Zeitschrift: Berner Zeitschrift für Geschichte und Heimatkunde

Herausgeber: Bernisches historisches Museum

Band: 69 (2007)

Heft: 4

Artikel: Armutsbekämpfung durch Sozialreform : gesellschaftlicher Wandel und sozialpolitische Modernisierung Ende des 19. Jahrhunderts am Beispiel der Stadt Bern

Autor: Schnegg, Brigitte

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-247324

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: 13.12.2025

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

Armutsbekämpfung durch Sozialreform Gesellschaftlicher Wandel und sozialpolitische Modernisierung Ende des 19. Jahrhunderts am Beispiel der Stadt Bern[1]

Brigitte Schnegg

Städte sehen sich zu Beginn des 21. Jahrhunderts mit grossen und vielfach widersprüchlichen Herausforderungen konfrontiert: Sie müssen sich im Standortwettbewerb mit anderen Städten und steuergünstigen Agglomerationsgemeinden als weltoffene, dynamische und kulturell attraktive urbane Zentren positionieren. Gleichzeitig müssen sie für wachsende Zentrumslasten aufkommen, von der Infrastruktur für den Pendlerverkehr über die Finanzierung eines attraktiven Kulturangebots bis hin zur Betreuung von Randständigen und zur Bewältigung steigender Fürsorgekosten. Die Folgen einer raschen gesellschaftlichen und ökonomischen Modernisierung manifestieren sich in den Städten in verdichteter Form und scheinen die Behörden und die Politik bisweilen zu überfordern.

In dieser Situation kann ein Blick zurück auf eine Zeit, die ebenfalls von grosser sozialer Dynamik geprägt war, von Interesse sein. Die zweite Hälfte des 19. Jahrhunderts war, ähnlich wie die Wende vom 20. zum 21. Jahrhundert, eine Zeit beschleunigten Wandels. Die durch Industrialisierung und Kapitalismus hervorgerufenen gesellschaftlichen Veränderungen überforderten die alten politischen und administrativen Strukturen. Eine besondere Sprengkraft entwickelten jene gesellschaftlichen Probleme, die in der Zeit selbst als «soziale Frage» diskutiert wurden, namentlich die bittere Armut der Unterschichten, der prekäre Gesundheitszustand der arbeitenden Klassen, die missliche Situation auf dem Wohnungsmarkt, die Arbeitslosigkeit und die sich zuspitzenden sozialen Spannungen. In der politischen Landschaft der Schweiz führte diese gesellschaftliche und ökonomische Dynamik zur demokratischen Bewegung und zum politischen Umbau durch die Revision der Bundesverfassung 1874. Auch viele Kantone erlebten in den 1860er- und 1870er-Jahren eine Phase der sozialen Unrast, die zu Erschütterungen der politischen Ordnung und der Institutionen führte – der Kanton Bern bildete dabei keine Ausnahme.[2] Anders in der Stadt Bern: Hier konnten die konservativen Eliten ihr Machtmonopol lange Zeit gegen alle Veränderungen verteidigen und soziale Reformen blockieren. Erst in den Achtzigerjahren, mit einem guten Jahrzehnt Verspätung, gerie-

ten die Machtverhältnisse auch hier ins Rutschen. 1887 kam es zu einem politischen Machtwechsel und darauf folgten zwei Jahrzehnte einer erstaunlich dynamischen Entwicklung: Die politischen Institutionen wurden verändert, die Verwaltungsstrukturen umgebaut, und insbesondere im Umgang mit den drängenden sozialen Problemen, mit denen sich die städtische Gesellschaft und Politik konfrontiert sah, entwickelte die Stadt innovative Strategien, wie im Folgenden gezeigt wird.

1. Die Reform der politischen Institutionen

Die politischen Behörden der Stadt Bern und ihre Verwaltung waren bis in die 1880er-Jahre noch nahezu vormodern strukturiert und ganz auf den Machterhalt der patrizisch-konservativen Elite ausgerichtet.[3] Ein Zensuswahlrecht beschränkte die Zahl der Stimmberechtigten auf weit unter zehn Prozent der städtischen Bevölkerung und schloss nicht nur die Schicht der Armen und der Arbeiter systematisch von den politischen Entscheidungen aus, sondern auch die bürgerlich-gewerblichen Mittelschichten und die Angestellten.[4] Zudem wurden die politischen Entscheide an Gemeindeversammlungen gefällt, die jeweils an Werktagen stattfanden. Deshalb konnten auch die stimmberechtigten Angestellten und Gewerbetreibenden in der Regel nicht teilnehmen. Für die Verwaltung der Stadt waren ehrenamtliche Gemeinderäte und ehrenamtliche Kommissionen zuständig, welche nach 1870 von einem neu geschaffenen 60-köpfigen Grossen Stadtrat unterstützt wurden. Da allerdings der 17-köpfige Gemeinderat auch Einsitz im Grossen Stadtrat hatte, fehlte eine klare Gewaltentrennung. Besoldete städtische Beamte gab es unter diesen Bedingungen nur in geringer Zahl. Damit war auch die Verwaltungstätigkeit der wohlhabenden Oberschicht vorbehalten und der Kontrolle durch die Öffentlichkeit entzogen. Das politische System privilegierte systematisch das konservative Patriziat und die Schicht der Rentiers[5], während sowohl der freisinnige Mittelstand als auch die sozialdemokratische Arbeiterschicht von der politischen Partizipation ausgeschlossen blieben. Trotz intensiver Auseinandersetzungen um die Ausgestaltung der politischen und der administrativen Strukturen und trotz zögerlicher Reformversuche seit den 1860er-Jahren blieb das Machtmonopol der alten Herrschaftseliten bis in die Achtzigerjahre weitgehend intakt.[6]

Erst mit dem politischen Bündnis zwischen den Freisinnigen und der Arbeiterschaft nach 1881 durch den Zusammenschluss von Liberalen, Grütliverein und den Arbeitervereinen im Verein der Vereinigten Freisinnigen geriet die konservative Vorherrschaft ins Wanken. Im Dezember 1881 gelang es endlich, eine Verlegung der Gemeindeversammlungen vom Werktag auf den Sonntag durchzusetzen.[7] Damit wurde eine breitere Partizipa-

tion der liberalen Wähler an den Versammlungen möglich, und ein erster Schritt hin auf eine neue politische Machtverteilung war damit getan. In den darauffolgenden Jahren verschoben sich die Kräfteverhältnisse rasch zugunsten der Freisinnigen; 1886 erlangten sie erstmals die Mehrheit sowohl im Gemeinderat als auch im Grossen Stadtrat.[8]

Die neuen politischen Verhältnisse ermöglichten in der Folge auch eine allmähliche Modernisierung der Verwaltungsstrukturen. Die neue Gemeindeordnung von 1888, die das Stimmvolk im Dezember 1887 im zweiten Anlauf angenommen hatte, stellte einen ersten Schritt in diese Richtung dar.[9] Sie brachte nicht nur einen verkleinerten Gemeinderat, sondern erstmals auch hauptamtliche Gemeinderatsposten: Vier der nunmehr neun Gemeinderäte, unter ihnen auch der Gemeindepräsident, übten ihre Funktion neu hauptamtlich und somit besoldet aus. Die Verwaltung bestand aus sechs Direktionen, die jeweils von einem der Gemeinderäte als Direktor geleitet wurden.[10] Gleichzeitig reduzierte sich die Zahl der Kommissionen und deren Kompetenzen. Und schliesslich wurden die Aufgaben von Stadtparlament, Gemeinderat und Verwaltung sowie jene der Aufsichtskommissionen im Sinne der Gewaltentrennung klarer geregelt.

Auch wenn damit das politische und administrative System der Stadt Bern noch nicht durchgehend und umfassend modernisiert war, beschleunigte sich mit dem Machtwechsel und dem Umbau der administrativen Strukturen nach 1888 die Entwicklungsdynamik der Stadt beträchtlich. Die bauliche Expansion wurde unter dem Druck einer starken Bevölkerungszunahme vorangetrieben und erreichte gegen Ende des Jahrhunderts mit dem Bau der beiden grossen Hochbrücken ins Kirchenfeld und in den Breitenrain und der Erschliessung neuer Siedlungsgebiete einen vorläufigen Höhepunkt.[11] Die Behörden führten die grossen Infrastrukturvorhaben weiter, die teilweise noch auf die 1860er- und 1870er-Jahre zurückgingen – so die Sanierung des Kloaken- und Kehrichtabfuhrwesens –, und nahmen Neues in Angriff: den Ausbau der Gas- und den Aufbau der Elektrizitätsversorgung oder die Errichtung einer Strassenbahn.[12] Bis zum Ersten Weltkrieg baute die Stadt ausserdem elf neue Schulhäuser und beschloss, die Lehrmittel unentgeltlich an die Schüler abzugeben.[13] Zudem erhielten die Mädchen Zugang zur gymnasialen Bildung.[14]

2. Soziale Reformen im Kontext wachsender sozialer Spannungen

Diese beschleunigte Modernisierung der Stadt Bern in städtebaulicher und infrastruktureller Hinsicht lief parallel zu einer erstaunlich dynamischen Entwicklung auf sozialem Gebiet. Seit dem kantonalen Armengesetz von 1857 war die Einwohnergemeinde für die Betreuung einer stets wachsenden

Zahl von Armen verantwortlich. Waren es 1860, unmittelbar nach der Einführung des neuen kantonalen Gesetzes, noch 374 Erwachsene und 206 Kinder gewesen, welche von der Gemeinde versorgt werden mussten, so hatte sich die Zahl bis zum Zeitpunkt der Einführung der neuen Gemeindeordnung mehr als verdreifacht: 1888 wurden bereits 885 Erwachsene und 849 Kinder über den Armenetat finanziert, und auch danach stiegen die Zahlen weiter an. 1888 erreichte der Anteil der Unterstützten an der Gesamtbevölkerung mit 6,7 Prozent einen Höchststand. Die wirtschaftliche Depression Ende der Achtzigerjahre hatte zu einer Zunahme von Arbeitslosigkeit und Armut geführt und liess die sozialen Gegensätze in der Stadt bedrohlich anwachsen.

Die zunehmenden sozialen Probleme und die damit verbundenen Spannungen belasteten die noch junge politische Allianz zwischen dem Freisinn und der Arbeiterbewegung, welche wesentlich zum politischen Machtwechsel in der Stadt beigetragen hatte. Nach 1888 kam es zu einer Entfremdung zwischen den beiden politischen Richtungen. Während die Arbeiter stark unter der wirtschaftlichen Depression litten und ihre Vertreter die ungenügenden Reformen, namentlich die Aufrechterhaltung des Zensus, kritisierten, zeigten sich die Freisinnigen durch die Politisierung und Radikalisierung der Arbeiterbewegung beunruhigt.[15] Die Entwicklung kulminierte schliesslich 1893 im Käfigturmkrawall, bei dem es zu heftigen Auseinandersetzungen zwischen demonstrierenden Arbeitern und der Polizei kam und bei dem auf Veranlassung des Stadtpräsidenten und Armendirektors Eduard

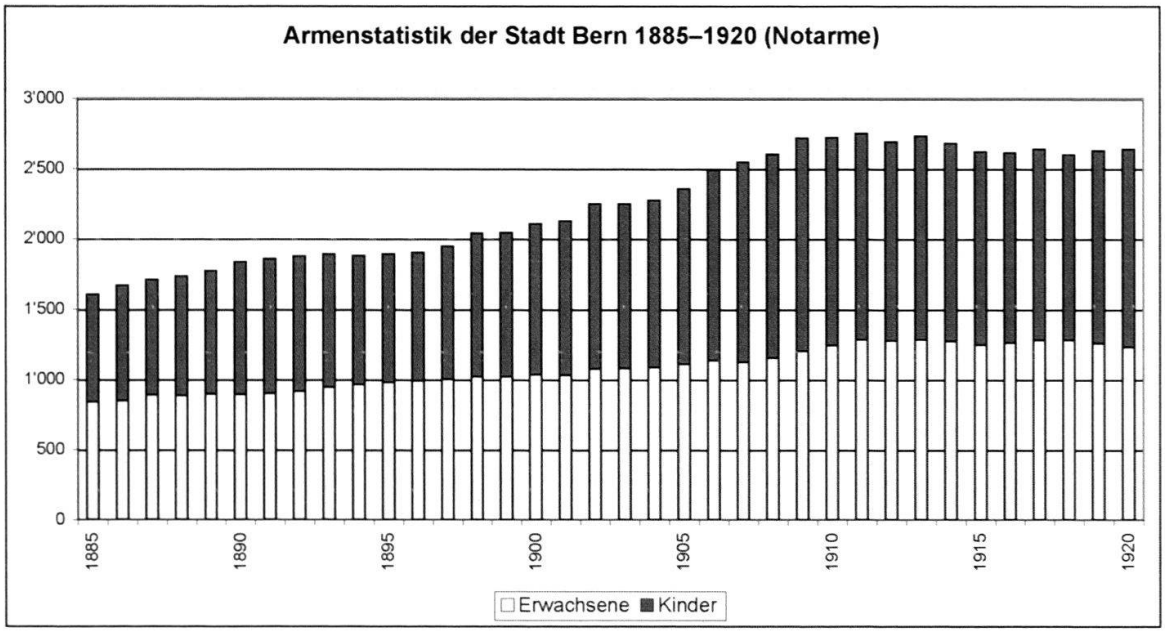

Abb. 1 Die Grafik der Fürsorgefälle der Stadt Bern 1885–1920 zeigt, dass die Zahl der unterstützten Personen in absoluten Zahlen bis 1910 kontinuierlich ansteigt und danach leicht abnimmt. In Relation zur steigenden Einwohnerzahl ist die Fürsorgeabhängigkeit bis 1920 jedoch rückläufig.

Müller (1848–1919) das Militär gegen die protestierenden Arbeiter vorging. Harsche Polemiken in der Presse und im Parlament heizten die Stimmung weiter an, und die anschliessenden Prozesse gegen den Arbeitersekretär Nikolaus Wassilieff (1857–1920) und 186 Mitangeklagte verschärften die Gegensätze zwischen den bürgerlichen Machtträgern und der Arbeiterschaft zusätzlich.[16]

Vor dem Hintergrund wachsender sozialer Spannungen und trotz der ideologischen Gegensätze zwischen der freisinnigen Stadtregierung und der Arbeiterbewegung entwickelten Sozialpolitiker in der Stadt Bern in den folgenden Jahren erstaunlich innovative Strategien, um der zunehmenden Verarmung und Marginalisierung der Unterschichten zu begegnen und den dadurch drohenden sozialen Konfrontationen vorzubeugen.

3. Der sanfte Umbau des Armenwesens

Eine der dringendsten Aufgaben, welche die neuen Gemeindebehörden anpacken mussten, war der Aufbau eines zeitgemässen Armenwesens, das den neuen Anforderungen an eine professionelle Armenpflege genügte und in der Lage war, die grosse Zahl der unterstützungsbedürftigen Bewohnerinnen und Bewohner der Stadt zu betreuen. Bis 1888 beruhte das Armenwesen der Stadt Bern fast ausschliesslich auf ehrenamtlicher Tätigkeit. Für die Betreuung der Armen waren insgesamt 77 ehrenamtliche Armenpflegerinnen und Armenpfleger und 20 Quartiervorsteher zuständig. Eine ebenfalls ehrenamtlich tätige Armenkommission unter dem Vorsitz eines Gemeinderats leitete und kontrollierte die Armenpflege. Die lediglich sechs fest angestellten, besoldeten Mitarbeiter des Armenbüros befassten sich hauptsächlich mit den Sekretariatsarbeiten und dem Kassenwesen.

Damit orientierte sich die Armenpflege in der Stadt Bern weitgehend am so genannten Elberfelder System. Dieses in der deutschen Industriestadt Elberfeld entwickelte System kommunaler Armenbetreuung genoss bei den damaligen Fürsorgeexperten hohes Ansehen und bestimmte die Armenpolitik vieler städtischer Gemeinden. Es beruhte einerseits auf dem ehrenamtlichen Einsatz von Bürgerinnen und Bürgern der Stadt, andererseits auf dem Prinzip der Einzelfallhilfe. Für jeden einzelnen Unterstützungsfall war im Elberfelder System ein im Quartier ansässiger ehrenamtlicher Armenpfleger zuständig, der eine detaillierte Bedürfnisabklärung durchzuführen hatte und anschliessend auch für die Betreuung der jeweiligen Fälle zuständig war. Dadurch werde, so die Meinung der Experten, der einzelne Bedürftige aus der unüberschaubaren Masse der Armen herausgehoben und als Individuum behandelt. Positiv beurteilte man auch den methodischen Charakter der individuellen Abklärung von spezifischen Problemen und Be-

dürfnissen der Not leidenden Person. Die Rolle des Armenpflegers nähere sich so jener des Arztes an: Wie der Arzt eine medizinische, so stellten die Armenpfleger eine soziale Diagnose. Das Elberfelder System zeichnete sich überdies dadurch aus, dass es die Armen einer ganzen Kommune lückenlos erfasste. Das erlaubte ein ökonomisches und planmässiges Vorgehen im Kampf gegen die Armut und ermöglichte zugleich einen systematischen Überblick und detaillierte Kenntnisse über die «unübersichtliche Masse der Armen». Grosse Vorteile sah man zudem im Einsatz ehrenamtlicher Armenpfleger. Sie entlasteten nach Ansicht der Experten nicht nur die kommunalen Finanzen, sondern leisteten vor allem einen wichtigen Beitrag zur Überbrückung der sozialen Spaltung der Gesellschaft: In der Betreuungssituation kämen die Klassen persönlich miteinander in Berührung. Das Elberfelder System sei deshalb eine solide Grundlage für eine «rationelle» und «humane» Armenpflege, meinte etwa Albert Wild, einer der führenden Schweizer Fürsorgeexperten, der zusammen mit Carl Schmid den einschlägigen Leitfaden für Armenpfleger in der Schweiz verfasst hatte.[17] So würde unzweifelhaft soziales Fühlen und Denken gefördert und mancher Gegensatz mildere sich dadurch. «Das Interesse für Armenpflege und Wohltätigkeit wächst, nicht nur oben, sondern auch unten am Volkskörper.»[18]

Auf diese Vorteile der freiwilligen Armenpfleger und -pflegerinnen wollte und konnte man in Bern auch nach 1888 nicht verzichten. Die Ge-

Abb. 2 Angesichts der wachsenden Not in der Stadt Bern entstanden in den 1870er- und 1880er-Jahren auch private Wohltätigkeitsinstitutionen wie die 1877 gegründete Speiseanstalt «Spysi» in der unteren Altstadt, wo den Armen warme Mahlzeiten angeboten wurden. Diese Aufnahme stammt aus dem Jahr 1928.

meindeordnung von 1888 übertrug deshalb den ehrenamtlichen Armenpflegerinnen und Armenpflegern weiterhin einen wichtigen Teil der Betreuungsarbeit: «Die neue Organisation der städtischen Armendirektion verfolgt einen doppelten Zweck: das Zusammenwirken der freiwilligen mit der offiziellen Armenpflege und die sorgfältige Beaufsichtigung der Armen», hielt der Gemeinderat im städtischen Verwaltungsbericht von 1888 fest. «Zu diesem Zweck wurde die Einteilung der Gemeinde in eine Reihe von Armenbezirken mit der entsprechenden Anzahl von Bezirksausschüssen in die neue Organisation aufgenommen. Die Mitglieder der Bezirksausschüsse stehen den Armen näher, die können das Hülfsbedürfniss im einzelnen Fall richtiger bemessen und auch rascher Hülfe leisten als die Organe des offiziellen Armenbüreau. Sie sind auch besser als jene im Fall, die Unterstützung im gegebenen Zeitpunkte wieder einzustellen, wenn sie nicht mehr nöthig ist.»[19] So bilanzierte der Armendirektor die verschiedenen Vorteile der ehrenamtlichen Armenpflege.

Vom Armenbüro zur Armendirektion

Dennoch: angesichts der wachsenden Zahl von Unterstützungsabhängigen kamen die traditionellen Strukturen an ihre Grenze. Es brauchte mehr Professionalität. Daher schuf die neue Gemeindeordnung gleichzeitig die Voraussetzungen für einen sanften Umbau und die Modernisierung der Armenverwaltung. Aus dem alten Armenbüro war mit dem Übergang vom Kommissions- zum Direktionsprinzip die Armendirektion geworden, an deren Spitze nun ein vollamtlicher Gemeinderat stand. Erster Armendirektor von 1888 bis 1895 war der freisinnige Eduard Müller, der zugleich als Stadtpräsident amtete und der sich im Käfigturmkrawall als scharfer Gegner der protestierenden Arbeiter profilierte. Nach seiner Wahl in den Bundesrat 1895 löste ihn der freisinnige Rudolf Schenk (1858–1923) ab. Dieser übernahm gleichzeitig mit der Armendirektion auch die Schuldirektion, blieb bis 1920 im Amt und bereitete die Umstrukturierung der Armendirektion in die «Direktion der sozialen Fürsorge» im Rahmen der Revision der Gemeindeordnung von 1920 vor.

Die neue Armendirektion bestand aus drei Abteilungen: einem Sekretariat, einer Buchhaltungsabteilung und einem Inspektorat, mit je einem besoldeten Beamten an der Spitze. Während der Armensekretär hauptsächlich den Armendirektor bei der Geschäftsführung unterstützte und für eine professionelle Aktenführung zuständig war, kümmerte sich der Kassier um die Finanzen und das Buchhaltungswesen. Der Armeninspektor schliesslich hatte mehrere Aufträge. Er musste die Pflegeplätze der in Anstalten oder bei Privatpersonen untergebrachten Kinder und Erwachsenen kontrollieren und Missbräuche aufdecken. Dies war eine wichtige neue Funktion, die dazu

beitragen sollte, die vielen Missbräuche im Pflegekinderwesen zu bekämpfen. Der Armeninspektor musste sich zudem um die fürsorgeabhängigen Lehrlinge und Lehrtöchter und deren Lehrstellen kümmern. Ferner oblag ihm die Beaufsichtigung der Bezirksausschüsse der Armenpfleger, und schliesslich war er für die Disziplinierung der Armen bei Verstössen gegen das Armenpolizeigesetz zuständig; er musste also Anzeige erstatten, wenn die Armen gegen die armenpolizeilichen Normen verstiessen.[20]

Die neue Gemeindeordnung schuf so die organisatorische Grundlage für eine funktionale Ausdifferenzierung der Armenverwaltung, die mit der Revision der Gemeindeordnung von 1920 weitergeführt werden sollte. Zugleich war nun die Voraussetzung für eine allmähliche Professionalisierung des Mitarbeiterstabs gegeben, sah die Gemeindeordnung von 1888 doch vor, dass den Abteilungsleitern auch «die nötigen Angestellten» beigegeben werden konnten.[21] Es dauerte freilich einige Jahre, bis die Armendirektion von dieser Möglichkeit Gebrauch machte und zusätzliche Mitarbeiter einstellte. 1890 beschränkte sich die Zahl der Angestellten und Beamten noch immer auf lediglich sieben. Doch 20 Jahre später, anlässlich der Neuorganisation der Gemeindeverwaltung, zählte die Direktion der sozialen Fürsorge 118 Mitarbeitende. Die ehrenamtlichen Strukturen der Armenkommission und insbesondere der Armenpfleger und -pflegerinnen blieben bis weit ins 20. Jahrhundert hinein bestehen, sie verloren aber allmählich an Bedeutung und Einfluss.

Die Versorgung der Armen

Die Armen, die Anrecht auf öffentliche Unterstützung durch die Stadt hatten, wurden in Übereinstimmung mit dem kantonalen Armengesetz in zwei Gruppen unterteilt, in die Notarmen und die Dürftigen. Als notarm galt, wer eine dauernde Unterstützung brauchte, insbesondere «vermögenslose Waisen oder sonst hülflose Kinder bis zum erfolgten Schulaustritt» sowie «erwachsene Arme, welche gänzlich ohne Vermögen sind, zudem die leiblichen und geistigen Kräfte zu einem für ihren Unterhalt hinlänglichen Erwerb durch Arbeit nicht besitzen.»[22] Wer dagegen nur vorübergehend unterstützt werden musste, weil das Einkommen nicht ausreichte, um die lebenswichtigen Bedürfnisse zu decken, wurde als «dürftig» bezeichnet. Das Hauptgewicht der Unterstützungstätigkeit lag auf den Leistungen an die Notarmen, während die Dürftigenpflege bis zur Ausrichtung von kantonalen Subventionen mit dem neuen Armengesetz von 1897 bescheiden ausfiel.

Der städtische Armenetat unterschied zwischen drei Versorgungsformen für die Notarmen: Erstens die so genannte Selbstpflege, bei der die unterstützten Personen weiterhin einen selbständigen Haushalt führten und

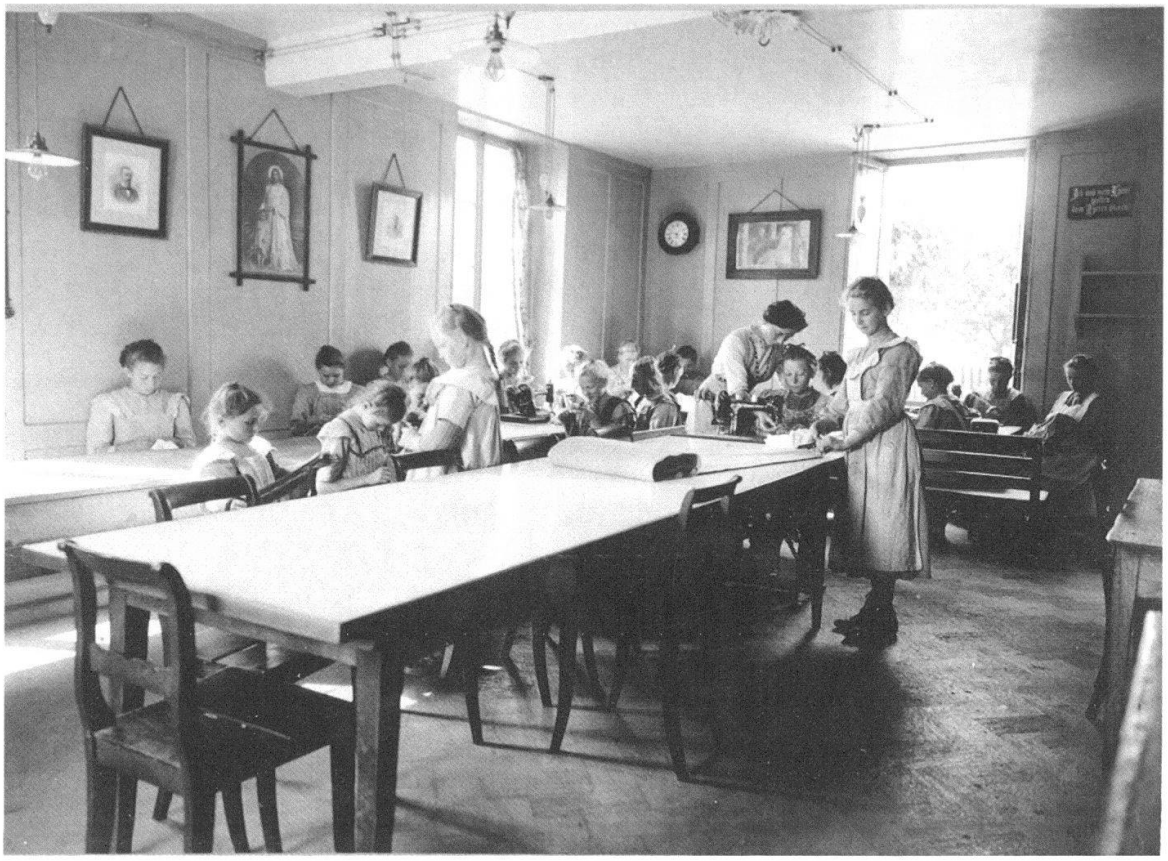

Abb. 3 Mit Stolz präsentierte der Kanton Bern an der Landesausstellung von 1914 seine Armeninstitutionen, darunter auch die Armenerziehungsanstalt für Mädchen Steinhölzli in Bern. Allerdings war die Zahl der Kinder, die in solchen Heimen lebten, relativ gering im Vergleich zu jenen, die in Pflegefamilien untergebracht wurden.

durch Naturalien und, seltener, auch durch Bargeld aus der städtischen Armenkasse unterstützt wurden. Zweitens die Verkostgeldung, das heisst die Unterbringung der verarmten Personen in einem fremden Haushalt, wobei die Armenkasse die Pflegefamilie für die Unterbringung, Pflege und Ernährung des Kostgängers oder der Kostgängerin bezahlte. Drittens die Anstaltspflege, die Unterbringung der Armen in einem Heim oder einer Armenanstalt.

1888 erhielt die Hälfte der notarmen Erwachsenen Unterstützung «in Selbstpflege», 12,5 Prozent waren bei einer Pflegefamilie und 37,5 Prozent wurden in einer Anstalt untergebracht. Bei den Kindern lagen die Verhältnisse ganz anders: Nur knapp 17 Prozent lebten bei ihren Familien, während annähernd drei Viertel bei einer Pflegefamilie, meist auf dem Land, verdingt waren. Die restlichen 9 Prozent der Kinder lebten in einem der wenigen Heime für Kinder.[23]

Diese Zahlen zeigen unter anderem die erstaunlich grosse Bedeutung der Unterbringung von Armen in privaten Haushalten. Auch wenn die Zahl der so versorgten Erwachsenen rückläufig war – 1880 hatte ihr Anteil noch einen Viertel betragen –, so traf es doch immer noch jede achte unterstützungsbedürftige Person im Erwachsenenalter. Noch viel drastischer war die Situation bei den Kindern. Die Unterbringung in einer Pflegefamilie war mit Abstand das häufigste Schicksal von Kindern aus armen Familien. Das harte Los dieser Pflegekinder ist hinlänglich bekannt.[24] Dass auch die Zeitgenossen wussten, wie prekär die Lage dieser Kinder war, zeigt die Tatsache, dass 1888 die Direktion des Armenwesens um das Amt des Armeninspektors erweitert wurde, der die Aufgabe hatte, die Plätze der Pflegekinder regelmässig zu kontrollieren. Der Inspektor wusste, dass seine Kontrollen nötig waren und dass er sich nicht von den schönen Fassaden täuschen lassen durfte, die ihm anlässlich seiner Besuche oft präsentiert wurden. Im Jahresbericht von 1890 beschrieb er, wie er sich bemühte, seine Kontrollen effektiv zu gestalten: «Der Inspektor hat dieses Jahr in etwelcher Abweichung vom früheren Usus bei seinen Besuchen folgendes Verfahren eingeschlagen: er besuchte nicht eine Ortschaft complet nach der andern ab. Man erhält bei dieser Art von Inspektion nicht das gewünschte Resultat. Ist in einem Orte, wo eine Anzahl Pfleglinge versorgt sind, die Anwesenheit des Inspektors bekannt, so wird darauflos geputzt und gekleidet; wie es gewöhnlich im Hause aussieht, entgeht dem Beamten. Hauptsache ist, dass die Leute auf einen Besuch nicht vorbereitet sind und deshalb richtet der Inspektor seine Touren so ein, dass er jeweilen an einem Orte nur Einzelne besucht und dann wieder verschwindet, um später gelegentlich fortzufahren. Es mag dieses Verfahren die Inspektionskosten in etwas erhöhen, der Zweck der dabei erreicht wird, wiegt jedoch diese Mehrkosten auf. [...] Auf diese Weise ist der Pfleger nie sicher, ob und wann der Inspektor kommt. [...] Der Inspektor ging auch dieses Jahr bei seinen Besuchen mit der grösstmöglichen Gewissenhaftigkeit zu Werke; namentlich das Verlangen der Besichtigung der Schlafräume und der Kleider kommt den Leuten oft etwas quer, denn nöthige Rügen unter Androhung von Wegnahme werden, wenn erforderlich, nicht gespart. Auch wird jedem Pflegling (Erwachsene und grössere Kinder) Gelegenheit geboten, sich vor dem Inspektor unter vier Augen auszusprechen und wenn nöthig das Herz zu leeren. Bei der Platzierung unserer Armen wird namentlich bei den Kindern grosse Vorsicht angewendet. Das Inspektorat trachtet, soviel immer möglich, jeden Pflegort, den er zur Plazierung eines Pfleglings in nahe Aussicht nimmt, vorher selbst zu besichtigen, um sich zu vergewissern, ob Pflegling und Pfleger zusammen passen.»[25]

Trotz des hier artikulierten Problembewusstseins und obwohl auch 1890 eines der Kinder «wegen barbarischer Behandlung» aus seiner Pflegefamilie weggenommen werden musste, hielt man noch sehr lange an dieser Praxis der Fremdplatzierung von Kindern fest.[26] Die Unterbringung von Erwachsenen in privaten Haushalten wurde dagegen zunehmend skeptisch beurteilt. Man hatte immer mehr Mühe, geeignete Pflegeplätze zu finden, und ging deshalb dazu über, arme Erwachsene, die keinen eigenen Haushalt führen konnten, in Armenanstalten unterzubringen. Da aber die Stadt Bern über keine eigenen Einrichtungen verfügte, war sie gezwungen, ihre Leute in kantonalen oder privaten Anstalten zu platzieren, was problematisch war, weil die kantonalen Anstalten überfüllt waren und die Unterbringung mit erheblichen Kosten verbunden war. Seit den 1870er-Jahren diskutierten städtische Politiker deshalb über die Errichtung einer städtischen Armenanstalt. Noch unter der konservativen Regierung begann man mit der Planung, ohne allerdings mit dem Geschäft richtig voranzukommen. So war es schliesslich der neue, freisinnig dominierte Gemeinderat, der das Anliegen vorantrieb und dem Stadtrat ein Projekt vorlegte, das dieser 1890 verabschiedete. Den Bau der städtischen Armenanstalt Kühlewil betrachtete der Gemeinderat als «bedeutungsvollen Schritt zur Durchführung einer rationellen Reform des Armenwesens im Sinne einer konsequenten und erzieherischen Armenpflege».[27] Die Armenpflege habe ihre Aufgabe noch nicht erfüllt, solange sie das grösste Leiden nur notdürftig lindere. Sie müsse vielmehr «schwächliche und gebrechliche und durch das Elend heruntergekommene Mitmenschen unter ihre Obhut [nehmen] und dieselben durch eine gute Ernährung und beständige Aufsicht [bessern], auf diese Weise der Gesellschaft wieder [zurückführen] oder, wenn dieselben durch körperliche Gebrechen oder Altersschwäche verhindert sind, sich selbst zu erhalten, ihnen in einer Anstalt ein menschenwürdiges Dasein [bereiten].»[28]

Mit der Zustimmung des Stadtrates zu dieser Vorlage war der Weg frei für den Bau einer städtischen Armenanstalt. Als Standort wählte man das Kühlewil-Gut, ein landwirtschaftliches Anwesen, das weit ausserhalb der Stadt auf dem Längenberg liegt. Dort gab es genügend Raum für Anstaltsgebäude mit Schlafplätzen und Esssälen für insgesamt 400 Arme beiderlei Geschlechts und ausserdem für verschiedene Werkstätten und Arbeitsräume. Zudem gab es einen grossen Landwirtschaftsbetrieb, um die Selbstversorgung der Anstalt zu gewährleisten. Die männlichen Insassen der Anstalt mussten sowohl in der Landwirtschaft als auch in den Werkstätten arbeiten, die Frauen hauptsächlich in der Hauswirtschaft und im Nähatelier. Am 6. August 1892 konnte die Anlage feierlich eröffnet werden, nachdem schon seit 1891 eine kleine Zahl von «Pfleglingen» dort gelebt hatte. Im Eröff-

Abb. 4 Armenanstalt Kühlewil auf dem Längenberg 1914: Das Nähatelier war mit modernen Nähmaschinen ausgestattet. Die Frauen waren vor allem hier und in der Hauswirtschaft beschäftigt.

nungsjahr stieg die Zahl der Insassen auf 312[29] und nahm im nächsten Jahrzehnt noch leicht zu, auf rund 350 Personen im Jahr 1902.[30]

4. Sozialreform statt Klassenkampf: Sozialpolitische Initiativen im Kampf gegen die Arbeitslosigkeit

Die vorhandenen Strukturen der Armenpflege, auch wenn sie modernisiert und erweitert wurden, vermochten den neuen Problemen nicht mehr gerecht zu werden. Angesichts der wirtschaftlichen Depression und der grossen Arbeitslosigkeit in den 1870er- und 1880er-Jahren waren die Armenbehörden zunehmend mit Menschen konfrontiert, die nicht zur traditionellen Gruppe der Notarmen gehörten. Auf die arbeitslosen Arbeiter und Handwerker, die mangels Arbeits- und Erwerbsmöglichkeiten rasch verarmten und schliesslich gezwungen waren, um öffentliche Unterstützung nachzusuchen, waren die vorhandenen Institutionen nicht ausgerichtet. In den Achtzigerjahren setzte daher eine öffentliche Diskussion über das Problem der Arbeitslosigkeit ein, und die Einsicht verbreitete sich, dass konjunkturelle Gründe und nicht individuelles Versagen für die hohe Zahl der Arbeitslosen verantwortlich waren.

Abb. 5 Das Schusteratelier der Männer in der städtischen Armenanstalt Kühlewil. Das Bild wurde ebenfalls für die Landesausstellung von 1914 gemacht. Die männlichen Insassen mussten in der Landwirtschaft und in den Werkstätten der Anstalt mitarbeiten.

Im Februar 1887 reichten der Grütliverein, die Arbeiterpartei und der allgemeine Arbeiterverein im Berner Stadtparlament eine Petition ein, in der sie die Schaffung einer unentgeltlichen öffentlichen Arbeitsvermittlungsstelle forderten. An sie sollten sich arbeitslos gewordene Männer und Frauen wenden können, um rascher wieder eine Stelle zu finden. Der Grosse Stadtrat setzte eine Kommission ein, die das Anliegen prüfte. In einem umfassenden Bericht, in dem sie nicht nur die Situation auf dem bernischen Arbeitsmarkt analysierte, sondern auch über Erfahrungen mit Arbeitsvermittlungsstellen in anderen Städten im In- und Ausland berichtete, befürwortete die Kommission die Schaffung einer städtischen Stelle für Arbeitsvermittlung und legte einen entsprechenden Vorschlag vor, den der Gemeinde- und der Stadtrat guthiessen. Zu Beginn des Jahres 1889 nahm die Anstalt für Arbeitsnachweis den Betrieb auf. Der Erfolg der neuen Einrichtung hielt sich anfänglich in engen Grenzen. Die Arbeitssuchenden nahmen dieses Angebot nur zögernd in Anspruch, und die Arbeitgeber bevorzugten die herkömmlichen Wege der Personalrekrutierung. Vor allem bei den Männern war die Vermittlungsquote mit rund einem Viertel der Stellensuchenden zudem nicht sehr hoch, während bei den Frauen auf diesem Weg immerhin etwa drei Viertel eine neue Stellen fanden. Ein Grund für die Startschwierigkeiten der Arbeitsvermittlungsanstalt war wohl auch die Tat-

sache, dass die Dienstleistung zunächst gebührenpflichtig war, anders als es die Petitionäre 1887 gefordert hatten. Nachdem im Jahr 1900 die Gebühren abgeschafft wurden, nahmen die über das Vermittlungsbüro angebotenen Stellen ebenso stark zu wie die Stellengesuche und die Zahl der erfolgreich vermittelten Stellen.[31]

Auch wenn sich die Erfolge erst allmählich einstellten, signalisiert die Einrichtung eines Arbeitsvermittlungsbüros doch, dass bei den Politikern ein Umdenken begonnen hatte. Man fing an, soziale Problemlagen differenzierter wahrzunehmen und entsprechend auch nach differenzierten Lösungen zu suchen. Die Arbeitslosigkeit wurde als strukturelles Problem erkannt, das nicht mehr mit traditionellen armenpflegerischen Massnahmen angegangen werden konnte, sondern gezielte Massnahmen erforderte. Die Schaffung der Stelle für Arbeitsnachweis war der Versuch, den Arbeitsmarkt besser in den Griff zu bekommen und zu bewirtschaften, um den Arbeitslosen, deren Situation nicht mehr nur als selbstverschuldet betrachtet wurde, den stigmatisierenden Gang zum Armenbüro zu ersparen.

Da sich die angestrebte Senkung der Arbeitslosenzahlen auf diesem Weg nicht erreichen liess und die Arbeitslosigkeit zu Beginn der Neunzigerjahre gar noch anstieg, veranlassten der Arbeitersekretär Nikolaus Wassilieff und der Universitätsprofessor und sozialdemokratische Stadtrat Adolf Vogt (1823–1907) zusammen eine Untersuchung über die Arbeitslosigkeit in der Stadt Bern. Die Arbeitslosenenquete, die im Winter 1891/92 durchgeführt wurde, ergab, dass die Zahl der Arbeitslosen in der Stadt überraschend hoch war. Es zeigte sich, dass weitere Massnahmen nötig waren, um die Betroffenen zu unterstützen.[32] 1892 nahm unter der Leitung des Stadtpräsidenten und Armendirektors Eduard Müller eine 20-köpfige Arbeitslosenkommission ihre Arbeit auf, um nach Lösungen für das Problem der Arbeitslosigkeit zu suchen. Der Kommission gehörten unter anderen auch Wassilieff, Vogt und der Präsident der Sozialdemokratischen Partei der Stadt Bern, Albert Steck (1843–1899), an. Das Gremium gliederte sich in drei Unterkommissionen auf: Eine erste befasste sich mit Arbeitsbeschaffungsmassnahmen und schlug vor, ein Kieslager durch Arbeitslose abzubauen. Die zweite Subkommission diskutierte Szenarien für eine Arbeitslosenunterstützung, und die dritte Gruppe hatte den Auftrag, die Wohn- und Ernährungssituation der Arbeitslosen zu untersuchen. Noch bevor diese die Arbeit aufnahm, legte die zweite Subkommission bereits ihren Vorschlag vor: Es solle eine Versicherung geschaffen werden, mit deren Hilfe sich die grösste Gruppe unter den Arbeitslosen, die Bauhandlanger, gegen Arbeitslosigkeit versichern könnten. Eine solche Versicherungskasse solle vorerst versuchsweise für zwei Jahre eingeführt werden, zum einen aus den Beiträgen der Versicherten, zum anderen aus Subventionen der Stadt finanziert werden und von einer paritätisch aus Mitgliedern des Gemeinderates und

der Arbeiterunion bestehenden Kommission beaufsichtigt werden.[33] Dieser Vorschlag der Subkommission, der im Wesentlichen auf den Arbeitersekretär Wassilieff zurückging, war ebenso innovativ wie zukunftsweisend. Er zielte darauf ab, die Arbeitslosigkeit aus dem Kontext der Armengenössigkeit herauszulösen. «Die Arbeitslosenversicherung entspringt dem Wunsche, Personen, welche wegen Mangels an Arbeitsgelegenheit vorübergehend in Not geraten, ausreichende Unterstützung angedeihen zu lassen, und zwar in einer Form, durch welche die gewährte Unterstützung den Wohltätigkeitscharakter verliert und die Annahme derselben als die Ausübung eines dem Notleidenden zustehenden Rechtes erscheint»,[34] so umschrieb der Berner Volkswirtschaftsprofessor Naum Reichesberg 1902 den Charakter der Arbeitslosenversicherung, der sie von der herkömmlichen Armenunterstützung unterschied. Vom Übergang von einer auf Wohltätigkeit basierenden Hilfe zu einem auf Rechten basierenden Anspruch erhoffte man sich insbesondere die Überwindung der Stigmatisierung, die mit der Armengenössigkeit immer verbunden blieb.[35] Die Kommission, die diesen Vorschlag einstimmig guthiess und an den Gemeinderat überwies, argumentierte denn auch in diesem Sinn. Arbeitslosigkeit werde sich auch künftig nicht vermeiden lassen, deshalb brauche es Hilfsmassnahmen, bevor die Betroffenen die als erniedrigend empfundene Armenunterstützung beanspruchen müssten. Anders war die Haltung der konservativen Gegner der Arbeitslosenkasse im Stadtrat. Sie wollten statt einer subventionierten Arbeitslosenversicherung lieber eine finanzielle Unterstützung der Gemeinde für den städtischen Hilfsverein, einen privaten Armenverein, der den arbeitslos gewordenen Familien eine Unterstützung zukommen lassen könnte.[36] Nach einer intensiven politischen Diskussion, die zeitweise in eine heftige Polemik gegen den Arbeitersekretär Wassilieff mündete, beschloss der Stadtrat schliesslich, eine allgemeine Arbeitslosenversicherung zu schaffen, die allerdings den männlichen Arbeitern vorbehalten war.[37] Am 1. April 1893 eröffnete Bern die erste kommunale Versicherungskasse ganz Europas, ein Pionierprojekt, das weit über die Stadt ausstrahlte, wie in den Verwaltungsberichten der Stadt nicht ohne Stolz vermerkt ist.[38]

5. Sozialer Wohnungsbau als Antwort auf die Wohnungsnot der Armen

Neben der Arbeitslosigkeit war es vor allem die enorme Wohnungsnot, die den Unterschichten in der Stadt Bern zu schaffen machte. Seit 1860 war die Bevölkerung stark gewachsen, ohne dass das Angebot an billigem Wohnraum entsprechend zugenommen hatte. Im Gegenteil, die grosse Nachfrage führte zu einem enormen Anstieg der Mieten. Die Arbeiterfamilien waren

gezwungen, zusätzlich Schlafgänger in ihre ohnehin schon engen Wohnungen aufzunehmen, um die Mieten bezahlen zu können. Die günstigen Wohnungen, oft genug in einem äusserst prekären baulichen und sanitarischen Zustand, waren dadurch chronisch überbelegt. In den 1860er-Jahren reagierten die Behörden, aufgeschreckt durch mehrere Cholera- und Typhusepidemien in den Schweizer Städten, mit einer Verschärfung der bau- und gesundheitspolizeilichen Vorschriften. Die Behörden verboten das Vermieten von Kellerräumen oder Stallungen und intervenierten bei Wohnungsvermietern, deren Wohnungen den minimalen Vorschriften hinsichtlich Luft und Heizung nicht genügten. Doch damit verschärfte sich die Wohnungsnot eher noch. Die konservative Regierung war nicht willens, etwas gegen diesen Notstand zu unternehmen, und vertraute auf den Markt und auf private Initiativen.[39]

Erst mit dem Wechsel der politischen Machtverhältnisse änderten die Behörden ihre Haltung gegenüber dem sich inzwischen weiter verschärften Problem der Obdachlosigkeit. Nachdem im Sommer 1889 fast hundert Familien gar keine oder nur eine unzumutbare Unterkunft hatten und teilweise im Bremgartenwald übernachten mussten, entschloss sich der Gemeinderat zum Handeln.[40] Er setzte eine Kommission ein, welche Notunterkünfte für obdachlose Familien im leer stehenden Schloss Köniz sowie in der Kaserne im Beundenfeld fand. Zudem schlug sie vor, dass die Stadt Arbeiterwohnungen bauen solle. Der Kommissionsvorschlag fand die Zustimmung des Gemeinderates, und der Stadtrat verabschiedete im November einen entsprechenden Antrag. Auch dies war ein Entscheid mit Pioniercharakter: Als erste Schweizer Stadt entschied Bern, die Wohnungsnot seiner Unterschichten durch den Bau von Sozialwohnungen zu bekämpfen.[41]

In einem ersten Schritt errichtete die Stadt nun auf einem städtischen Grundstück im Wylerfeld eine Siedlung mit 14 Doppelhäuschen, bestehend aus je zwei Wohnungen mit einem grösseren Zimmer, einem Vorzimmer, das auch als Küche benutzt werden konnte, einem Keller und einem Estrich. Schon im Februar 1890 waren die neuen Häuser bezugsbereit. Gleichzeitig wurde freilich deutlich, dass diese ersten Massnahmen bei Weitem nicht ausreichen würden, um der akuten Wohnungsnot Herr zu werden. Der Gemeinderat beantragte deshalb, die Siedlung im Wylerfeld zu erweitern und in Ausserholligen eine ähnliche Anlage zu erstellen. Nach einer längeren Diskussion, in der die Konservativen davor warnten, dass das Angebot von guten Arbeiterwohnungen neue Arbeiter und damit neue Sozialfälle in die Stadt locken würde, stimmte der Stadtrat den Plänen des Gemeinderates zu; die Stadt konnte weitere Sozialwohnungen bauen. Bis 1896 errichtete sie insgesamt 182 Arbeiterwohnungen, 100 davon im Wylerfeld und 82 in Ausserholligen.[42]

Abb. 6 Die städtische Arbeitersiedlung Wylerfeld, rechts unten im Bild zwischen Standstrasse, Scheibenstrasse und Wylerringstrasse, auf einer Luftaufnahme um 1930. Die Siedlung war ein sehr frühes Beispiel kommunalen sozialen Wohnungsbaus. Die Zweifamilienhäuser mit grossen Gärten mussten ab 1956 grossen Wohnblöcken und dem Quartierzentrum Wylerhuus weichen.

Sozialer Wohnungsbau als Massnahme gegen die Proletarisierung der Arbeiter

Die Lösungen im Kampf gegen die Wohnungsnot waren von der Angst vor einer weiteren gesellschaftlichen Polarisierung und vom politischen Willen zum sozialen Ausgleich geprägt. Dies zeigen die Argumente, welche insbesondere der Stadtpräsident und Armendirektor Eduard Müller zugunsten des Projekts vorbrachte: «Ich will nicht reden vom humanitären Standpunkt, welcher gebietet, dass man den Nächsten in der Noth helfe», meinte er in seinem Plädoyer vom 15. November 1889 vor dem Berner Stadtrat, «sondern vom Interessenstandpunkt. Familien ohne Obdach gehen zu Grunde; sie sind in kurzer Zeit dem Proletariat überliefert.»[43] Wenn Müller hier vor einer Proletarisierung der obdachlosen Familien warnte, so benutzte er einen Begriff, der in den sozialen und politischen Auseinandersetzungen seiner Zeit einen gefährlichen Klang hatte. «Proletariat» evozierte Klassenkampf und damit eine Gefährdung der gesellschaftlichen Ordnung – etwas, das nicht nur Müller um jeden Preis verhindern wollte, wie

er wenig später angesichts des Käfigturmkrawalls auch beweisen sollte. Die Wohnungsnot, so betonte Müller, habe eine grosse soziale Bedeutung. In den elenden Wohnbedingungen der Unterschichten sah er nicht nur eine Gefahr für die Gesundheit der Betroffenen und der Allgemeinheit, sondern vor allem auch den Keim für die Zerrüttung der Familien und für einen sittlichen Verfall: «Die Wohnungen, in welchen der grösste Theil unserer ärmeren Bevölkerung gegenwärtig zu leben gezwungen ist, sind in ihrer grossen Mehrzahl ebenso theuer als schlecht. In engen, dunkeln, oft schwer zugänglichen Räumen, die den Besucher durch ihre dumpfe Atmosphäre, ihr schmutziges und unordentliches Aussehen von vorneherein abstossen, leben ganze Familien dicht zusammengedrängt, häufig noch unter Feuchtigkeit und Kälte leidend. Krankheiten aller Art, frühzeitiges Siechthum, Zank und Unzufriedenheit, Unreinlichkeit und Unordnung, von schlimmeren Lastern nicht zu sprechen, sind die Folge dieses Lebens. Der Mann findet nach des Tages schwerer Arbeit kein freundliches Heim, das ihm Ruhe und Erholung gewährt; er wird der Familie und dem häuslichen Leben entfremdet. Die Frau hat keinen Ansporn, im Hauswesen Ordnung und Sauberkeit zu schaffen, es ist das in solchen Räumen oft auch nicht möglich. Das Hauswesen verlottert, die Kinder verlottern und die Eltern entfremden sich gegenseitig. Die Familie fällt auseinander, die Energie und Arbeitslust gehen verloren und die Spekulation auf die Armenkasse beginnt. Sie wird nicht wenig gefördert durch den monatlich zu entrichtenden, im Verhältnis zum Gebotenen sowohl als im Verhältnis zum Arbeitslohne viel zu hohen Miethzins. Es kommen dazu die Sorgen um den täglichen Lebensunterhalt. Die Lebensmittel sind theuer. Kaffee, Brod, Kartoffeln sind beinahe die einzige Speise, welche der karge Verdienst zu beschaffen gestattet. Die Ernährung ist eine ungenügende und schlechte und die Zuflucht zum Alkohol ein leider nur zu häufiger Nothbehelf dieser Ärmsten.»[44]

Mit dieser drastischen Schilderung der Wohnsituation der Unterschichten und deren sozialen Folgen machte Müller dem Stadtrat deutlich, worum es bei dem Projekt der städtischen Arbeitersiedlungen in seinen Augen ging: Durch die Bereitstellung von ausreichend Wohnraum in befriedigender Qualität und zu erschwinglichen Preisen sollte eine Auflösung und Zerstörung der Familien und damit der sozialen Ordnung überhaupt vermieden und die drohende Entstehung einer Situation des Klassenkampfes abgewendet werden. «Wir ziehen damit eine Schranke gegen das Anwachsen des Proletariats und gegen den Verfall des Familienlebens»[45], so brachte Müller das Anliegen des Gemeinderates auf den Punkt. Natürlich erhoffte man sich auch eine Entlastung des Armenetats, wenn die Betroffenen durch eine Verbesserung der Lebenssituation ihre Arbeits- und Erwerbsfähigkeit erhalten konnten: «Mit der Armenfrage steht das Projekt des Gemeinderathes nur insofern in Zusammenhang, als dasselbe prophylaktische

Massnahmen betrifft und durch Erstellung billiger und gesunder Wohnungen für Arbeiterfamilien der Armuth vorzubeugen bezweckt»[46], entgegnete Müller in der Stadtratsdebatte vom 23. Oktober 1890 jenen, die vor einem Zuzug armer Familien in die Stadt aufgrund des verbesserten Wohnungsangebots warnten. Ferner wurden in der Stadtratsdebatte auch volkserzieherische Argumente zugunsten des Siedlungsbaus vorgebracht: Die ordentlichen Wohnverhältnisse stärkten den Ordnungssinn, und die kleinen Gartenparzellen, mit denen die Häuser versehen seien, würden die Arbeiter dazu animieren, in ihrer Freizeit Gartenarbeit zu leisten statt die Wirtshäuser zu besuchen. Damit werde auch das Familienbudget entlastet und das familiäre Zusammenleben gestärkt. Die soziale Wohnbautätigkeit war somit ein weiterer Baustein in einem ganzen Gefüge sozialpolitischer Innovationen, mit denen die bessere Integration der Arbeiterbevölkerung in das bürgerliche Gemeinwesen gefördert und die gesellschaftliche Polarisierung bekämpft werden sollte.[47]

6. Kinderhorte, Kinderkrippen und Kindergärten als Armutsprävention

Ein weiteres sozialpolitisches Massnahmenbündel, das die Berner Behörden in den 1890er-Jahren vorantrieben, mutet erstaunlich aktuell an. Es ging darum, Einrichtungen zur ausserfamiliären Kinderbetreuung zu schaffen. Seit den 1870er-Jahren existierten in der Stadt Bern eine Reihe von privaten Kinderhorten, Kinderkrippen und Kindergärten, die in der Regel von karitativen Vereinen geführt wurden.[48] Sie sollten die Kinder jener Familien betreuen, deren Mütter erwerbstätig waren. Angesichts der starken Zunahme der Arbeiterbevölkerung in der Stadt Bern reichten indes die wenigen Betreuungsplätze in den privaten Einrichtungen bei Weitem nicht aus, die vorhandene Nachfrage zu befriedigen.

Deshalb ergriff der freisinnige Stadtrat Kurt Demme (1840–1911) die Initiative und schlug 1891 dem Gemeinderat die Schaffung von städtischen Einrichtungen zur Kinderbetreuung vor. Demme forderte ein Engagement der Stadt, die dafür sorgen müsse, dass die Mütter in die Lage versetzt würden, zum Erwerbseinkommen der Familie beizutragen, ohne dass sie gezwungen seien, die Kinder unbeaufsichtigt zu lassen. Mit der Schaffung von Kinderhorten könne man der Verwahrlosung der unbetreuten Kinder vorbeugen, die sich auf der Strasse aufhielten und dort den «Einflüssen des Gassenschlingeltums» und der damit verbundenen «sittlichen Korruption» ausgeliefert seien. Indem die Kinder in städtischen Kinderhorten betreut würden, könne man das Überhandnehmen von Jugendkriminalität verhindern und letztlich wiederum Auslagen bei den Fürsorgekosten einsparen.[49]

Der Gemeinderat lehnte den Vorstoss mit der Begründung ab, die Stadt könne angesichts anderer kostspieliger Aufgaben dieses neue Projekt nicht finanzieren. Hingegen erklärte er sich bereit, private Einrichtungen mit Subventionen zu unterstützen. Die städtischen Subventionen führten in der Folge tatsächlich zu einer markanten Ausweitung des privaten Angebots an Betreuungsplätzen. So errichtete der Quartierleist in der Länggasse den ersten Kinderhort der Stadt und bald darauf eröffnete der Gemeinnützige Verein in der Lorraine eine entsprechende Institution. Dieser Verein, dessen Vizepräsident Kurt Demme war, übernahm auch die Führung des Horts in der Länggasse und schuf in den folgenden Jahren zahlreiche weitere Einrichtungen, sodass 1916 insgesamt 763 Betreuungsplätze zur Verfügung standen. Interessanterweise verortete man das Problem der Verwahrlosung zunächst sehr geschlechtsspezifisch: Es waren in den ersten Jahren ausschliesslich Knaben, die in den Kinderhorten Aufnahme fanden. Erst nach 1900 wurden die ersten Mädchen aufgenommen. Später stieg ihre Zahl an und ihr Anteil machte zirka einen Drittel aus.[50]

Das Problem der Kinderbetreuung stellte sich indes nicht nur bei den Schulkindern, die in den Horten beaufsichtigt wurden, sondern mindestens ebenso dringlich bei den Kleinen, für die in den Neunzigerjahren erst vier private Krippen in der Altstadt (seit 1873), in der Lorraine (seit 1874), in der

Abb. 7 Die 1880 gegründete Kinderkrippe in der Länggasse wurde ab 1898 durch die Stadt Bern subventioniert. Das vorliegende Bild stammt ebenfalls aus einem Album für die Landesausstellung von 1914.

Länggasse (seit 1880) und im Mattenhof (seit 1894) zur Verfügung standen. Die neuen Arbeitersiedlungen im Wylerfeld und in Ausserholligen dagegen hatten keinerlei Betreuungsangebote für Kleinkinder, obwohl dort das Bedürfnis gross war. So schlug die städtische Geschäftsprüfungskommission 1896 vor, je eine kommunale Kinderkrippe in den beiden Arbeiterquartieren zu schaffen. Die Initianten und der städtische Armendirektor Rudolf Schenk waren sich einig, dass Kinderkrippen nicht nur aus ökonomischen Gründen, als Entlastung für die betroffenen Arbeiterfamilien, wichtig waren, sondern dass sie auch eine wichtige hygienische und erzieherische Rolle übernehmen sollten, indem Fachleute dort die Mütter über die Prinzipien der richtigen Kindererziehung aufklärten. Dies versuchten später auch die Mütterberatungsstellen und die Säuglingspflegevereine zu erreichen. Dennoch wollten die Verantwortlichen auch bei den Kinderkrippen zunächst lieber die private Initiative stärken als eigene, kommunale Einrichtungen schaffen. 1898 beschloss deshalb der Gemeinderat, die privaten Kinderkrippen zu subventionieren. Auch hier nahm die Stadt Bern wieder eine Vorreiterrolle ein: Bern war die erste Gemeinde in der Schweiz, welche die Kinderkrippen mit städtischen Subventionen unterstützte. Die Diskussion um die Krippenfrage war damit aber noch nicht zu Ende. Ein Jahr später einigte sich der Gemeinderat darauf, den durch den Lastenausgleich und das neue kantonale Armengesetz von 1897 geschaffenen finanziellen Spielraum zu nutzen und, entgegen der früheren Beschlüsse, in der Matte und später auch in Ausserholligen und im Wylerfeld kommunale Krippen zu errichten. Auch hier gingen die Behörden wiederum innovative Wege, indem sie entschieden, die Krippen mit einem Kindergarten zu verbinden. Sie beabsichtigten damit, das Krippenpersonal zu entlasten, indem die älteren Kinder den Betreuerinnen bei der Pflege der Kleinen zur Hand gehen könnten, und sie hofften, dass die Kinder aus den ärmeren Familien intellektuell gefördert würden.[51]

Auch wenn das städtische Engagement auf dem Gebiet der Kinderbetreuung nicht ganz so weitreichend war wie etwa beim sozialen Wohnungsbau oder beim Kampf gegen die Arbeitslosigkeit, so stellte die Subventionierung von Kinderhorten und Kinderkrippen doch eine bemerkenswerte Ergänzung und Erweiterung des sozialpolitischen Dispositivs dar, mit dem die Stadt Armutsprävention betrieb: Das Erwerbseinkommen der Mütter sollte die Familien vor der Fürsorgeabhängigkeit bewahren und die Beaufsichtigung und erzieherische Betreuung der Kinder sollte deren Verwahrlosung verhindern.[52]

7. Armutsbekämpfung durch Sozialreform – eine Bilanz

Die Stadt Bern sah sich nach dem Wechsel der politischen Mehrheitsverhältnisse in den späten Achtzigerjahren mit grossen Herausforderungen konfrontiert. Nach dem jahrzehntelangen Reformstau unter dem konservativen Regime mussten die neuen politischen Entscheidungsträger angesichts der ökonomischen Krise und der damit verbundenen wachsenden sozialen Spannungen rasch Antworten auf die anstehenden Probleme suchen.

Aus heutiger Perspektive ist es bemerkenswert, dass die damaligen Akteure in dieser anspruchsvollen Ausgangslage innovative Lösungsstrategien entwickelten, die eine soziale Integration der marginalisierten Gruppen anstrebten. Auf der einen Seite bemühten sich die Stadtbehörden, mit einer vorsichtigen Umstrukturierung des Armenwesens, dem langsamen Aufbau einer professionellen Verwaltung und der Schaffung neuer Institutionen die wachsende Zahl der Unterstützungsbedürftigen nach den damals gültigen Standards der Armenpflege zu betreuen. Auf der anderen Seite versuchten die Verantwortlichen, allen voran der Armendirektor in Zusammenarbeit mit einigen Vertretern der Arbeiterbewegung und der Sozialdemokratie, die Verarmung und die soziale Marginalisierung der von der Krise betroffenen Arbeiterinnen und Arbeiter zu verhindern, indem ganz neue Wege eingeschlagen wurden: So richtete der Gemeinderat eine Arbeitsvermittlungsstelle für die Arbeitslosen ein. Als sichtbar wurde, dass damit das Problem nicht gelöst werden konnte, schuf er eine Arbeitslosenversicherung, um die Betroffenen vor dem Abstieg in die Unterstützungsabhängigkeit zu bewahren. Damit fand ein sozialpolitischer Paradigmawechsel statt, der im 20. Jahrhundert die Basis für die Ausbildung des Sozialstaates bilden sollte: Das Prinzip der bedarfsabhängigen Armenfürsorge wurde durch das Prinzip des sozialversicherungsrechtlichen Anspruchs auf Unterstützung ersetzt, um der Stigmatisierung der Betroffenen durch die Armengenössigkeit vorzubeugen. Ein ähnliches Ziel verfolgten die Stadtbehörden auch mit dem Bau von Sozialwohnungen: Indem sie den einkommensschwachen Arbeiterfamilien günstigen und guten Wohnraum zur Verfügung stellten, wollten sie einerseits deren Erwerbsfähigkeit erhalten und andererseits deren völlige Marginalisierung verhindern. Schliesslich erkannten die Verantwortlichen in der städtischen Politik, dass öffentliche Kinderbetreuungsangebote etwas zur besseren sozialen Integration der Unterschichten beitragen konnten: Krippen, Horte und Kindergärten ermöglichten den Müttern, durch Erwerbsarbeit zum Familieneinkommen beizutragen und damit die ökonomische Basis der Familie zu verbessern. Gleichzeitig bekamen die Kinder zumindest einen begrenzten Zugang zu Lernmöglichkeiten.

Bei der Suche nach den neuen Lösungen kamen auch neue Instrumente zum Zug. Die gezielte und effiziente Problemlösung, wie sie sozialreforme-

risch gesinnte Exponenten der städtischen Politik anstrebten, setzte mehr und exakteres Wissen über die tatsächlichen sozialen Verhältnisse voraus. Die sozialpolitischen Interventionen sollten sich auf verlässliche Analysen der sozialen Problemlagen stützen, und dazu mussten die Problemzonen der Gesellschaft mit den neuen Methoden der entstehenden Sozialwissenschaften untersucht werden. Das Vertrauen in den Wert von genauen Informationen teilten die freisinnigen Reformer mit den Repräsentanten der Arbeiterbewegung. So führten Adolf Vogt und Nikolaus Wassilieff eine Enquete über das Problem der Arbeitslosigkeit in der Stadt Bern durch, um ihre Forderungen mit statistischen Daten erhärten zu können. 1896 beauftragte der Gemeinderat den Winterthurer Statistiker Carl Landolt (1869–1923) damit, die Lage auf dem Wohnungsmarkt der Stadt Bern genau zu untersuchen. Das Resultat war eine reichhaltige Wohnungsenquete, die den Verantwortlichen ausserordentlich wertvolle Entscheidungsgrundlagen in die Hand gab.[53] 1899 schlug der Gemeinderat die Einrichtung eines statistischen Amtes vor, von dem er sich wichtige Entscheidgrundlagen für nahezu alle anstehenden Probleme auf administrativem, wirtschaftlichem, baulichem, steuerlichem, sanitarischem oder bildungspolitischem Gebiet erhoffte.[54] Das Vorhaben scheiterte zwar vorerst in einer Volksabstimmung, zeugt aber vom Willen, sozialpolitisches Handeln auf rationale Grundlagen in Form von wissenschaftlichen Analysen zu stützen.[55]

Gewiss, die neu geschaffenen Institutionen waren weit davon entfernt, problemlos zu funktionieren. Es gab Umsetzungsprobleme sowie Rückschläge, und die integrativen Intentionen, die bei der Schaffung der neuen Einrichtungen geäussert wurden, erwiesen sich in der Praxis allzu oft als Illusionen. Indem die Arbeitslosenversicherung den Männern vorbehalten war, überliess man etwa die Frauen der Fürsorge und der damit verbundenen Stigmatisierung. Mit den neuen Betreuungsangeboten für die Arbeiterkinder waren auch disziplinierende Absichten verbunden: In Krippen und Horten sollten den Kindern die Normen der bürgerlichen Gesellschaft vermittelt werden und die Arbeitermütter sollten mit den Standards der bürgerlichen Hausfrauen vertraut gemacht werden. Zudem zeigte es sich bald, dass der Besuch von Krippen im Kontext einer dominanten bürgerlicher Familienideologie, die davon ausging, dass eine gute Mutter nicht erwerbstätig sein sollte, sehr schnell ebenfalls stigmatisierend wirkte. Schliesslich folgten all die innovativen und integrativen Lösungen nicht nur einem humanistischen Impetus, sondern sie waren wesentlich von der Angst vor sozialen Konflikten inspiriert und sollten eine Radikalisierung der Arbeiterschaft verhindern. Dies liess sich allerdings doch nicht ganz vermeiden, was sich anlässlich des Käfigturmkrawalls zeigen sollte.

Dennoch: Die Zeit zwischen 1888 und dem beginnenden 20. Jahrhundert war für Bern eine Phase, in der trotz krisenhafter Rahmenbedingungen

eine erstaunlich dynamische Entwicklung möglich war. Die politisch Verantwortlichen zeigten sich für neue Strategien offen, suchten trotz massiver sozialer und politischer Spannungen die Zusammenarbeit zwischen den dominanten Freisinnigen und der oppositionellen Arbeiterbewegung und machten diese für die Lösung der anstehenden Probleme fruchtbar.[56]

Abkürzungen

SAB	Stadtarchiv Bern
VB	Verwaltungsbericht der Stadt Bern

Bildnachweis

Abb. 1	Grafik: Brigitte Schnegg. Quelle: VB.
Abb. 2	Denkschrift der Speiseanstalt der Untern Stadt Bern zu ihrem 50jährigen Bestehen 1877/78–1927/28. Bern, 1928, S. 49.
Abb. 3	Staatsarchiv des Kantons Bern, T 1091-3.
Abb. 4, 5	Staatsarchiv des Kantons Bern, T 1091-4.
Abb. 6	SAB, Fotosammlung, SF M 41.
Abb. 7	Staatsarchiv des Kantons Bern, T 1091-2.

Anmerkungen

1 Dieser Aufsatz stützt sich auf Ergebnisse des Forschungsprojekts «Staatliche Fürsorge und gesellschaftliche Marginalität. Geschlechterordnung, Leitbilder und Interventionspraktiken der Sozialarbeit in der Stadt Bern», das im Rahmen des Nationalen Forschungsprogramms NFP 51 «Integration und Ausschluss» am Interdisziplinären Zentrum für Geschlechterforschung der Universität Bern durchgeführt worden ist. Die Forschungsgruppe bestehend aus Sonja Matter und Gaby Sutter hat unter meiner Leitung die Entwicklung der Diskurse in der schweizerischen Armenpflege und die Veränderungen der Fürsorgepraktiken im 20. Jahrhundert am Beispiel der Stadt Bern untersucht. Für den Schlussbericht des Projekts vgl. http://www.izfg.unibe.ch/pdf/ergebnisse_NFP51.pdf. Ich danke meinen Kolleginnen für ihre Anregungen.

2 Junker, Beat: Die Entstehung des demokratischen Volksstaates 1831–1880. Bern, 1990 (Geschichte des Kantons Bern seit 1798, Bd. 2) (Archiv des Historischen Vereins des Kantons Bern, 73), 323–337, 352–368; Schnegg, Brigitte: Armut. 19. und 20. Jahrhundert. In: Historisches Lexikon der Schweiz. Basel, Bd. 1 (2002), 509–511.

3 Tanner, Albert: Arbeitsame Patrioten – wohlanständige Damen. Bürgertum und Bürgerlichkeit in der Schweiz 1830–1914. Zürich, 1995, 520–545, 574–603; Tögel, Bettina: Die Stadtverwaltung Berns. Der Wandel ihrer Organisation und die Aufgaben von 1832 bis zum Beginn der 1920er Jahre. Zürich, 2004, 13–64.

4 1870 betrug der Anteil der Stimmberechtigten an der Gesamtbevölkerung 5,3%; Tögel (wie Anm. 3), 24.

5 Rentiers waren Personen, die ganz oder überwiegend von ihrem Vermögen und nicht von einem Arbeitseinkommen lebten.

6 Dazu ausführlich Tanner (wie Anm. 3), 574–603.

7 Ebenda, 600.

8 Erne, Emil: Stadtpolitik zwischen Patriziat und Frauenmehrheit. Der Aufbau der Gemeindeorganisation und die Kämpfe um die politische Macht. In: Barth, Robert; Erne, Emil; Lüthi, Christian (Hrsg.): Bern – die Geschichte der Stadt im 19. und 20. Jahrhundert.

Stadtentwicklung, Gesellschaft, Wirtschaft, Politik, Kultur. Bern, 2003, 108–167, hier 118–123.

9 Tögel (wie Anm. 3), 37–53.

10 Die sechs Direktionen waren: 1. Präsidialabteilung, 2. Polizeidirektion, 3. Finanzdirektion, 4. Baudirektion, 5. Schuldirektion, 6. Armendirektion.

11 Bähler, Anna: Von der Altstadt in der Aareschlaufe zur Stadtregion. In: Barth, Robert; Erne, Emil; Lüthi, Christian (Hrsg.): Bern – die Geschichte der Stadt im 19. und 20. Jahrhundert. Stadtentwicklung, Gesellschaft, Wirtschaft, Politik, Kultur. Bern, 2003, 10–45, hier 16–20; Tögel (wie Anm. 3), 106–112.

12 Tögel (wie Anm. 3), 27–34.

13 Ebenda, 248–252, 257–263.

14 VB, 1892, 91f.

15 Tanner (wie Anm. 3), 609–622.

16 Erne (wie Anm. 8), 127f.; Fritzsche, Bruno: Der Käfigturmkrawall 1893. Destabilisierung im städtischen Wachstumsprozess. In: Geschichte der Gegenwart, Festgabe für Max Silberschmidt. Zürich, 1981, 157–178; Stauffer, Peter: 60 Mann und ein Befehl. Der Käfigturmkrawall vom 19. Juni 1893. In: Berner Zeitschrift für Geschichte und Heimatkunde, Jg. 55 (1993), 203–232; Tanner (wie Anm. 3), 620–622; Gruner, Erich (Hrsg.): Arbeiterschaft und Wirtschaft in der Schweiz 1880–1914. Soziale Lage, Organisation und Kämpfe von Arbeitern und Unternehmern, politische Organisation und Sozialpolitik. Zürich. Bd. 3 (1988), 529–536.

17 Wild, Albert; Schmid, Carl Alfred: Vademecum für Armenpfleger. Zürich, 1902.

18 Wild, Albert: Das Elberfelder Armenpflege-System. In: Der Armenpfleger, Jg. 1 (1903/04), 41–43, 49–53, 57–59, 65–67, hier 58f. Ich danke Sonja Matter für den Hinweis auf dieses Zitat.

19 VB, 1888, 9.

20 SAB, E0, Allgemeine Organische Vorschriften für die Gemeindeverwaltung der Stadt Bern 1888, Art. 148–153.

21 Ebenda, Art. 155.

22 SAB, E0, Reglement für die Armenpflege der Stadt Bern vom 1.7.1910, Art. 4. Kanton Bern: Gesetz über das Armenwesen vom 1.7.1857, § 2; Gesetz über das Armenwesen vom 28.11.1897, § 2.

23 Die genauen Zahlen für das Jahr 1888: Erwachsene in Selbstpflege: 449; Erwachsene verkostgeldet: 108; Erwachsene in Anstalten: 328; Kinder in Selbstpflege: 143; Kinder verkostgeldet: 629; Kinder in Anstalten: 77. Quelle: VB, 1888, 11.

24 Leuenberger, Marco: Verdingkinder. Geschichte der armenrechtlichen Kinderfürsorge im Kanton Bern, 1847–1945. Lizentiatsarbeit Universität Fribourg, 1991; Schürpf, Markus; Frehner, Matthias (Hrsg.): Paul Senn, Fotoreporter. Zürich, 2007, 130f.

25 VB, 1890, 210f.

26 Ramsauer, Nadia: «Verwahrlost». Kindswegnahmen und die Entstehung der Jugendfürsorge im schweizerischen Sozialstaat 1900–1945. Zürich, 2000.

27 VB, 1890, 9.

28 Ebenda.

29 VB, 1893, 253.

30 VB, 1902, 121; Freudiger, Hans: Die Fürsorgeanstalt Kühlewil. In: Statistisches Amt der Stadt Bern: Vierteljahresberichte, 17 (1943), 87–99.

31 Vgl. dazu Tögel (wie Anm. 3), 191–195, 362.

32 Einen Überblick über die Entstehung der Arbeitslosenkasse vermittelt der VB, 1893, 4–9; vgl. auch Tögel (wie Anm. 3), 195–205.

33 Gemeinde Bern: Verhandlungen des Stadtrathes, 1892, Bd. 4, 60–66.

34 Reichesberg, Naum (Hrsg.): Handwörterbuch der Schweizerischen Volkswirtschaft, Socialpolitik und Verwaltung. Bern, Bd. 1 (1903), 221.

35 Degen, Bernhard: Arbeitslosigkeit. In: Historisches Lexikon der Schweiz. Basel, Bd. 1 (2002), 458–461.

36 Gemeinde Bern: Verhandlungen des Stadtrathes, 1892, Bd. 4, 112.

[37] Ebenda, 123–132. Die ursprünglich vorgeschlagene Beschränkung der Versicherung auf die Gruppe der Handlanger lehnte der Stadtrat ab, weil man fürchtete, dass davon Wassilieff und seine Arbeiterunion politisch profitieren könnten.

[38] VB, 1893, 15.

[39] Tögel (wie Anm. 3), 205.

[40] In seinem «Vortrag an den Stadtrat über die Abhülfe gegen Wohnungsnot» vom 13.11.1889 stellte der Gemeinderat fest: «[...] häufiger werden die Fälle, in denen auf der Stadtpolizei, auf der Armendirektion, bei den Quartieraufsehern u.s.w. Familien sich melden, welche keine Unterkunft finden. Scheunen, Speicher, Estriche, Räume, welche sich gar nicht zu Wohnungen eignen, werden vorübergehend benutzt und ganze Familien übernachten im Bremgartenwald. Wenn aber einmal die Kälte eintritt, werden wir mit einer Nothlage zu kämpfen haben, welche sehr schwierige Verhältnisse herbeiführen könnte, wenn nicht unverzüglich für Abhülfe gesorgt wird.» Gemeinde Bern: Verhandlungen des Stadtrathes, 1889, Bd. 4, 45f.

[41] Nepfer, Matthias: Die Wohnungsfrage in der Stadt Bern 1888–1950. Regulierung des Wohnverhaltens durch sozialen Wohnungsbau? Lizentiatsarbeit, Historisches Institut der Universität Bern, 1996, 32; Tögel (wie Anm. 3), 208–210.

[42] Bähler (wie Anm. 11), 24f.; Lasche, Adolf: Die Erstellung billiger Wohnungen durch die Gemeinde Bern. In: Zeitschrift für Schweizerische Statistik, Jg. 30 (1894), 193–214; Landolt, Carl: Zur Wohnungsfrage. Bern, 1897; Nepfer (wie Anm. 41), 32–39.

[43] Gemeinde Bern: Verhandlungen des Stadtrathes, 1889, Bd. 4, 58, Protokoll der Sitzung vom 15.11.1889.

[44] Gemeinde Bern: Verhandlungen des Stadtrathes, 1890, Bd. 3, 115f., Vortrag an den Stadtrath betreffend die Projekte für die Errichtung billiger Wohnungen durch die Stadt Bern, 16.8.1890.

[45] Gemeinde Bern: Verhandlungen des Stadtrathes, 1890, Bd. 4, 17f., Vortrag an den Stadtrath vom 23.10.1890.

[46] Ebenda, 16.

[47] Koller, Barbara: «Gesundes Wohnen». Ein Konstrukt zur Vermittlung bürgerlicher Werte und Verhaltensnormen und seine praktische Umsetzung in der Deutschschweiz, 1880–1940. Zürich, 1995; Fritzsche, Bruno: Der Transport bürgerlicher Werte über die Architektur. Anmerkungen zum Arbeiterwohnungsbau. In: Aarburg, Hans-Peter von; Oester, Kathrin (Hrsg.): Wohnen. Zur Dialektik von Intimität und Öffentlichkeit. Diskussionsbeiträge zum Thema Wohnen. Freiburg, 1990 (Studia ethnographica friburgensia, Bd. 16), 17–34.

[48] Vgl. dazu Tögel (wie Anm. 3), 212–215.

[49] Kurt Demme. In: Jahresbericht des Gemeinnützigen Vereins der Stadt Bern, 1893, zitiert nach Tögel (wie Anm. 3), 215f. Vgl. Demme, Kurt: Die humanitären und gemeinnützigen Bestrebungen und Anstalten im Kanton Bern. 2. Aufl. Bern, 1905.

[50] Tögel (wie Anm. 3), 217.

[51] Ebenda, 218–223.

[52] Vgl. Schnegg, Brigitte: Armut und Geschlecht. In: Head, Anne-Lise; Schnegg, Brigitte (Hrsg.): Armut in der Schweiz (17.–19. Jh.). Zürich, 1989, 9–17.

[53] Landolt, Carl: Die Wohnungs-Enquête in der Stadt Bern vom 17. Februar bis 11. März 1896. Bern, 1899.

[54] Gemeinde Bern: Verhandlungen des Stadtrathes, 1899, Bd. 2, Vortrag der Städtischen Polizeidirektion an den Gemeinderat über die Errichtung eines städtischen statistischen Amtes, 16.6.1899, 5–9.

[55] Die Schaffung eines statistischen Amts lehnten die Berner Stimmbürger am 17.12.1899 wuchtig ab. Es sollte fast 20 Jahre dauern, bis das Anliegen realisiert werden konnte und das Statistische Amt der Stadt Bern am 1.1.1918 seine Tätigkeit aufnahm. Vgl. 75 Jahre Amt für Statistik der Stadt Bern, 1918–1993. Bern, 1993, 39.

[56] Vgl. Pfister, Christian: Im Strom der Modernisierung. Bevölkerung, Wirtschaft und Umwelt, 1700–1914. Bern, 1995 (Geschichte des Kantons Bern seit 1798, Bd. 4) (Archiv des Historischen Vereins des Kantons Bern, 78), 256f.; Barth/Erne/Lüthi (wie Anm. 8), 21–25, 76f., 126–131.