

GERHARD MELINZ–SUSAN ZIMMERMANN

A szegényügy „szerves” fejlődése vagy radikális szociális reform?

*Kommunális közjótékonyság Budapesten és Bécsben (1873–1914)*¹

Az első világháború előtti évtizedek szerte Európában döntő fontosságú periódust jelentettek a szociális, illetve szociálpolitikai biztosítás modern formáinak fejlődése szempontjából. A legszembetűnőbb újítás a hagyományos szegénygondozás decentralizált rendszereivel szemben az állami társadalombiztosítási rendszerek kialakítása volt. A betegség, illetve balesetek esetére biztosítás itt közvetlenül az emberek bér munkaviszonyával kapcsolódott össze, és legalábbis bizonyos csoportok számára lassacskán enyhülni kezdett a proletár élet bizonytalansága. Ezáltal azonban semmi esetre sem csökkent a városi szinten szervezett szegény-, illetve szociális gondozás jelentősége, melynek segélyei egyéni rászorultság elvén alapultak és elsősorban az egyének munkaképtelenné válása esetén váltak fontossá. Sőt ezek a rendszerek is sokkal inkább gyorsuló modernizálási és differenciálási folyamatokon mentek keresztül, s alakultak át fokozatosan az állami szociálpolitikát kiegészítő modern szociális gondozássá.²

Ebben a korszakban mind az iparosodás, mind az állami szociálpolitika egyértelműen fejlettebb volt a monarchia osztrák felében, mint Magyarországon. Ugyanakkor azonban, ha összehasonlítjuk a Lajtától jobbra és balra elhelyezkedő fővárosok kommunális szociális gondozásának fejlettségi fokát, minden várakozással ellentétben rendkívül feltűnő a budapesti viszonyok meghökkenítő modernsége, mondhatni, csábító ragyogása. Az első világháború előtti utolsó évtizedben radikális szociális reformok vonták Európa-szerte a figyelmet a magyar fővárosra. A kontinens nyugati részében egyedülálló kommunális lakásépítési program, a munkanélküliséggel kapcsolatos politika megújítására való törekvések és a széles körű segélyezési akciók felülmúlták a bécsi fejleményeket.

Elemezve Bécs és Budapest urbanizációjának, ipari fejlődési dinamikájának, kommunális politikájának, valamint a hagyományos szociális gondozás fejlesztésének és hatékonyságának együttesét, megszűnik ez a zavar, s helyes megvilágításba kerül Budapest ragyogó modernsége és egyidejű visszamaradottsága, továbbá a bécsi szociális gondozási rendszer átszervezésére és megújítására tett tartós erőfeszítések.

A városok és lakosságuk

A 19. század végét az iparosodás, a városiasodás és a városok növekedésének sokat idézett folyamatai jellemezték. Bécs, mint városi hagyományokban gazdag Habsburg uralkodói székhely, dinasztikus hatalmi központként sokkal korábbi időkből eredő és jelentősebb metropolhelyzetben volt. A csak 1873 óta új fővárossá egyesített Pest-Buda fejlődését a birodalom két fele

közi kiegyezés gyorsította meg. A következő évtizedekben a magyar metropolisz, amely 1892 óta a „székesfőváros” címmel dicsekedhetett, robbanásszerű növekedésen ment keresztül. A lakosság létszáma az 1881-es évi 361 000-ról 1910-re 881 400-re emelkedett. Abszolút és relatív értelemben a legerőteljesebb növekedés az 1890-es években mérhető, amelyet egy átlagosan 4,6 %-os növekedési hányados jellemzett. Emellett meg kell említenünk, hogy Budapestet egy elővárosokból álló öv vette körül, melynek népessége már az 1880-as évektől kezdve észrevehetően gyorsabban növekedett, mint maga a fővárosi lakosság. 1910-ben az elővárosi gyűrű a maga kerekén 218 000 lakosával csaknem egy negyeddal növelte meg Budapest tulajdonképpeni népességét. A lakosság növekedése az egész korszakban inkább bevándorlásból, mint „természetes” gyarapodásból táplálkozott. Az 1881 és 1890 közti években a lakosság növekedéséből az odaköltözők aránya 86,7%-ot, az 1891 és 1900 közötti szakaszban 70,2%-ot, 1901 és 1910 között pedig már csak 55,8%-ot tett ki.³

A lakosság növekedése Bécsben – jelentősen magasabb szintről indulva – semmiképp sem érte el a budapesti méreteket. Az átlagos lakosságnövekedés az 1890 előtti szakaszban évi 3,9%-ot tett ki, az 1890-es években 2,2%-ot, s 1900-tól kezdve 1,6%-ra esett vissza. Az 1880 és 1910 közötti időszakban Bécs népessége bevándorlás, a születési arány növekedése és települések bekebelezése folytán 704 756-ról kevéssel két millió fölé emelkedett.⁴

A 19. században, továbbá 1914-ig Bécs népességét tekintve tartósan a harmadik-negyedik helyet töltötte be az európai metropoliszok közt. Budapestnek az európai nagyvárosok között elfoglalt helyét a lendületes felzárkózás határozta meg, melynek során a magyar metropolisz a lakosság létszáma szerint a 17. helyről (1870) 1900 után a 8. legnagyobb európai metropolisszá tudta kinőni magát.⁵

Az első világháborúig Budapest a gazdasági felzárkózási folyamat révén egyenesen „a” magyar iparvárossá vált.⁶ Budapest „viszonylagosan nézve ... röviddel az első világháború előtt mint iparváros modernebb vonásokat mutatott Bécsnél, nem beszélve Berlinről, amely joggal par excellence ipari nagyvárosnak számított.”⁷

A két iparváros, Bécs és Budapest közti különbségeket történelmi jellegzetességek is meghatározták – Bécs esetében történetesen kiemelkedő szerepet játszott hagyományos közigazgatási- és kormányzati központ jellege. Az osztrák főváros ipari struktúrája – a gyárak méretét tekintve – kiegyensúlyozottabb volt, míg Budapest iparát a modern iparágakban az erősen nagyüzemi szervezettségű termelési struktúra jellemezte. Csaknem teljesen hiányzott a luxuscikkgyártás, s a textilipar szerepe sem hasonlítható össze a bécsiével. Jelentékenyen kiemelkedik mindkét városban a gép- és elektromosipar szerepe, Budapesten ehhez hozzájön még a malomipar, valamint az agrár háttérrel alapuló élelmiszeripar és az élvezeticikk-gyártás. A bank- és biztosítóágazatban 1900 után Budapest szemlátomást konkurrenciát jelentett Bécs számára.⁸

A foglalkozási és társadalmi szerkezetben ezek a viszonyok úgyszólván egyenesen tükröződtek vissza. Míg Budapesten a modern ipari munkásság nagy aránya állapítható meg⁹, Bécsben jelentékenyen magasabb volt az iparo-

sok és kiskereskedők aránya. Másrészt azonban Budapesten tartósan nagyobb volt a napszámosok és cselédek aránya, mint Bécsben.¹⁰

A magyar főváros társadalmi szerkezetének feltűnő polarizálódása – ahogy azt a kortársak is érzékelték – a szegény és a bizonytalan, ideiglenes munka- és életkörülmények között élő emberek jelentős számára utalt. A mindenkori népszámlálási eredmények száraz adatainak nyelvét kiegészítve így kommentálja ezt egy 1895-ös budapesti rendőrségi jelentés: „Jól ismeretes, hogy éppen a napszámosok, cselédek azok, akik a folyton váltakozó munka és bér miatt leginkább vannak kitéve a nyomornak, kísértésnek, s veszélyére egyúttal a közbiztonságnak is. De még inkább veszélyeztetik az ismeretlen foglalkozásúak (szerencselovagok, proletárok) és a foglalkozástalanok.”¹¹ A város uralkodó körei, amennyire csak lehetett, eltusolták a budapesti agglomeráció szociális problémáit.¹²

Bécsben a környező települések beolvadása körüli viták kapcsán került újra meg újra előtérbe az egykori elővárosok számos „szociálisan gyengébb” elemének beilleszkedése okozta költségvetési következményektől való félelem.¹³ Mindent egybevetve a munkakörülmények összehasonlítása azt a szociális és gazdaságtörténeti tényt tükrözi, miszerint Budapest iparvárossá válása összehasonlíthatatlan hirtelenséggel következett be és még kevésbé kiegyensúlyozott léptekkel haladt, mint ahogy az a bécsi fejlődésre jellemző volt.

Stagnálás és reform a szegénygondozásban

Budapest ipari fejlődésének és urbanizálódásának ugrásszerű fejlődése nem szabad, hogy arra a hamis következtetésre juttasson bennünket, hogy a bizonytalan élethelyzetben lévő városlakók széles tömegeinek kialakulását és a kiélesedő társadalmi problémákat a körülményektől függetlenül egyenesen a bécsivel szembeni késve meginduló, de annál gyorsabb iparosodás átmeneti kísérőjelenségeként interpretáljuk. A két város fejlődése közti általában csökkenő eltérést szemlélve a szegénységélyezésben és a szociális gondozásban meglevő maradandó különbségek sokkal inkább arra utalnak, hogy minőségileg is különböző és nem csak időben eltolódó fejlődési folyamatokkal állunk szemben. A magyar főváros szegénységélyezése és szociális gondozási rendszere ugyanis félreismerhetetlenül egy fék nélküli gazdasági liberalizmus credo-ját mint a nagyfokú iparosodás kísérőjelenségét tükrözik. Az iparosítás Budapesten nem a lakosság széles tömegeinek erősödő gazdasági és szociálpolitikai integrációja felé való fokozatos átmenetbe torkollott, mint ahogy ez sok nyugatabbra fekvő európai metropoliszban történt. Az állami társadalombiztosítási politika az agrárjellegű Magyarországon még lassabban indult meg, mint Ausztriában.¹⁴ A kommunális intézmények itt még inkább figyelmen kívül hagyták a város szociális problémáit, mint Bécsben.

Már a legegyszerűbb indikátor – a szociális támogatásra fordított kiadások fejlődésének és azok Bécs és Budapest éves költségvetéséből való részese-
dési arányának összehasonlítása – egyértelműen megmutatja, hogy mennyivel nagyobb volt a kommunális szegénygondozás jelentősége az osztrák fővárosban. Bécs mint régi kormányzati székhely s mint a 19. század folyamán a négy legnagyobb európai város egyike már a nagyfokú iparosítás kezdetén a szegényügyi intézmények szervezettebb, sokkal jobban kiépített hálózatára

támaszkodhatott. A költségvetés ezirányú kiadásainak aránya ennek megfelelően 1892-ben 10,5%-ot, Budapesten pedig csak 4,5%-ot tett ki. Ettől kezdve még inkább eltért egymástól a két város fejlődése: Bécsben ez az arány a háború előtti három utolsó évében elérte a mindenkori 12-12,8%-ot, míg Budapesten ebben az időben 2,9-3,5%-ra esett vissza.¹⁵

Budapesten az egy főre jutó kommunális szociális kiadások is egyértelműen, épp 2/3-dal voltak alacsonyabbak, mint Bécsben, 1910-ben 3,04 korona 9,19 koronával szemben. 1890 és 1900 között az egy főre jutó szociális kiadások Budapesten a népesség óriási mértékű növekedését számításba véve még tovább csökkentek, míg Bécsben enyhe növekedés volt észlelhető. 1900 és 1910 között mindkét városban csaknem egyenlő, érezhető mértékű növekedés tapasztalható, meg kell azonban jegyeznünk, hogy Budapest szélsőségesen alacsony szintről indult. Bécsben ezzel szemben 1890 és 1910 között az egy főre jutó szociális juttatások közel megduplázódtak (95%), Budapesten pedig kevesebb, mint a felével növekedtek (43%).¹⁶

A budapesti közigazgatási intézmények nem voltak képesek arra, hogy a tartós társadalmi dezintegrálódást a támogatási hálózat kiépítésével – ha csak részben is – megkíséreljék megfékezni, de erre nem is mutattak semmi hajlandóságot: mindez visszatükröződik a szegénygondoskodás terén jelentkező reformgondolatok és reformtörekvések hiányosságaiban és sikertelenségében. A budapesti városi előljáróság szegényügyi, a szervezett szegénysegélyezés területéért felelős 9. ügyosztálya például két évtizeden keresztül követelte egy új nagy szegényház létesítését, de az első világháborúig nem jutottak tovább az előterjesztéseken, a városi tanácsban való vitákon és az intézmény költségvetési tervezetének összeállításán. Míg a magyar fővárosban a 9. tanácsi ügyosztály kivételével valamennyi illetékes szerv érdektelensége, valamint a tervezett intézménytípus egyre erősebben szükségesnek tartott differenciálása miatt megghiúsult ezen új épület megvalósítása, Bécsben 1900-ban elhatározták a nagy presztízsintézmény, a „Lainz-i Gondozóintézet” létrehozását egyelőre kerekén 2500 férőhellyel. Az új épület nemcsak az intézeti szegénygondozásban való elhelyezési lehetőségek bővítését jelentette, hanem az intézetek differenciálásának kezdődő folyamatában is jelentős szerepet játszott. Lainz attól kezdve volt az a központi intézmény, amely az ellátásra szorulókat felvette, és a különböző intézettípusokba elosztotta. Az intézetekbe való folyamatos jelentkezésre és a fenyegető óriási költségnövekedésre a bécsi városi közigazgatás természetesen mindezek ellenére a klasszikus szegénysegélyezési módszerek alkalmazásával reagált. Bizonyítékul szolgál erre a már amúgy is kemény intézeti rendszabályok további szigorítása, a lakók személyes szabadságának szűkítése és a büntetőeljárások rendkívüli mértékben megnövekvő száma.¹⁷

Béccsel szemben Budapesten az intézeteken kívüli szegénygondozásban is kifejezett szervezetlenség és stagnálás uralkodott. A reformok nemcsak költségvetési gondok miatt, illetve azért hiúsultak meg, mert a bürokrácia eljárása általánosan nem tudott lépést tartani a szociális problémák óriási mértékével. Sokkal inkább arról volt szó, hogy a zavaros társadalmi viszonyok közepette több értelemben nem voltak adottak a továbbfejlesztés alapvető feltételei. Budapesten (és ugyanígy Bécsben is) például csak az részesülhetett szegénységi segélyben, aki helybeli illetőségű volt. Magyarország Ausztriával

szemben formálisan haladóbb községi illetőségről szóló szabályozásokkal rendelkezett, amelyek az 1870-es, illetve az 1880-as évekből származtak, és hozzájárultak a gyors iparosítás feltételeinek megteremtéséhez. Az elmaradott gazdasági és társadalmi viszonyok miatt azonban ez a gyakorlatban a következő évtizedekben a honosítási ügyek lebonyolításában alig felülmúlhatatlan zűrzavart, az illetőség megállapításában pedig komoly nehézségeket okozott. Úgy aztán a valóságban nem sok maradt az előnyből, miszerint Ausztriával szemben könnyebb volt a tartózkodási helyen a budapesti illetőséget megszerezni. A reformviták vagy a bürokrácia sűrűjében akadtak el, vagy pedig azzal foglalkoztak, hogyan lehetne felváltani a szegénysegélyezésben a helyi illetőségi elvet a tartózkodási hely elvével.¹⁸ E tekintetben azonban a fellegekben jártak, messze a társadalmi realitástól, hiszen Magyarországon, ahol a lakosság széles rétegei közel sem álltak tartós munkaviszonyban, a szegénysegélyezés helyi illetőség szabta korlátainak feloldása a segélyigények utópikus megnövekedését eredményezte volna. Budapesten gyakorlatilag még a letelepedési- és helyi illetőségi katasztert sem sikerült létrehozni, ami az illetőségi ügyek hatékony lebonyolításának feltétele lett volna. Hiányoztak az állampolgárok alapvető lakónyilvántartási adatai. A lakónyilvántartó hivatalok hiányában, valamint az 1880-as évek óta a bejelentkezési kötelezettség feltételeinek teljesíthetetlensége miatt ez volt a helyzet azoknál az adatoknál is, amelyek felvilágosítást adhattak volna a fővárosban való tartózkodás időtartamáról, ami viszont előfeltételét jelentette volna a budapesti illetőség megszerzésének.¹⁹

Ausztriában ezzel szemben egyszerűbb volt az illetőségről szóló jogszabályozás, amely mindenekelőtt következetesen megtagadta a bevándorló munkásoktól a helybeli illetőség megszerzését, s ezzel azt is, hogy a fővárosban rendszeres segélyre támasszanak igényt. Az előrehaladó iparosodási folyamatokkal és az életkörülmények meginduló stabilizálódásával a háttérben azonban 1896-ban létrejött a községi illetőségről rendelkező törvény első kiegészítése („Heimatrechtsnovelle”), amely 1901-ben kezdte érvényesíteni a gyakorlati hatását. Ez teremtette meg a lehetőséget arra, hogy 10 évi tartózkodással elbirtokolható lett a helybeli illetőségi jog, s ezzel együtt könnyebbé vált segélyekben részesülni is.²⁰ Magyarországgal ellentétben a törvényhozás és a reformok Ausztriában, illetve Bécsben sokkal inkább igazodtak a társadalmi valósághoz és a megvalósítás lehetőségéhez. Bár a monarchia osztrák felében szintén továbbra is folytonosan bírálták az illetőségi jog körüli visszasságokat, s hangsúlyozták a reformok szükségességét, ezzel a törvénymódosítással már megtörtént az első lépés az ipari gócpontok lakosságának jobb szociális ellátása felé, anélkül, hogy bekövetkezett volna az osztrák fővárosban a sokak által megjósolt pénzügyi összeomlás.²¹

A rendezett társadalmi és jogi viszonyokkal a háttérben Bécsben messze magasabb színvonalat ért el a kommunális szegénysegélyezési tevékenység. A szegények szorosabb értelemben vett támogatásának rendszere itt összességében többet nyújtott az egyes embereknek, mint a Lajta túloldalán fekvő testvérvárosban. Míg Bécsben 1895-ben csaknem 3 millió koronát, 1910-ben pedig 7,86 millió koronát (azaz egy főre jutóan 3,87 koronát) fordítottak ideiglenes, illetve állandó pénztámogatásokra, ez az összeg Budapesten 1895-ben 208 000, 1910-ben pedig 460 000 korona volt (azaz egy főre

0,52 korona jutott).²² „állandó havi segélyt”, amely az összes segély legnagyobb hányadát tette ki, Budapesten személyenként havi 6-10 korona összegben, a háború előtti évtizedben pedig legfeljebb 15 korona összegben volt folyósítható. Bécsben a juttatások mértéke a századforduló tájkán 6 és 16 korona között mozgott, az első világháború előtti években egyértelműen megnövekedett a 20 korona fölötti havi juttatásban részesülők száma.²³

A századforduló után Bécsben az amúgy is sokkal szélesebb körű szegénységélyezési rendszer dinamikus fejlődését egyre erősödő reformmozgalmak kísérték. Ennek az „újjászervezésnek”, illetve „szociális kiépítésnek” a keretében először is adminisztratív-intézményi racionalizálásokat, továbbá egyes csoportokat, főként a gyermek- és ifjúságvédelmet és az idősek ellátását érintő reformokat hajtottak végre. Mindez kéz a kézben járt a magán-szervezésű jótékonyági akciókkal való tudatos együttműködéssel, amely éppúgy, mint a központi szegénységélyezési nyilvántartás létrehozása arra volt hivatva, hogy a nagyobb hatékonysághoz, s ennek folytán a kommunális segélykiadási költségvetés mérsékelését elősegítse.²⁴

Mindent egybevetve tehát a századforduló óta Bécs intézeti, valamint nyilvános népjóléti rendszerében kissé óvatos, de határozott „szociálpolitizálódási” fejlődés volt tapasztalható a juttatások kiszélesítése és a rendszer hatékonyságának egyidejű fejlesztése tekintetében. Ezt egyben az ügyfelek ellenőrzésének megerősítése is kísérte. Budapesten ezzel szemben minden reformtörékvés ellenére is még sokkal inkább ragaszkodtak a jótékonyág hagyományos felfogásához. Úgy például röviddel a századforduló után, az ún. „ínséges telek” és – a szociáldemokraták által szervezett – tömeges munkanélküli tüntetések idején a fővárosi tanács végül is csak egy egyszeri segélyakcióra tudta elszánni magát. 200 000 koronát kell „a szegények között felosztani” – hangzott el jellemző módon.²⁵ 1893 után a kommunális szegénységélyezés legszélesebb hatáskörű reformját az elvileg modern szegényügyi szabályrendelet megjelenése eredményezte 1905-ben.²⁶ A „közsegélyre szorult egyén megfelelő segítőeszközök és jótanácsok nyújtásával ... a társadalomnak mielőbb kereső tagjává váljon, ahelyett, hogy a könyöradományok szétosztását a dologtalanság és a munkakerülés ... alkalmas eszközének tekintsék”. A hatóságnak nem koldusoka nevelése a feladata”, amint azt vezető politikusok hangsúlyozták.²⁷ De a „közjótékonyági intézményeink centralizálása” és a jótékonyági egyesületek ellenőrzésének megszervezése és nyilvántartása²⁸, melyet minden oldalról szorgalmaztak, s amely a kommunális népjólét minden valódi „szociálpolitizálásának” fontos feltételét képezte volna, csak röviddel az első világháború előtt kezdett lassan beindulni. Az első lépést 1912-ben tették meg egy központi szegénynyilvántartó kiépítésével, amelyben mindenekelőtt igyekeztek központilag vezetni a kerületekben rendszeresen kiadott havi segélyeket és együttműködni a magán-szervezésű jótékonyági egyesületek tevékenységével.²⁹

Ezzel egyidejűleg Budapesten már rég egy új, radikális szociálreformerekből álló, haladásorientált gárda vette kezébe a hatalmat, s a népjólét iránt fogékony közvélemény figyelme már egyre kevésbé a régi szegénységondozásra irányult, amely még mindig „nem állott egyébből, mint mulasztásból”³⁰.

A várospolitikai viszonyok megmerevedése és változása

Az osztrák metropoliszban az általános társadalmi-gazdasági struktúraváltással, amit a szegénygondozási tevékenység lassú, de folytonos kiépítése és differenciálása is kísért, együtt járt a várospolitika modernizálása és lassú, de fokozatos demokratizálódása. Az életkörülmények stabilizálódása, valamint az, hogy a munkásság és a középosztály egyre szélesebb rétegei anyagilag jobb pozícióba kerültek, visszatükröződött a politikai integráció kiterjedésében.

A monarchia ideje alatt Ausztriában a választójog törvényadta alapjai döntően kirekesztő jellegűek voltak. De állami, tartományi és kommunális szinten végrehajtották a választójog fokozatos kiterjesztését. Bár a kommunális választójog későn jött el ebben a lépcsőzetesen végbemenő folyamatban, az ún. „5-forintos-ember”³¹ kategória megteremtésével a városi kisiparos középosztály széles rétegei nyerték el a választójogot. Ez a réteg lett Lueger 1895-től kezdődő választási sikereinek egyik fontos bázisa. Kommunális szinten Bécsben összességében 5,7-ről (1891) 14-re (1900) és végül 18,1 (1912) százalékra növekedett a polgári lakosságból a választásra jogosultak aránya. Még szembetűnőbb a – kizárólag férfi – választópolgárok kiszélesedett szociális bázisa³², ha a 24 éven felüli férfi lakossággal szemléltetjük a változást: ez az érték 1891-ben 23,4, 1900-ban 53,8, végezetül 1912-ben 70 százalékot tett ki.³³

A várospolitikai változások azonban nem merültek ki csupán mennyiségi jelenségekben, mint például a választójog kiterjesztése vagy a lakosság többségének³⁴ a választott képviselőkben való egyre fokozódó politikai jelenléte. Ezen túl a Keresztényszocialista Párt és a szociáldemokrácia modern tömegpárttá válása azt a változást fémjelezte, melynek eredményeképp egyrészt erősödött a politikai fejlemények és a döntési folyamatok közötti kapcsolat, másrészt pedig a férfi lakosság többsége egyre erőteljesebben és képviselte érdekeit. A keresztényszocialista „néptribun”, Karl Lueger választási győzelme ezért több volt csupán egyszerű őrsváltásnál a bécsi városházán, hiszen Bécs városában ez átmenetet jelentett a lakosság szélesebb rétegeinek kommunálpolitikai érdekképviseletét célzó modern pártpolitika felé.

Ezzel a „rendszerelváltással” a városi népjóléti politika terén is sokkal erősebben érvényesültek a modernizálási szándékok a kommunális politikában. Lueger, az új polgármester, székfoglaló beszédében megfogalmazta a jövőendő kommunális népjóléti politika körvonalait: jobb szociális ellátást az érintetteknek a bérmunkarendszerbe való hatékonyabb beilleszkedésével egybekötve. „A szegénysegélyezésnek újjászervezésre van szüksége ... abban az értelemben, hogy az igazán szegényt is emberként kell kezelni, ... gondoskodni kell arról, hogy megakadályozzuk, hogy a szemtelen, munkaképes koldus a jótékonyági érzésekre spekulálhasson.”³⁵ A szociáldemokraták a maguk részéről 1896-ban mutatták be első várospolitikai programjukat. Az alapvető rendszerellenesség verbális hangsúlyozásától és azoktól a követelésektől eltekintve, amelyek állami beavatkozást céloztak meg, reálpolitikai szándék tekintetében itt is teljes mértékben a népjóléti politika modernizálása értelmében foglaltak állást. „A humanitárius törekvések szétforgácsolódottságán” túl kell lépni, „tisztességesen ki kell építeni a kommunális intézeteket”,

és „kétéves tartózkodás után lehetővé kell tenni a helyi illetőség megszerzését.”³⁶

A budapesti kommunálpolitikai színteret a bécsi fejleményekkel ellentétben a megmerevedés jellemezte. A kommunális választójogi rendszer a nagyon szűk értelemben vett cenzusos választójog és a „virilizmus” intézményének kombinációjával teljes mértékben odasimult a liberálkapitalista orientált-ságú nagybirtokos polgárság érdekeihez. A törvény a virilizmus 200 képviselőnek – akiket a fővárosi választópolgárok Budapest 1200 legnagyobb adófizetőjének köréből választottak meg – eleve biztosította a fővárosi közgyűlés 400 képviselői posztjának felét.³⁷ Az 1200 virilista összetételében az évtizedek során először a kereskedő rétegek, később a szabad foglalkozásúak, végül az ipar és a bankszakma vezető pozíciójú tagjai domináltak.³⁸ A főváros ezzel jelzett gazdasági szerkezetváltozása az adott választási rendszer következtében a politikai képviselő testületben, sőt ezzel együtt a nagykapitalista érdekek hangsúlyozásában is megnyilvánult. A választójog körüli növekvő társadalmi összeütközések ellenére azonban mind a virilizmus intézménye, mind pedig a cenzusos választójog adóhatárai változatlanok maradtak.³⁹ Az 1890-es évek népességnövekedési hulláma után a lakosság választóképes rétegének aránya a maga 5,58 százalékaival (1899) egyértelműen alacsonyabb volt, mint Bécsben (1900: 14 százalék), és az 1910-es 8,68 százalékkal továbbra is messze alulmaradt a bécsi viszonyokkal szemben.⁴⁰ A lakosság széles rétegeiben a rohamos ipari növekedés ellenére továbbra is marginalizált életkörülmények között éltek. Ez a fővárosban kiélezte ugyan a társadalmi feszültségeket és konfliktusokat. A szélesebb rétegeknek a gazdasági növekedés gyümölcseinek egyenletesebb elosztása folytán való erőteljesebb politikai integrálódása előtt azonban zárva maradt az út. A főváros politikai rendszere éppen ezért Béccsel ellentétben demokratizálódási folyamaton egyáltalán nem, modernizálási folyamaton pedig csak alig észlelhetően ment keresztül. Sokkal inkább megmaradt ebben a megmerevedett állapotban, s még kevésbé tudott rugalmas integrációs modellekkel reagálni a növekvő társadalmi konfliktusokra.

A politikai változás és a politikában való részvétel irányában ható nyomás ennek megfelelően egyrészt a főleg az utcán harcosan agitáló szociáldemokrácia formájában tört utat magának, másrészt pedig a századforduló táján kezdett aktívvá válni Vázsonyi Vilmos kispolgári orientált-ságú Demokrata Pártja és a „szabad polgárok köre” révén egy ellenzéki kisebbség a fővárosi közgyűlésben – az adott kommunálpolitikai rendszer merev keretei között. Bár Vázsonyi pártja fellendülését a középrétegek növekvő elégedetlenségének köszönhette⁴², mégis távol állt attól, hogy tömegpártként lépjen fel. Az 1897-es első programjában a párt erős hangon szólt a virilizmus és a cenzus ellen, bírálta a kerületek „törzsfőnökeinek” uralmát, a „klikkszellem[et]” és a fővárosi közgyűlés pillanatnyi opportunizmusok alapján „hétről-hétre” átalakuló érdekcsoportosulásait, röviden: a modern értelemben vett kommunális pártpolitika hiányát. A szociális gondozás kérdését csak annyiban érintette a program, amennyiben azt a fővárosi infrastruktúra kommunalizálása és a kommunális szociálpolitika megkövetelte. Az volt a cél, hogy a kispolgári rétegeket óvják az „elsüllyedéstől”, és „a munkásosztályt üdvös intézmények által megtartják a polgári társadalomnak”.⁴³ Mindezek ellenére az 1906-os

polgármesterválasztás végülis megadta a rajtlövést egy új kommunálpolitikai korszak számára. Bárczy István személyében egy a város irányításának modernizálására törekvő, de egyben lojális hivatalnok került a városi közigazgatás élére. A szavazatok 55 százalékával történő megválasztását annak köszönhetjük, hogy a közgyűlésben rövid időre eltolódtak az erőviszonyok a reformorientált erők javára. Nem sokkal ezután azonban újra helyreálltak a megszokott viszonyok a politikai képviselőtestületben. A rövid ideig tartó változás nem annyira a hónapok többségének alapvető érdekváltozását, mint inkább a főváros és az egész ország politikai rendszerének növekvő politikai bizonytalanságát és odvasságát tükrözte, amely az 1905–06-os tartós államkrízisben és abban nyert legnyilvánvalóbb kifejezést, hogy a liberálisokat néhány évre leváltották a kormányzatról.⁴⁴ Bárczy azonban maradt, és az új koalíciós kormány gyakorlati támogatásával irányítása alatt a radikális szociális reform tekintetében fordulat állt be a budapesti várospolitikában. Ez az új irány mindenekelőtt a közigazgatási apparátus egy kis reformer csoportja felemelkedésének volt köszönhető, míg a közgyűlésben és a tanácsban elmaradt a viszonyok gyökeres megváltoztatása, illetve a nézetek és arányok explicit és programszerű változása. A reformcsoport számára a fokozódó társadalmi feszültségek, s különösen a lakáskérdés nyújtott teret a jövőbemutató elképzelések megvalósításának.

„Mulasztás” és radikális változás a lakáspolitikában

A bécsi és budapesti lakosság többségének mindennapi életét a strukturális és konjunkturális munkanélküliségen és ennek veszélyén, a hiányzó jövedelmen kívül a metropoliszba való további folyamatos vándorlás következtében a lakáshiány, túlszűfolt lakások, kilakoltatások, és különösen a monarchia osztrák felében hangosan vitatott súlyos hajléktalanság határozta meg. A birodalom osztrák részében már a 19. század végén a lakáspolitikai vita uralta a szociálpolitikai és szociálreformerek gondolkodását. A probléma megoldását célzó gyakorlati intézkedések ugyanakkor alig akadtak.⁴⁵

Ismerten nyomorúságos volt a lakáshelyzet a Habsburg-monarchia mindkét székesfővárosában. Az okok igen sokfélék voltak. A lakásépítés a tőke értékesítésének feltételeihez igazodott, melyeket lényegében az állami adókedvezmények⁴⁶ és a tőkepiaci viszonyok⁴⁷ határoztak meg. A lakásépítés mindkét városban elmaradt a mennyiségi igényektől, nem is szólva a növekvő városi alsóbb rétegek lakásméretekre és a lakbérekre vonatkozó szükségleteiről.⁴⁸

Budapesten a századforduló után folytatott nagylakásépítés továbbra is arra kényszerítette a számban folytonosan növekvő ipari munkásság jelentős részét, hogy a város határain kívül lakjon.⁴⁹ Különösen rossz körülmények között élt Budapesten egy réteg, amely itt a népszámlálási eredmények alapján számszerűen nagyobb mértékben képviseltette magát, mint Bécsben: értjük ezalatt a napszámosokat, akik főleg a legkisebb lakóegységeket, a konyha nélküli egy szobás lakásokat népesítették be.⁵⁰ Budapesten a bérlakásokban a népsűrűség 1910-ben még nagyobb volt, mint 1890-ben, Bécsben ez az érték 1880 és 1910 között enyhe javulást mutat.⁵¹ Budapesten a századforduló után egyre fokozódott az „abszolút lakásínség”⁵², 1909-ben az üresen álló lakások aránya 0,17 százalékkal elérte mélypontját.⁵³

Míg Bécsben az 1902 és 1907 közti ideiglenes konjunktúra – ha korlátozott mértékben is – kedvezően hatott a lakáspiacra, addig Budapesten a lakberek emelése és a háztulajdonosok képviselőjeként fellépő ún. „házbérlők” gyakori felmondásai tovább forrósították a légkört.

Válaszul 1906-tól egy valódi, széles bérlőmozgalom alakult ki. Bár 40 000 ember tiltakozott a lakásokkal nyereszkedők ellen, s a mozgalom bérlősztrájkokkal és ún. „házbójkottal” fenyegetett, a fővárosi tanács közjótékonysági ügyosztálya által a lakásviszonyok javítására kidolgozott tervezet egyelőre csak a liberális lakáspolitikai megszokott keretei között mozgott.⁵⁴ Nemcsak a törvényhatósági bizottság, hanem a közigazgatási apparátus is elutasítóan állt a lakáspolitikai közvetlen városi beavatkozás irányába történő megváltoztatásával szemben. Másként fogadta azonban a polgármester s egyben a tanács elnöke, Bárczy a Szociáldemokrata Párt nála megjelenő küldöttségét. Igéretet tett arra, hogy a főváros hamarosan a tettek mezejére lép, és kommunális alapból munkáslakásokat létesít. A tanács erre vonatkozó döntéseit „a nem egységes elemekből álló” közgyűlés elé „oly módon fogja előterjeszteni, hogy azok elfogadása biztos”. Bárczy valóban sikerrel vette az új politika érvényesítésének első akadályát. Elnöksége alatt a tanács először döntött hivatalosan a saját finanszírozású kommunális lakásépítés mellett. A tanácson belül azonban még mindig tisztázatlan volt, hogy ki illetékes a lakáskérdésben, és a politikai fordulatot már a közigazgatási apparátus szintjén megbénította az, hogy több, a kérdésben érintett ügyosztályt „részletes jelentés” benyújtására szólítottak fel.⁵⁵

De Bárczy ekkor már levonta a következtetéseket. A közigazgatási apparátuson belül maga köré csoportosított egy kis csapat reformszemléű, személyesen elkötelezett munkatársat, akiket a bürokratikus közigazgatási gépezet megkerülésével a reformtervek megvalósítására mozgósította. 1909-ben Bárczy és ez a csoport a döntő pillanatban ki tudták használni a bérlőmozgalomnak a kommunálpolitikára gyakorolt nyomását arra, hogy a szociális reform kérdéseiben széles hatáskört biztosítsanak maguknak a közigazgatáson belül. Ez év februárjában kezdődtek az addigi legerősebb nyílt bérlőtüntetések és „zavargások”. Ennek hatására a közgyűlés megbízta a tanácsot, hogy egy hónap leforgása alatt nyújtsa be tervezetét a lakáskörülmények javítására. A tartalmát illetően azonban ezzel még korántsem született döntés. Néhány nappal eme határozat meghozatala után a „lakásügyek” és ezzel együtt az összes szociális teendők a kidolgozandó lakástervezet körüli „munkálatok megszervezése” céljából a Bárczy személyes vezetése alatt álló tanács elnöki ügyosztályának feladatkörébe kerültek. Úgy azután, Bárczy szavaival élve, először akadt a közigazgatásban a szociálpolitikai teendőknek „igazi gazdája”.⁵⁶

Az elnöki ügyosztály, a reformerők bázisa, most, hogy többé nem tudott útjába állni a nehézkes közigazgatási apparátus, rögtön megkezdhetette a korszakalkotó kommunális finanszírozású lakásépítési program megtervezését. A harcosan fellépő bérlőmozgalom szelárnyékában – amelynek képviselői a reform ellenzőit a „nép ellenségei[nek]” nevezték, és azzal fenyegettek, hogy „majd a fővárosi lakosság ... egyenként számol le megrentőivel” – sikerült a Bárczy körül csoportosuló reformereknek kikényszeríteniük a városatyák áldását a jelentős mértékű reformtervezetre.⁵⁷ Ezután a startlövés után négy év alatt közel 4600 önkormányzati lakás épült Budapesten, amivel a magyar

főváros mindent felülmúlt, ami az európai kontinensen a kommunális reformpolitika e szektorában történt. A radikális lakásreform politikájára való átmenetet azonban korántsem kísérte a közgyűlési politikai programatikusan fordulata. A kommunális lakásépítési program sokkal inkább tűzoltási akciónak nevezhető: nem volt más, mint a rugalmatlan, a lakosság többségének fokozatos politikai és anyagi integrálódásának ösztönzésére képtelen, s ezáltal alapjaiban már aláaknázott fővárosi hivatalos politikának a város fokozódó társadalmi feszültségeire és katasztrofális szociális viszonyaira adott pillanatnyi válasza. Ahelyett, hogy programszerű új irányt kerestek volna, a közgyűlés urai a szociális problémákkal való foglalkozást elhárították maguktól, „lefelé”, a közigazgatáshoz utalták, s hagyták, hadd nőjön az ottani reformcsoport befolyásossága és döntési lehetősége.⁵⁹ A közgyűlés inkább a múlt felé orientálódó tagjai ennek következtében elsősorban a tanácsi intézkedések és ennek a közgyűléssel szemben egyre növekvő önállósága ellen fordult. „Az elnöki ügyosztály teljes hatalommal kezeli ... azt a sok milliót, amelyet mi középítkezésekre fordítottunk ... már pedig szükségesnek tartom, már csak a mi autonómiánk biztosítása végett is, hogy ezeknek a beruházásoknak kezelés[hez], felhasználás[hoz] nekünk is legyen hozzászólásunk. ... a mi városi politikánkba nagyobb életet vigyünk a törvényhatósági bizottság részéről és felszabadítsuk ... azon nyűg alól, ... mikor szemlélni kénytelenek vagyunk, mikor a hatalom, mondjuk, 2–3 egyén között oszlik meg, akik testvériesen megosztzkodnak a maguk programjában, ki-ki annyit markol és annyit valósít meg a maga kedvenc programjából, s a program többi részével pedig hagyja a másik konzult gazdálkodni.” A „Kik azok?” felkiáltásra a szónok adós maradt a válasszal. „[S]zervezett pártok hiányában” – folytatta – a főváros érdekeit annál erősebben fenyegetik „egy-két kimagasló személyiség” hibái, minél „magasabban állnak”, s minél „tehetségesebbek”.⁶⁰

A kommunális lakásépítési program a széles körű kommunalizálási- és szociálreformpolitika egyértelmű fordulópontját jelentette. Ennek az új politikának segítségével – állította lelkesen Vázsonyi, a fordulat egyik támogatója – néhány év múlva „a kapitalizált Budapestből kommunalizált főváros lett”.⁶¹ Mindazonáltal a régi közjótékonyági intézményekre ebből a fordulatból semmi sem sugárzott át. Sőt ezzel ellentétben éppen a tanács önálló szociálpolitikai ügyosztályának létrehozásával 1911–12-ben jutott a régi közjótékonyági osztálynak igazi árnyékszerep: a szó klasszikus értelmében vett bürokratikus szegényügyi közigazgatássá vált, míg az újonnan létrehozott szociálpolitikai és közművelődési osztály szárnyai alá vette azt a kevés területet, melyek budapesti körülmények között is – legalábbis a jövőben – modernizálhatóknak tűntek, például a munkanélküli-politika és a gyermek- és ifjúságvédelmi politika jövőbemutató területeit.⁶²

De a főváros közjótékonyági ügyei egyes részterületeinek „szociálpolitizálása” ezzel még legjobb esetben is csak előrevetítődött. A radikális budapesti lakásreform és a kommunális népjóléti politika más területeinek radikális megújítására tett kísérletek végül is nem jelentettek se többet, se kevesebbet, mint csupán egy vékonyka réteget, amely eltakarta a város tartós társadalmi polarizáltságának folyamatát és az átfogó szociális ellátás hiányát.

A 20. század első évtizedének vége táján, csaknem egyidőben Budapesttel, Bécsben is komoly krízissé csúcsosodtak a lakásproblémák. 1910–11-

ben a budapesti példa által ösztönözve itt is megindultak a bérlősztrájkok és a hajléktalanok tüntetései. A konfliktus azonban nem éleződött ki olyan mértékben, mint Budapesten. Ennek oka főként abban rejlett, hogy a lakáshelyzet összességében még nem volt olyan drámai, másrészt pedig a „k.u.k. szociáldemokrácia” Bécsben egyértelműen a konfliktus csitítása céljával⁶³ vonult harcba, és lemondott a tömegek tiltakozó mozgalmainak pártpolitikai célokra történő kiaknázásáról.⁶⁴

Ugyanabban az időben, amikor Budapesten már közvetlenül kezdet előtt állt a városi finanszírozású kommunális lakásépítés, a hajléktalansággal kapcsolatos kommunális beavatkozás helyzetét a következőképp foglalta össze a keresztényszocialista Findenigg városatya, aki egyben a magánkézben levő, de a város által támogatott menhely egyesület elnökségi tagja is volt: „Ennek a kérdésnek [hajléktalanság] a megoldása egészen biztosan nem Bécs város dolga, a város megtette már kötelességét a [menhely és a] dologház létrehozásával. Itt a magán jótékonyok intézményeknek kell bekapcsolódniuk, hiszen nekik van alkalmuk megteremteni azt az anyagi fedezetet, amely a városnak nem adatott meg.”⁶⁵ Egy magisztrátusi jelentés szintén jelezte az eltulajdonítási gyakorlat folytatását. A hajléktalanok segítése nem csak „a nyilvános szegénygondozás törvények adta hatáskörébe tartozik”, hanem „a nagyvárosban” érinti „a titkosrendőrség teendőit is”.⁶⁶ Ez a közbiztonsági szempont a Monarchia ideje alatt nemcsak Bécsben hatott és volt jelen, hanem a lakásreform ellenére töretlenül tovább élt Budapesten is.⁶⁷

Az 1910-es és 1911-es évben a bécsi városi közigazgatás lakáspolitikai irányzatának, amely gyakorlatilag a korlátozott hajléktalan-segélyezés keretei között mozgott, többek között a „bérlőzavargások” és a hajléktalanok tüntetései jelentettek kihívást. 1911. január 13-án végül elhatározta a közgyűlés, hogy hajléktalan egyének és családok elhelyezése céljából kibővíti a városi „asylum- és dologházat”.⁶⁸ Ugyenebben az évben a felelősök eldöntötték, hogy „a különleges szükséghelyzetre való tekintettel, de [Bécs] község jogi felelősségének elismerése nélkül, hajléktalan családok számára”⁶⁹ bérbe veszi a „Drasche-kastélyt”⁷⁰. Továbbá elhatározták kerekén 250 szükséglakás⁷¹ létesítését, s a hagyományoknak megfelelően – a lakáshelyzet kritikussá válása esetén rugalmasan alkalmazva – folytatták a bécsi helyi illetőségű lakók lakbértámogatását.

Szó sem lehetett azonban a budapestihez hasonló reálpolitikai fordulatról. Amikor a Lajtától keletre az újításokra hajló államhivatalnokok a riadt közgyűlési többség háta mögött érvényre tudták juttatni előremutató terveiket, Bécsben legfeljebb csak a választóktól erősebb függésben levő pártpolitikában volt észlelhető halvány változás. A kormányzó Keresztényszocialista Párton belül Lueger támogatásával körülbelül 1905 óta formálódott egy lakásreformer szárny. Ez képezte az alapját az 1910-11-ben a lakásproblémák tekintetében helyenként tapasztalható új politikai iránynak. Ennek kifejezésésképp mutatták be a bécsi képviselők az 1911 októberében tartott osztrák városi kongresszuson lakástámogatási javaslatukat⁷², melyekből azonban még mindig hiányzott a „kommunális költségű lakásépítés”. Ez utóbbi a gyakran „háziúrpártnak” nevezett Keresztényszocialista Párt szociális összetétele miatt elképzelhetetlen volt.⁷³

A Monarchia nyugati felében egy új állami lakáspolitikát is csak 1909-1910 óta folytattak komolyabban, s azok sem tettek csodákat.⁷⁴ Az új, ismét keresztényszocialista polgármester, Weiskirchner a tétlen évek után még az első világháború előtt – szimbolikus politikaként – „új korszakot” hirdetett a városi lakáspolitikában. Ezt a gyakorlatban azonban csak egy újabb magisztrátusi lakásügyi osztály létesítése követte.⁷⁵ Az ily nagyfokú visszahúzódnál látván Max Winter bécsi „szociálriporter” óva intett a magyar székesfőváros-hoz hasonló állapotoktól, ahol „még a város nagyvonalú beavatkozása nem hogy megszüntetni, de enyhíteni is alig tudta a nyomorúságos lakáshelyzetet. Budapest sorsa legyen intő példa minden helység előljáróságának, akik a kor jelenségeit még mindig nem értik, vagy legalábbis nem helyesen mérik fel.”⁷⁶ Valójában azonban az osztrák fővárost kevésbé erős szociális polarizáltsága és általában fejlettebb népjóléti intézményrendszere miatt megkímélték azok a robbanások, amelyek Budapesten kiváltották a lakásépítési program tűzoltóakcióit.

Várospolitikai tevékenység és az államba vetett remények

A világháborút közvetlenül megelőző időkben mindkét főváros újra növekvő szociális problémákkal állt szemben, ezúttal egy igen erős munkanélküliségi hullám és az ennek következtében fellépő elszegényedés formájában. A válság csúcspontján a városi vezetés 1913-ban mindkét városban a belga és német városok mintájára bevezetendő kommunális munkanélküliség-biztosítás ellen lépett fel. Mindezt az állam illetékességével indokolták, mondván, hogy egyedül ez vezethetné be a „kötelező és általános” munkanélküliség-biztosítást. Úgy vélték, hogy a nem csak lokálisan jelentkező munkahelyi problémák feloldására nem alkalmasak kommunálpolitikai kezdeményezések.⁷⁷ Bécsben és Budapesten is ugyanazok voltak tehát a szempontok a munkanélküli politika kialakításának kérdésében, a gyakorlatban azonban az eltérő társadalmi és politikai alapfeltételek a Monarchia két felében és két székesfővárosában szinte szimbolikus éreztették hatásait. Ausztriában még nem volt konkrétan napirenden a munkanélküli segély állami bevezetése. Ennek ellenére az országosan érvényes szociálpolitikához fűzött remények, melytől főváros eddig megoldatlan szociális gondjainak enyhítését várták, nem csupán a gondok elkendőzésére irányultak és nemcsak a kommunális szint ideológiai tehermentesítésére irányuló stratégiák voltak.⁷⁸

Magyarországon is már az első világháború előtt megkezdődött az állami szociálpolitika kiépítésére irányuló törvénytervezetek megvitatása, s ezek is csak tervek maradtak a „békeidők” végéig.⁷⁹ A birodalom keleti felében azonban nemcsak az állami szociális ellátás általános színvonala volt nyilvánvalóan alacsonyabb. A döntő különbség sokkal inkább abban rejlett, hogy a munkanélküliségi hullám tetőfokán – amit a fővárosi reformerek már régesrég a legmodernebb felfogás szerint a munkaerőpiac szervezettsége és biztosítás formájú kiegészítése okozta problémájaként vitattak – a magyar törvényhozás egy rég vitatott törvénytervezetet emelt törvényerőre, amelyben a „közveszélyes munkakerülést” kényszermunkával büntették.⁸¹ Ezzel a magyar állam válsághelyzetben újfent határozottan a munkanélküliség társadalmi rendet köz-

vetlenül veszélyeztető kísérőjelenségeinek elnyomása, s azoknak egyszerűen a bűnözés kategóriájába való besorolása mellett döntött. A törvény indoklásában azután explicit módon is utaltak arra, hogy más lapra tartozik a munkára alkalmas munkanélküliek „támogatásának nehéz problémája”. Ennek „megoldása” tudniillik „a céltudatos szociálpolitikára vár”.⁸² Magyarországot egy világ választotta el az integratív állami, munkanélküliséget kezelő politikától.

Ezen viszonyok láttán nem csodálkozhatunk túlzottan azon, hogy a budapesti közgyűlésben a Bárczy polgármester körüli nagy tudású szociálreformerek szemléletű csoport újra kihasználta lehetőségeit egy helyi kezdeményezés megvalósítására. Budapest városa a lehető legerősebben elhatárolta magát a szegénységélyezés eljárási formáitól 1913 és 1914 között több szakaszban akciót szervezett a munkanélküliek segélyezésére, amely akció leglényegesebb pontjaiban a modern társadalombiztosítási elveket utánozta.⁸³ Megfelelő kizáró kritériumok ellenére – és így „egész sivárságában feltárván a magyar szociálpolitikai intézmények hiányait” – számos munkaképtelen, nyomorék, alkalmi munkás, gyermekes asszony és özvegy jelentkezett, akik nem tudtak igazolni semmilyen korábbi munkaviszonyt.⁸⁴ Ilyen körülmények között, valamint az akció számára rendelkezésre álló pénzügyi keret csekély volta következtében⁸⁵ a budapesti munkanélküli segélyakció pedig ismét nem lehetett több, mint szociálpolitikai tűzoltás és szimbolikus kísérleti léggömb.

Bécsben ezzel szemben teljes mértékben lemondtak arról, hogy a modern kommunális szociális reform felé vezető átmenet szimbolikus jelentőségű területeire kalandozzanak. Bécs polgármestere, Weiskirchner ehelyett 1913–14 telén, a gazdasági- és munkaerőpiaci válság tetőfokán, azoknak a munkanélkülieknek, akik „valódi nyomorban élnek”, jelentékeny összegű segélypénzeket osztatott szét a szegénységélyező pénztárból. Az akciót legitimációs okokból kellő módon bemutatták a magyar nyilvánosság előtt.⁸⁶ A bécsi közgyűlés már a világháború előtti évek „drágulási válsága” idején nagyobb összegű támogatások nyújtásával jelentős kísérletet tett a túlzott méreteket öltő elszegényedés elhárítására. Elmaradt azonban a kilátásba helyezett városi munkaközvetítő iroda további kiépítése és a kommunális munkanélküli segély bevezetésének mérlegelése.⁸⁷

Míg Budapest épp a nagyfokú társadalmi széthullás jelenségei, továbbá a fejletlen és kaotikus közjótékonyági intézményrendszer, az elmaradott állami szociálpolitika következtében mint „szociálpolitikai laboratórium”⁸⁸ keltett feltűnést a világháború előtti utolsó években, Bécs lassan, de biztosan elindult a kispolgári és szakmunkás rétegek fokozottabb anyagi és politikai integrációja, valamint a fejlett ipari társadalom kommunális népjóléti politikája felé. Valóban megindult a „munkásosztály beilleszkedése a meglevő társadalmi rendszerbe”,⁸⁹ amit az osztrák szociálreformerek már az 1890-es évek óta meghirdettek.

Jegyzetek

1. A tanulmány eredetileg a Wiener Geschichtsblätter 1992. 2. számában jelent meg.
2. Vö. pld. Tennstedt, Florian: Sozialgeschichte der Sozialpolitik in Deutschland. Göttingen, 1981.

3. Vörös Károly–Spira György: Budapest története a márciusi forradalomtól az őszirózsás forradalomig. Budapest, 1978. 377ff, 579ff; Budapest félszázados fejlődése 1873–1923. Budapest, 1925. (Statisztikai Közlemények. Kiadja Budapest Székesfőváros Statisztikai Hivatala 53. kötet), 25., 47.
4. Feldbauer, Peter: Stadtwachstum und Wohnungsnot. Determinanten unzureichender Wohnungsversorgung in Wien 1848–1914 (Sozial- und Wirtschaftshistorische Studien, 9. kötet) Wien, 1977. 38ff; Seliger, Maren–Ucakar, Karl: Wien. Politische Geschichte 1740–1914. Entwicklung und Bestimmungskräfte großstädtischer Politik. Wien, 1985. 786.
5. Vörös 1978. 21.
6. Az 1000 feletti munkást foglalkoztató 10 nagyüzem közül 1898-ban 8 Budapesten volt található. A jogszerűt városhatáron kívül fekvő Újpest és Csepel települések teljes mértékben részt vettek a budapesti iparosításban. Vörös 1978. 358ff, 565ff.
7. Banik-Schweitzer, Renate: Wien–Berlin–Budapest. Zur sozialräumlichen Entwicklung der drei Hauptstädte in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts. In: Rausch, W. (Hg.): Die Städte Mitteleuropas im 19. Jahrhundert. Linz, 1983. 142.
8. Banik-Schweitzer, Renate: Zur Bestimmung Wiens als Industriestadt für die wirtschaftliche Entwicklung der Habsburgermonarchie. In.: Banik-Schweitzer, R.–Meissl, G.: Industriestadt Wien. Wien, 1983. 26ff.
9. Az ipari üzemekben foglalkoztatottak száma aránytalanul megnövekedett, és 1910-re 182 850 fővel az összes foglalkoztatott 37,1 százalékát tette ki. (1890: 24,2 százalék) 1910-re már 70,2 százalékuk dolgozott 20 főnél nagyobb üzemekben (1890: 62,7 százalék), illetve 41,6 százalékuk több mint 100 főt foglalkoztató üzemben. Magyar Statisztikai Közlemények, Új Sorozat. 2. kötet. 2. rész. Budapest, 1893. (Az 1891-es népszámlálás adatai), II/2f, II/74f, Magyar Statisztikai Közlemények, Új Sorozat. 48. kötet. Budapest, 1913. (Az 1910-es népszámlálás adatai), I/46., I/66., II/394. ld. még Vörös 1978. 556f.
10. Az 1881-es népszámlálási adatok szerint a felnőtt lakosságban minden ötödik személy cseléd vagy napszámos volt. ld. Josef Körösy: Die Hauptstadt Budapest im Jahre 1881. Resultate der Volksbeschreibung und Volkszählung. 3. Heft, 5. (Publicationen des statistischen Bureau der Hauptstadt Budapest) A cselédek számában csak minimális csökkenést lehetett tapasztalni, 1910-ben a keresők közti arányuk még mindig 14,2 százalékot tett ki, Bécsben már csak 10,1 százalékot. ld. A Magyar Szent Korona Országainak 1910 évi népszámlálása. 2. rész. Budapest, 1913. 394. (Magyar Statisztikai Közlemények. Új sorozat. 48. kötet. 2. rész)
11. Budapest Fő- és Székesvárosi Állami Rendőrség 1895-ös évi működése. 170.
12. A közgyűlés ellenzéke például bírálta a gazdagok közömbösségét, akik nagy belvárosi lakásaikban tudomást sem vettek arról, mi játszódott le a városban. Tették mindezt az „éhes farkasokra” utalva, akik a külvárosban tengődtek. ld. Fővárosi Közlöny. Budapest székesfőváros hivatalos lapja. (a továbbiakban FK). 1911. 2.586.
13. A bekebelezési kérdéshez ld. Seliger–Ucakar 1985. 390ff.
14. ld. Ferge Zsuzsa: Fejezetek a magyar szegénypolitika történetéből. Budapest, 1986. 65ff; Heller Farkas: Magyarország szociálpolitikája. Budapest, 1923. 1ff.
15. A bécsi kommunális zárszámadás adataihoz v.ö. Seliger–Ucakar 1985. 474., 825 (42. és 122. táblázat). Budapesthez ld. Budapest Székesfőváros zárszámadása és vagyontárá, különböző év. Szándékosan kimaradtak a kommunális lakásépítési program kiadásai, amelyek teljes mértékben kilógtak a hagyományos kommunális népjóléti ügyek keretei közül. ld. ehhez a „Mulasztás és radikális fordulat a lakáspolitikában” c. fejezetet. A budapesti kiadások átláthatósága és összehasonlíthatósága érdekében az 1890–1913 közötti teljes budapesti zárszámadást újra kiszámoltuk, mert a főváros zárszámadása akkoriban számos egymást részben átfedő önálló alapról állt. Ennek az újraszámításnak az eredménye: Susan Zimmermann: Prächtige Armut.

Armenfürsorge, Kinderschutz und kommunale Sozialreform in Budapest im Zeitalter der Doppelmonarchie című könyvében kerülnek publikálásra, ami 1995-ben Wien–Münchenben jelenik meg.

16. Népjóléti kiadások /fő (koronában)

	Bécs	Budapest
1890	4,17	2,12
1900	5,24	1,67
1910	9,19	3,04

Bécsre vonatkozóan az 1892-es év adatait közöljük, csak ettől az évtől kezdődően vonták be az eddig külön alapként kezelt szegénymogatási kiadásokat a bécsi kommunális költségvetésbe. Az adatbázisra vonatkozóan lásd az előző lábjegyzetet.

17. Melinz–Zimmermann: Über die Grenzen der Armenhilfe. Kommunale und staatliche Sozialpolitik in Wien und Budapest in der Doppelmonarchie. Wien–Zürich, 1991. 27f; 158f.

18. ld. részletesen Melinz–Zimmermann 1991. 10–17.

19. ld. Josef Körösy: Die königliche Freistadt Pest im Jahre 1870. Resultate der Volkszählung und Volksbeschreibung. Pest, 1871. 18.; Budapest székesfőváros szociálpolitikai, közjótékonyági és közművelődési közigazgatásának kézikönyve. Szerkesztette Venczell Gezya–Medriczky Andor. Budapest, év nélkül (1930 vagy 1931). 41.

20. ld. részletesen Melinz–Zimmermann 1991. 108ff.

21. ld. Melinz–Zimmermann 1991. 107ff.

22. Bécsre vonatkozóan ld. Antalovsky, Eugen: Armenpolitik in der Habsburgermonarchie. Am Beispiel der Erwachsenenfürsorge im Wien der liberalen und christsozialen Ära. Phil. Diss. Univ. Wien, 1985. 43. táblázat. 323f. Budapestre vonatkozóan a Statisztikai Évkönyv megfelelő kiadásai. A lakossági adatokhoz vö: uo., saját számítások.

23. ld. Csorna Kálmán: A szegénygondozás Budapesten. Budapest, 1930. (Statisztikai Közlemények. Kiadja Budapest Székesfőváros Statisztikai Hivatala. 62. kötet. 1. sz., 124., 138.; vö: Antalovsky 1985. 43. táblázat. 323f.

24. Melinz–Zimmermann 1991. 126ff.

25. FK 1902. 1.578.

26. Szabályrendelet a szegényügyről. In: Budapest főváros szabályrendeletei. é. n. (944/1905-ös közgyűlési szám); BFL IV. 14076 1677/1898 (Utastítás a szegényügyről szóló határozat végrehajtásához [1906]).

27. Almády Géza: A szegénygondozás. In: Szociálpolitikai Szemle 2. (1912). 65.

28. Így például a közjótékonyági ügyosztály tervei. FK 1907. 246. és Bárczy polgármester 1909. FK 1909. 2054.

29. FK 1911. 37f, 61, 2.140, 3.702.

30. Így nyilatkozott a törvényhatósági bizottság egyik tagja 1902. FK 1902, 1595.

31. Mindenki, aki legalább 5 gulden közvetlen adót fizetett, 1885-től elnyerte a választójogot.

32. A Lueger polgármestersége idején (1900) életbe léptetett választási reform bevezetett egy negyedik választókúriát, melyben azonban a mandátumok elosztása a kommunálpolitikában is aktivizálódó szociáldemokrácia ellen irányult.

33. Az 1912-es érték feltehetően felülszámított. ld. ehhez és az adatokhoz Seliger–Ucakar 9185. 575; 919ff.

34. 1900-tól két, 1912-től már kilenc szociáldemokrata képviselő volt a bécsi közgyűlésben, a 158, illetve 165 mandátumból.
35. Die Gemeindeverwaltung der k.k. Reichshaupt- und Residenzstadt Wien.... Wien, 1897. XXVIII.
36. Megjelent az 1896. február 2-i Arbeiter-zeitung-ban.
37. Csizmadia Andor: A magyar közigazgatás fejlődése a XVIII. századtól a tanácsrendszer létrejöttéig. Budapest, 1976. 141.
38. ld. Vörös Károly részletes tanulmányát: Budapest legnagyobb adófizetői, 1873–1917. Budapest, 1979.
39. Magyarország története 1890–1918. 2. kötet. Budapest, 1983. 821ff; 848ff.
40. Vörös 1978. 430 és 625.
41. Budapest Fő- és Székesvárosi Állami Rendőrség évi működése, valamint 1903-tól a „Rendőrségi Jelentések”-en kívül még A magyarországi szocialisztikus munkásmozgalmak; Schlett István: A szociáldemokrácia és a magyar társadalom 1914-ig. Budapest, 1982.
42. Vörös 1978. 652ff.
43. Vázsonyi Vilmos: Beszédék és írások. 1. kötet. Budapest, 1927. 135ff.
44. ld. Vörös 1978. 657ff; Szócs Sebestyén: Budapest székesfőváros részvétele az 1905–1906. évi nemzeti ellenállásban. Budapest, 1977. különösen 38ff; 89ff; 156ff.
45. Feldbauer, Peter–John, Michael–Lichtblau, Albert: Arbeiterwohnungsfrage, Wohnungspolitik und Mietrechtsreform in Österreich am Beispiel von Wien (1890–1916). In: Wege zur Arbeitsrechtsgeschichte. Hg. von Steindl, H. (ius-commune SH 20). Frankfurt/M., 1984. 369ff.
46. A két város egyikében sem töltötték be ezek a kedvezmények a hozzájuk fűzött reményeket. ld. Werkner, Albert: Der Kleinwohnungsbau in Budapest. Weida (Thüringen), 1913. 60ff, 40ff; Feldbauer 1984. 392ff.
47. Béccsel kapcsolatban ld. Feldbauer alapmunkáját.
48. Egyértelműen ezt igazolják: Feldbauer 1977; John, Michael: Wohnverhältnisse sozialer Unterschichten im Wien Kaiser Franz Josephs. Wien, 1984.; Lichtblau, Albert: Boykott, Krawall, Gewalt, Demonstration. Die Budapester Mieterbewegung 1906 bis 1912 und exkursive Vergleiche zu ähnlichen Vorgängen in Wien. Kiadatlan kézirat, év nélkül.
49. Az alsóbb néprétegek által lakott teljes negyedek lebontása következtében Budapesten nagy mértékű lakáslehetőség veszett el a lakosság szegényebb rétegei számára. Werkner 1913. 21.
50. 1906-ban 347 155 lélek, tehát a lakosságnak közel fele 81 627 egyszobás lakásban élt összezsúfolva. Emerich, Ferenczi: Die kommunale Wohnungspolitik in Ungarn, namentlich in Budapest. (IX. Internationaler Wohnungskongress Wien im Mai 1910, Sonderdruck), é. és h. n., 21.
51. Werkner 1913. 271.; John 1984. 138ff.
52. Az 1906-os évhez ld. Ferenczi 20.
53. Összehasonlításképp az üres lakások aránya Bécsben közel két százalék volt.
54. ld. A magyarországi szocialisztikus munkásmozgalmak. 1906. 246ff; FK 1906/64 melléklete, 4ff.; Werkner. 76.
55. A magyarországi szocialisztikus munkásmozgalmak. 1906. 249ff.; ld. még 1907. 79.

56. Bolgár Elek: A szociálpolitika. In: A negyvenéves Budapest. Bp. 1914. 619.; FK 1909. 646.; vö: Venczell–Medriczky 1930 v. 1931. 58.
57. A magyarországi szocialisztikus munkásmozgalmak. 1909. 44; 48.; vö: FK 1909. 647ff.
58. Ferenczi Imre: A lakásügy állása és haladása Magyarországon az utolsó három évben. Budapest, 1913. (A Városi Szemléből való különnyomat.) 689.
59. Az építési tervek konkrét lebonyolítása alapján, lásd Erdei György: Fejezet a Bárczy-korszak történetéből. Budapest, 1991. 57ff.
60. FK 1910 93. szám melléklete. 8.
61. Vázsonyi Vilmos: Szociálpolitika. In: Szociálpolitikai Szemle. 2. 1912. 2. Az új fővárosi vezetés 1906-tól kezdve sikeresen folytatta a városi infrastruktúra kommunalizálásának széleskörű programját. ld. Vörös 1978. 662f.
62. FK 1911. 2.006ff.
63. Ezt a tézist képviseli John 1984. 189.
64. A szociáldemokrata vezetésnek a bérlősztrájkjal kapcsolatos viselkedéséhez lásd John, Michael–Lichtblau, Albert: Mieterbewegungen und Mieterselbsthilfe 1905–1944. Teil 2. 46ff. Bécs, 1986. Kiadatlan kutatási jelentés.
65. Amtsblatt der Stadt Wien. 1908. 1125. (továbbiakban Amtsblatt). A közgyűlésben képviseltetett összes párt hajléktalanokkal kapcsolatos véleményéhez vö: Amtsblatt. 1908. 1113ff.
66. Amtsblatt. 1907. 450. Egy, a rendezetlen szállásokkal kapcsolatos közgyűlési interpellációt 1903-ban maga Lueger rövid úton azzal intézett el, hogy továbbirányította a bécsi rendőrfőnökhöz. Amtsblatt. 1903. 1.805.
67. ld. többek között a „Hajléktalanok menhelye” igazgatóságának számadó jelentését az 1906-os évrre (magyar és német nyelven).
68. 1911. július 12-én a városi szenátus erre a célra 600.000 koronát engedélyezett. Gemeindeverwaltung Wien. 1911. 335.
69. Amtsblatt. 1911. 2374.
70. Itt nyújtottak szállást sokgyermekes családoknak alacsony lakbér ellenében.
71. 1912 végén ezekben a bérelt lakásokban 531 felnőtt és 1138 gyerek lakott.
72. Ekkor szóba került a városi telekpolitika, az építési előírások, valamint kis lakások építése esetén az építési- és adókedvezmények biztosításának és az örökbérleti jog bevezetésének szükségessége. ld. Franz Hoss bécsi alpolgármester követeléseinek jegyzékét. VIII. Österreichischer Städtetag in Wien. 20. Oktober 1911. 118.
73. A városatyák között a keresztényszocialista kisebbséghez tartozó háztulajdonosok aránya 1897 és 1912 között 48,8 és 60 százalék között mozgott. ld. Seliger–Ucakar 1985. 969.
74. ld. továbbá John 1984. 173f.
75. ld. Melinz–Zimmermann 1991. 141.
76. Winter, Max: Öffentliche Wohnungsfürsorge in Budapest. in: Die Gemeinde I (1913/14). 22.
77. FK 1913. 589f. Hasonlóan a bécsi magisztrátus. Blätter für das Armenwesen der Stadt Wien. 1914. 19.
78. Már 1907-ben felléptek a keresztényszocialista munkásszárny képviselői „a munkanélküliségi biztosítást” érintő parlamenti indítvánnyal. ld. 15. melléklet. Stenografische Protokolle des Abgeordnetenhauses im österreichischen Reichsrat. XVIII.

- Session. 1907. 1914 januárjában a parlament költségvetési bizottsága többséggel elfogadta a szociáldemokraták indítványát a munkanélküli segély állami támogatását illetően. A parlamentben ez a határozat a világháború kitörése előtt már nem került tárgyalásra. ld. ehhez Sociale Rundschau. 1914. I. kötet. 83, 116ff.
79. Heller. 53f.
80. ld. pl. A munkanélküliség elleni küzdelem. (A nemzetközi egyesület magyar osztályának közleményei). Budapest, 1913.
81. 21/1913-as törvénycikk.
82. Indokolás a közveszélyes munkakerülésről szóló törvényjavaslatához. Országos Képviselőház Irományai 1913, 26. kötet, Melléklet a 771. számú irományhoz, 167. Az évtizedeken át tartó kortárs vita fényében ez a törvény a hagyományos szegénypolitikai kriminalizálása csúcspontjának és a nem létező modern munkaerőpiaci politika represszív bázisa megteremtésének tekintendő. ld. Melinz–Zimmermann 1991. 42. ff.
83. Ferenczi Imre: A főváros első munkanélküliségi akciója. In: Városi Szemle 1913. 531f.
84. ld. fent.
85. ld. A tanácsi 14. (szociálpolitikai és művelődésügyi) ügyosztálynak előterjesztését a fővárosban jelenleg uralkodó munkanélküliség kárainak enyhítése tárgyában. 1913. december 8. 15.
86. ld. Amtsblatt. 1914. 744f.
87. ld. részletesebben Melinz–Zimmermann 1991. 151ff.
88. Ferenczi Imre: A főváros szociálpolitikai programja. In: Munkásügyi Szemle 1911. 4.
89. Josef Maria Baernreither egyike volt azoknak, akik ezt a gondolatmenetet megalapozták. Baernreither, J.M.: Sozialreform in Österreich. Zeitschrift für Volkswirtschaft, Verwaltung und Sozialpolitik. 1892. 30ff.

SUSAN ZIMMERMANN–GERHARD MELINZ

“Organische” Entwicklung der Fürsorge oder radikale Sozialreform?

Kommunale Wohlfahrt in Budapest und Wien (1873–1904)

Der Aufsatz vergleicht die Budapester und die Wiener kommunale Wohlfahrtspolitik (Armenfürsorge und Sozialreform) im Zeitalter der Doppelmonarchie. In Wien leistete die Armentfürsorge wesentlich mehr für die soziale Integration größerer Bevölkerungsgruppen als in Budapest. Die Reformen seit den 1890er Jahren brachten neben neuen und differenzierteren Formen sozialer Kontrolle und Ausgrenzung eine stetige Ausweitung von Versorgungsleistungen. Trotz der unverkennbaren ersten Schritte in Richtung Demokratisierung der Kommunalpolitik aber änderte sich nichts an der starren Abwehrfront gegen qualitative Neuansätze wie zum Beispiel den Wohnbau in kommunaler Eigenregie. In der ungarischen Hauptstadt dagegen kam es in Einzelbereichen zu spektakulären sozialreformerischen Experimenten. Diese allerdings kamen sozusagen 'neben' dem ungebrochen großbürgerlich-liberal dominierten Gemeinderat zustande. Ein unverändert

antidemokratisches Wahlsystem schrieb dessen elitäre Zusammensetzung angebrochen fort.

In Wien war also eine verstärkte materielle wie politische Integration der Mehrheitsbevölkerung vom langsamen Fortschritt wohlfahrtspolitischer Integration begleitet, ohne daß dies essentielle Interessen bürgerlicher Schichten in Frage gestellt hätte. In Budapest standen sich dauerhaft eine wenig entwickelte staatliche Sozialpolitik, massive gesellschaftliche Des-integrationserscheinungen, und ebenso massive politische Ausgrenzung gegenüber. Die spektakulären Sozialreformaktionen in der ungarischen Hauptstadt waren Antworten einer kleinen Gruppe von Sozialreformern auf eskalierende soziale Spannungen.

SUSAN ZIMMERMANN–GERHARD MELINZ

“Organic” development of poor relief or radical social reform?

Municipal welfare policy in Budapest and Vienna (1873–1914)

The study makes a comparison between the social policy (welfare benefits and social reforms) of Budapest and Vienna during the age of Dualism. In Vienna, the welfare benefits contributed more to the social integration of larger population groups than in Budapest. Beside the new and more varied forms of social control and exclusion, the reforms since the 1890s resulted in a steady expansion of support services. But, in spite of the first unmistakable steps toward the democratization of local politics, there was no change in the stiff negative attitude toward qualitative initiatives such as estate houses in the municipalities. In the Hungarian capital, on the other hand, there were spectacular experiments with social reforms in certain areas. As a matter of fact, these came about „beside” the invariably upper middle class-liberal dominated council, the elite composition of which was perpetuated by an unaltered anti-democratic electoral system.

Thus in Vienna there was an intensified material and political integration of the majority population, accompanied by a slow progress of social integration with no consideration of the essential interests of the social layers. In Budapest, a somewhat developed social policy, massive incidents of social disintegration and large scale exclusion were opposed to one another. The spectacular social policy reforms in the Hungarian capital were answers a small group of social reformers gave to the gradually increasing social tensions.