohn als «schwachsinnig» bezeichnen zu lassen. Der Erkundigungsdienst – also die neue Amtsstelle – macht daraufhin folgende Ermittlungen: «Robert S. sorge für seine Familie und lebe nicht unsolid. Den grössten Teil seiner Freizeit verbringe er zu Hause oder auf Velotouren. [...] Wenn auch die heutige Lebensweise des S. eine bedeutend bessere sei als früher, so sei er aber doch immer noch nicht ein vorbildlicher Mann. Er streite sich fortwährend mit den Hausleuten. Boshaftigkeit sei ihm angeboren. Den Angaben seiner streitsüchtigen Frau, die geistig auf einer niedrigen Stufe stehe, schenke er Glauben und mische sich in dummes Weibergeschwätz. [...] Die Eheleute S. seien ungebildet und mit ‹Zeinenflickers› zu vergleichen. Erzieherische Fähigkeiten müsse man ihnen absprechen, der Mann und die Frau seien nicht klug, Personen unter dem Durchschnitt. Frau S. sei äusserst feindselig veranlagt und führe ein böses, intrigierendes Lästermaul. Die Kinderpflege gebe zu keinen Klagen Anlass.»[30] Der Bericht nimmt Bezug auf die negativen Urteile aus der Nachbarschaft und die Vergangenheit des Robert S. Obwohl die Kinderpflege zu keinen Klagen Anlass gab, wurde dem Gesuch der Eltern nicht entsprochen. Am mehrheitlich negativen Bericht des Erkundigungsdienstes gab es nichts zu rütteln. Erst mit der Volljährigkeit der Kinder endete dann viel später die vormundschaftliche Aufsicht, die 1914 begonnen hatte.

Was sich in den 1910er Jahren in der Zürcher Amtsvormundschaft abspielte, kann kaum adäquat mit dem Sozialdisziplinierungsbegriff alleine gefasst werden. Zusehr war die Praxis von den Fürsorgerinnen auf der untersten Behördenstufe und den betroffenen Familien selbst beeinflusst. Die Fürsorgerinnen traten zwar mit bürgerlichen Wertvorstellungen an die Familien heran, konnten aber nicht damit rechnen, dass ihre Ansprüche akzeptiert wurden. Dieses dynamische Wechselspiel bewirkte jedoch auch die Veränderungen in der behördlichen Praxis seit den 1920er Jahren. Es lohnt sich, im Rahmen der Modelle zur Sozialdisziplinierung über diesen ambivalenten Modernisierungsprozess nachzudenken. Er führt in den 1920er Jahren zu einem breiteren Angebot an Fürsorgeleistungen auf der einen Seite und zu einer härteren Gangart gegenüber den vermeintlich aussichtslosen Fällen auf der anderen.

30 Dossier der Amtsvormundschaft Zürich über die Familie S. Stadtarchiv Zürich, Signatur V.K.c.30, 8741a/8267a, Bericht des Erkundigungsdienstes in Sachen S. vom 27.7.1926.