Zeitschrift: Quellen und Forschungen zur Bündner Geschichte
Herausgeber: Staatsarchiv Graubünden
Band: 39 (2022)

Artikel: Von der Armenfürsorge zur sozialen Hilfe : Organisation und Finanzierung in Graubünden (19. und 20. Jahrhundert)
Autor: Aliesch, Georg
Kapitel: 1: Vom Heimatprinzip zum Wohnortsprinzip
DOI: https://doi.org/10.5169/seals-984746

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: 27.07.2025

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

B. GRUNDLAGEN

I. VOM HEIMATPRINZIP ZUM WOHNORTSPRINZIP

«(Am) Wechsel vom Heimat- zum Wohnortsprinzip lassen sich verschiedene Themen und Entwicklungen des Sozialhilferechts festmachen, angefangen von der Zuständigkeit über die Organisation, die Finanzierung bis zum Leistungsumfang und Vieles mehr.»[1] Die Aussage von Dr. WALTER SCHMID im Jahr 2013 fasst die zentrale Bedeutung dieses Ordnungsprinzips für das Armenwesen treffend zusammen. In erster Linie übertrug das Heimatprinzip den Heimatgemeinden der Armengenössigen die Verantwortung, für diese zu sorgen. Es war einer Art ambivalenter Haltung der zuständigen Heimatgemeinden zuzuschreiben, dass sich das Heimatprinzip über Jahrhunderte halten konnte. Ihre historische Kernaufgabe liessen sich die Gemeinden nicht freiwillig aus der Hand nehmen. Mit der steigenden Mobilität der Bevölkerung in den Jahrzehnten um die Wende vom 19. zum 20. Jahrhundert sahen sie sich aber immer weniger imstande, die Unterstützung ihrer Armengenössigen zu gewährleisten. Das Konkordatswesen[2] leitete schliesslich die Transformationsphase hin zum Wohnortsprinzip[3] ein, welche durch das ZUG fortgesetzt wurde und erst 2017 ihren endgültigen Abschluss fand. Die wichtigsten Meilensteine auf diesem langen Weg sind das getreue Abbild fundamentaler wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Veränderungsprozesse der vergangenen gut 100 Jahre. Die Entwicklung zeugt eindrücklich von der Geschichte und dem Zeitgeist dieser Epoche.

1. Das Heimatprinzip als klares Zuordnungsmerkmal

Die mittelalterliche Fürsorge als eine Aufgabe der Kirche war von einer positiven Sicht der Armut und der Bedürftigen geprägt. Die Armut wurde denn auch oft angestrebt, weil Christus freiwillig arm gewesen war. Die Gebenden ihrerseits hatten mit ihrem Almosen die Möglichkeit, dem Armen Gutes zu erweisen, sich von den Sünden zu befreien und damit Verdienste im Himmel zu erwerben.[4] Der Almosengesinnung im Sinne eines THOMAS VON AQUIN lag darum eine religiöse Pflicht zugrunde, oder mit den Worten von HEINRICH TUGGENER: «Die mittelalterliche Weltanschauung (bedurfte) in gewissem Sinne der ständigen Präsenz der Armut, denn sie gab Anlass zu religiös verdienstlichem Tun.»[5] Die Gabenspendung wurde darum aber auch wahl- und ziellos ausgerichtet, was dem verpönten Bettel wiederum förderlich war. Das tugendhafte Bild erhielt im ausgehenden Spätmittelalter[6] kräftige Zäsuren. Die Armen wurden zunehmend als minderwertige, müssige und liederliche Mitglieder der Gesellschaft stigmatisiert. Damit begann sich auch die Einstellung gegenüber diesen gefährlichen «Elementen» zu verändern. Die bestehenden Einrichtungen waren der zunehmenden Bettlerplage nicht mehr gewachsen und Reformbestrebungen setzten ein. Die gesellschaftlichen Veränderungen des 16. Jahrhunderts mit ihrem grossen Bevölkerungswachstum und vielen umherziehenden Arbeitslosen liessen dann immer stärker die Vorstellung von einer zentralen, öffentlichen Fürsorge aufkommen. Die eidgenössische Tagsatzung[7] von 1491 forderte von jedem Kanton, dass er sich seiner Armen anzunehmen habe, und die junge protestantische Kirche des 16. Jahrhunderts legte den Grundstein zu einer

1 SCHMID (2013), S. 2.
2 Vgl. dazu unten Abschn. 3.
3 Als synonymer Ausdruck wird nachstehend etwa auch der Ausdruck «Wohnsitzprinzip» verwendet; darunter wird die Unterstützungspflicht eines Gemeinwesens gegenüber allen innerhalb seines Territoriums wohnhaften unterstützungsbedürftigen Personen verstanden.
4 HAUSMANN (1969), S. 1.
5 TUGGENER (1975), S. 176.
6 Als Spätmittelalter wird der Zeitraum der europäischen Geschichte von der Mitte des 13. bis zum Ende des 15. oder Anfang des 16. Jahrhunderts bezeichnet (also ca. 1250 bis 1500). Sie stellt die Endphase des Mittelalters dar, auf welche die Frühe Neuzeit folgt.
7 An den Versammlungen der Tagsatzung berieten die bevollmächtigten Boten der eidgenössischen Orte gemeinsame Geschäfte. Die Tagsatzung wirkte damit als faktisches und symbolisches Zentrum der Eidgenossenschaft. Sie wurde durch die Bundesverfassung von 1848 durch den aus je zwei Vertretern der Kantone bestehenden Ständerat ersetzt (WÜRGLER Andreas: «Tagsatzung», in: Historisches Lexikon der Schweiz [HLS], Version vom 25. September 2014. Online: https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/010076/2014-09-25/, konsultiert am 08.10.2021).

neuen Gemeindearmenpflege; sie sollte die zufällige und nicht strukturierte Unterstützung der freiwilligen Fürsorge[8] ablösen.

Die Tagsatzung von 1551 bewirkte dann recht eigentlich eine strategische Wende in der Geschichte der Fürsorge. Die als «Landplage» wahrgenommene nicht sesshafte und bettelnde Bevölkerung musste lokalisiert und die Einheimischen vor diesem «fremden Gesindel» geschützt werden.[9] Der von dieser geschichtsträchtigen Versammlung gefällte Beschluss forderte eine strikte Abgrenzung zwischen den Einheimischen und den auswärtigen Personen:

> *«Wieder wird angezogen, wie die Orte und die gemeinen Vogteien mit heimischen und fremden, wälschen und deutschen Bettlern belästigt werden und viele Almosen empfangen, die es nicht bedürfen und solcher Art dasselbe andern dürftigen Leuten vor dem Mund wegnehmen. Es ist nun die Meinung der Obern, dass jedes Ort (jeder Kanton), jeder Flecken und jede Kirchhöre in der Eidgenossenschaft ihre armen Leute selbst nach Vermögen erhalten und denselben nicht gestatten sollen, andern mit Betteln beschwerlich zu fallen. Die fremden Landstreicher und wälschen Bettler sollen zurück- und weggewiesen werden. Die Boten sollen auch Instruktionen einholen, ob nicht eine gemeinsame Verordnung gemacht werden solle, dass in den Städten, Klöstern, Gotteshäusern und an andern Orten, wo solchen Bettlern Spend ausgetheilt wird, wälschen Bettlern und fremden Landstreichern künftig keine Spend gegeben werden solle, damit jene um so eher ferngehalten werden können. Daneben soll jedes Ort seine Sondersiechen in den betreffenden Häusern halten und ihnen nicht gestatten, andere Leute zu beunruhigen. Das wird auch denen in den III Bünden und Wallis und allen Vogteien geschrieben, dass sie sich dieser Ordnung bedienen mögen. Jeder Bote soll auch heimbringen, wie man die Heiden und Zigeuner vertreiben wolle.»*[10]

Die Orte einigten sich also darauf, dass jeder Ort seine Armen selbst versorgen sollte und er zu verhindern hatte, dass sie an anderen Orten betteln gingen. Die fremden (nicht eidgenössischen) Bettler sollten mit Gewalt vertrieben werden. «Jedes Ort» (wobei ausdrücklich auch Graubünden miteinbezogen wurde) hatte also ein eigenes Interesse zu wissen, wer zu den «Seinen» gehörte, um der Gefahr auszuweichen, zuziehende Auswärtige unterstützen zu müssen.[11] Aus Sicht der Gemeinden bestanden also nachvollziehbare Gründe, den Begriff so eng wie möglich zu fassen und Armutsbetroffenen die Unterstützung zu verweigern. Mit den gefürchteten Abschiebungen oder «Bettelfuhren» versuchte man, sie loszuwerden. Zwischen einzelnen Gemeinden kam es deswegen zu heftigen Streitigkeiten. Weitere Bettelordnungen wiesen die Leute jener Gemeinde zu, in welcher sie geboren wurden. Sie sprachen die rechtliche Unterstützungspflicht der Gemeinden gegenüber ihren «würdigen» Armen aus.[12]

Von nun an war das Armenwesen an das Bürgerrecht geknüpft. Das solcherart geschaffene Gemeindebürgerrecht[13] bzw. das aus ihm fliessende Heimatprinzip beinhaltete die historische Verpflichtung der Bürgergemeinde, für ihre armen Angehörigen zu sorgen. Gemeindebürgerrecht und Heimatprinzip waren sozusagen die beiden Seiten derselben Medaille. Die Heimatgemeinde

---

8 Die freiwillige Fürsorge wurde vor allem von privaten und kirchlichen Hilfsvereinen wahrgenommen (vgl. Kap. IV.).

9 Schon die Tagsatzungen von 1491 und 1520 hatten verordnet, dass jeder Ort (Kanton) seine Armen selber versorgen sollte, um zu verhindern, dass andere Orte von Bettlerhorden überlaufen würden, bzw. den Grundsatz ausgesprochen, dass diejenigen Bettler, die Angehörige der Eidgenossenschaft sind, bei ihrem Eid in den Ort, woher sie hergekommen sind, d. h. in ihre Heimat, zurückgewiesen werden sollen. Die fremden (nicht eidgenössischen) Bettler sollten mit Gewalt vertrieben werden (Gabathuler [1989], S. 9; Geiser [1894], S. 81). Die Tagsatzung von 1551 erweiterte insofern die vorherigen Beschlüsse, indem sie den Gemeinden die Pflicht überband, für ihre Bedürftigen zu sorgen (vgl. Hausmann [1969], S. 4–5). Insgesamt befassten sich zwischen 1471 und 1574 nicht weniger als 33 Tagsatzungen mit der Problematik der «Zigeuner», «Heiden», «Landstreicher» oder eben «Bettler» (vgl. Quellentexte zur schweizerischen Vertreibungspolitik gegenüber «Zigeunern», «Heiden» und anderen Fremden auf https://thata.ch/thataabschiede.htm).

10 Zit. nach Geiser (1894), S. 81–82; vgl. auch Argast (2011), S. 62; Hausmann (1969), S. 4; Pozzi (1950), S. 12, Anm. 4; Putzi (1951), S. 94, Anm. 17, mit Hinweis auf Eidgenössische Abschiede, Bd. IV Abteilung 1e, S. 551.

11 Vgl. auch Appenzeller, Die historischen Grundlagen der Armenpflege, in: Der Armenpfleger 8/1952, S. 57; ebenso Pozzi (1950), S. 12.

12 Vgl. zur Unterscheidung zwischen den «würdigen» und «unwürdigen» Armen Teil C.I.5.2.

13 Weil sich die heimatliche Armenfürsorge auf das bleibende Fundament des Bürgerrechts bezieht, erweist sie sich im juristischen Aufbau und im logischen Verständnis als einfach; vgl. auch Pozzi (1950), S. 15.

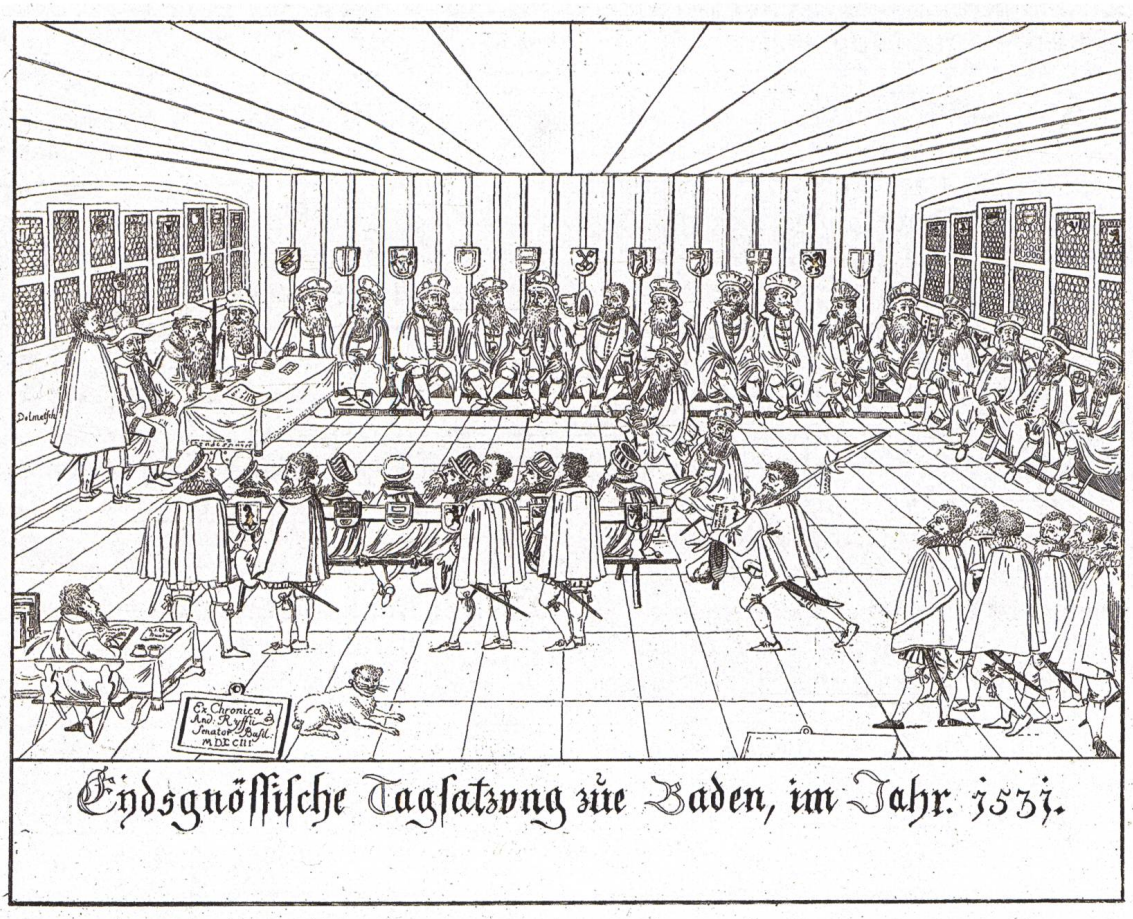

Abbildung 3: Eidgenössische Tagsatzung 1531 in Baden. Radierung von Peter Vischer, 1793, nach Andreas Ryffs Chronik «Zirkel der Eidgenossenschaft», 1593.
Quelle: Staatsarchiv Basel-Stadt, BILD Visch F 47.

hatte ihren unterstützungsbedürftigen Angehörigen beizustehen, gleich ob sie in oder ausserhalb der Gemeinde wohnten.[14] Der Grundsatz galt auch dann, wenn der zu Unterstützende seine Heimat seit Jahren und Jahrzehnten verlassen, ja sich in ihr selbst nie aufgehalten hatte. Als finanziell besonders belastend für die Gemeinden wirkte die Erblichkeit des Unterstützungsanspruchs, d. h., die Heimatzugehörigkeit eines Armengenössigen übertrug sich auf seine ganze Nachkommenschaft. Manche Gemeinde geriet dadurch in finanzielle Bedrängnis. Und gegen die Zwangseinbürgerungen im 19. Jahrhundert leisteten die betroffenen Gemeinden nicht zuletzt deshalb grosse Gegenwehr, weil sie befürchteten, dass eine eingebürgerte Familie ihren Armenetat über Generationen belasten würde.

Mit der obligatorischen Gemeindearmenpflege hatte der Beschluss der Badener Tagsatzung von 1551 ein einheitliches Armenwesen eingeführt, welches die unterstützungspflichtigen Gemeinwesen auf Jahrhunderte hinaus grossen wirtschaftlichen und ökonomischen Belastungsproben aussetzte. Der «Systemwandel» konnte aber nicht verhindern, dass die Almosengesinnung des Mittelalters bis weit ins 19. Jahrhundert anhielt.

Aus administrativer Sicht ermöglichte das Heimatprinzip den unterstützungspflichtigen Gemeinden eine einfache Kontrolle ihrer Armengenössigen. Deren Bedürfnisse waren in der Regel bekannt, die Unterstützungsleistungen deshalb einigermassen kalkulierbar. Die nur beschränkt vorhandenen Mittel für die Fürsorge zwangen die Gemeinden aber zu einer zurückhaltenden Ausrichtung gegenüber den immer zahlreicher werdenden Bedürftigen. Neben dem Kontrollaspekt liessen sich die Gemeinden in ihrer Unterstützungstätigkeit deshalb zu allen Zeiten auch vom Gedanken leiten, ihren Armensäckel möglichst zu entlasten und vor «unnötigen» Lasten zu bewahren.

14 Sei es in einer anderen Kantonsgemeinde, in einem anderen Kanton, im Ausland oder auch einer Anstalt.

2. Das Heimatprinzip als Synonym für Schutz und Härte zugleich

Unter der alten Regelung, d. h. noch vor der Einführung des Heimatprinzips, waren weder der Heimatort noch etwa gar der Wohnort für diese verarmten Bewohner unterstützungspflichtig.[15] Das neue Prinzip brachte nun gegenüber der früheren Praxis Vorteile für jene Unterstützungsbedürftigen, welche ausserhalb ihrer Bürgergemeinde wohnten, was einem grossen Fortschritt in der Armutsbekämpfung gleichkam. Wenn auch noch weit entfernt von einer Niederlassungsfreiheit im Fürsorgewesen, gewährte die Unterstützungspflicht der Heimatgemeinde den Bürgern doch eine gewisse Sicherheit, beim Verlassen ihrer Gemeinde der Hilfe im Armutsfall nicht verlustig zu gehen. Das Heimatprinzip gab dem Bürger dergestalt die Gewissheit, dass er im Armutsfall auf Unterstützung zählen konnte. In der Heimatgemeinde fand er sein «ultimum refugium», das unbeschränkte Aufenthaltsrecht, seine letzte Zufluchtsstätte; an jedem anderen Ort war er nur Niedergelassener oder Aufenthalter.[16] Das Armenwesen entsprach damit dem Genossenschaftsprinzip im Sinne einer örtlich verwurzelten solidarischen Gruppenbildung. Das Gefühl der Heimatverbundenheit wurde ebenso gestärkt und gefördert wie das Zusammengehörigkeitsgefühl der Gemeindegenossen und die Sorge füreinander. Der emotional und mit Geborgenheit assoziierte Begriff der «Heimat» wirkt bis heute nach. Im engen Bezug zwischen Armenpflegerecht einerseits und dem historischen Heimat- oder Bürgerprinzip andererseits sieht Eduard Mirer denn auch den eigentlichen Ursprung von «Heimat».[17] Der Grundstein für eine institutionelle Zuständigkeit im Armenwesen war gelegt.

Bald einmal zeigten sich aber auch die Kehrseiten des neuen Unterstützungssystems. Das Heimatprinzip machte die Gemeinde zur Kostenträgerin für alle ihre armengenössigen Bürger, wo immer sie sich auch aufhielten. Was in der Theorie als notwendiger Schritt galt, zeigte sich in einer Zeit beschränkter Kommunikationsmittel zwischen Gemeinden und Kantonen oft als nur schwer umsetzbar. Nicht sesshafte, bettelnde Arme waren einer Kontrolle ihrer Bürgergemeinden und damit einer wirksamen Unterstützung weitgehend entzogen. Von der einheimischen Bevölkerung wurden sie zudem als eine Art gefährliche Gegengesellschaft angesehen, deren es sich möglichst zu entledigen galt. Die Tagsatzung von 1681 reagierte auf diese Umstände und verabschiedete einen weiteren armenrechtlichen Grundsatz: Arme, die ausserhalb ihres Kantons herumzogen und bettelten, oder aber nach Ansicht ihrer Wohngemeinde vom Heimatort ungenügend betreut wurden, sollten in ihre angestammte Gemeinde abgeschoben werden.[18] Die Bettler und Verwahrlosten waren für die Gemeinden zu einem lästigen Kostenfaktor geworden, die sie möglichst loswerden wollte. Strenge armenpolizeiliche Massnahmen sollten den Auswüchsen des Heimatprinzips Einhalt gebieten.

3. Das Konkordatswesen als Schrittmacher des Systemwechsels

Das Instrument des ***Konkordats*** *findet seinen Ursprung in Art. 7 der Bundesverfassung von 1874. Danach stand den Kantonen das Recht zu, sog. «Verkommnisse», d. h. Verträge über Gegenstände der Gesetzgebung, des Gerichtswesens und der Verwaltung unter sich abzuschliessen.*[19] *Mit dem Instrument des Konkordats war und ist es den Kantonen möglich, in den von ihnen selbstgewählten oder den ihnen vom Bund übertragenen Aufgaben miteinander zu kooperieren. Im Vordergrund stehen dabei interkantonale, öffentlich-rechtliche Verträge bzw. Vereinbarungen. Damit führt das Konkordat unmittelbar zu einer Rechtsvereinheitlichung zwischen zwei oder mehreren Hoheitsträgern und dient der Erfüllung von Verwaltungsaufgaben, kann hoheitliche Befugnisse delegieren oder öffentlich-rechtliche Institutionen und Organe einrichten.*[20] *Wie Verfassung und Gesetz sind Konkordate*

15 Schmid (2005), S. 76.

16 Stebler, in: Der Armenpfleger 8/1957, S. 57; vgl. auch Putzi (1951), S. 177.

17 Mirer (1922), S. 14.

18 Vgl. Head-König Anne-Lise / Christ Thierry: «Fürsorge, Armenwesen», in: Historisches Lexikon der Schweiz (HLS), Version vom 22. Mai 2014. Online: https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/025809/2014-05-22/, konsultiert am 08.10.2021. Vgl. auch Flisch (1946).

19 Art. 48 BV 1999 trägt denn auch den Randtitel «Verträge zwischen Kantonen».

20 Vgl. BSK BV-Waldmann / Schnyder v. Wartensee, Art. 48; vgl. auch Gander (1937), S. 39; Häfelin / Haller, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 6. Auflage, Zürich, Basel, Genf 2005. Zur Vorgeschichte des ersten Konkordats vgl. Wild (1927), S. 29–53.

den kantonalen Rechtsquellen zuzurechnen und schaffen insofern unmittelbar objektives Recht. In einem föderalistisch geprägten Staatswesen wie der Schweiz bilden sie ein bewährtes Konstrukt für sach- und stufengerechte Lösungen.

Das Konkordatswesen spielt in der Geschichte des schweizerischen Armenwesens eine bedeutende Rolle. Schon vor dem Ersten Weltkrieg schlug die damalige Schweizerische Armenpflegerkonferenz vor, die Mängel der bundesrechtlichen Bestimmungen über die Unterstützungspflicht durch eine kantonale Vereinbarung zu lindern («Oltener Vereinbarung»). Ihr schlossen sich in den nächsten rund 45 Jahren vier Konkordate an.

Das armenrechtliche Konkordat hängt mit der im 19. Jahrhundert aufkommenden Mobilität der Bevölkerung eng zusammen. Für lange Zeit hatte die Landwirtschaft mit ihrer Viehhaltung und dem Ackerbau den dominierenden Sektor der schweizerischen Wirtschaft gebildet. Die bäuerlich geprägte Gesellschaft war mehrheitlich ortsgebunden und wenig mobil. Das Leben der meisten Bürger bewegte sich innerhalb der eigenen Heimatgemeinde oder, wie es eine armenpolitische Vorlage 1930 formulierte: «zwischen dem Dache, unter dem sie geboren wurden, und dem Gottesacker, auf dem ihre Väter ruhen».[21] Die Verbundenheit mit der heimatlichen Scholle liess kaum den Gedanken zu, auswärtigem Verdienst nachzugehen, umso weniger, als sich hierfür ohnehin nur begrenzte Möglichkeiten boten.

In den letzten Jahrzehnten des 19. und den ersten Dekaden des folgenden Jahrhunderts lösten wegweisende Entwicklungen und Veränderungen einen fundamentalen soziokulturellen Strukturwandel aus. Die Industrialisierungswelle und mit ihr die «soziale Frage» traten in den Fokus einer neuen Sozialpolitik. Mit dem Eisenbahn- und dem Strassenbau als Katalysatoren entstanden neue Märkte und Wirtschaftszweige wie etwa in Graubünden der wichtige Tourismus. Die neue Mobilität veränderte die Bevölkerungsstrukturen,[22] viele Menschen suchten in der Fremde ein existenzielles Auskommen. Diese Verheissungen erfüllten sich aber in vielen Fällen nicht, eine grosse Anzahl derer, die ihre Gemeinde verlassen hatten, verfielen in Armut und Not. Konjunkturell-zyklische Ausschläge der Wirtschaft und verheerende Krisen verschärften die soziale Lage auf dramatische Weise. Die einst aus ländlicher Armut entflohenen Leute sahen sich teilweise «vom Regen in die Traufe» versetzt. Längst nicht allen gelang ein sozialer Aufstieg, viele blieben in ihrem Elend gefangen oder wurden nach Jahren der Krankheit oder durch Altersbeschwerden in die Armut zurückgeworfen. Ein Zurück in ihre Heimat blieb eine wenig hoffnungsvolle Alternative.

Die Strukturen der staatlichen Fürsorge mit ihrem statischen, auf die Armenpflege früherer Jahrhunderte zugeschnittenen Heimatprinzip hatten sich dieser Entwicklung nicht angepasst. Die Schwächen dieser Fernarmenpflege, d. h. einer Armenpflege für auswärts wohnende Bürger, offenbarten sich zusehends: die Entfernung der zu Unterstützenden von der Heimatgemeinde, ihre lange Abwesenheit von der Heimat und ihre fast vollständige Loslösung aus dem Gedächtnis der Gemeindegenossen, womit sie vermehrt als anonyme Bittsteller wahrgenommen wurden. Dazu kamen die Unkenntnis der heimatlichen Armenbehörden mit Bezug auf die Bedürfnisse der Verarmten und die allgemeinen Verhältnisse am Niederlassungsort, der Mangel an Kontrolle, der Heimruf der Armen usw.[23] Die aufwendigen und kostenintensiven Unterstützungen nach auswärts überforderten die Gemeinden. Von der Politik wurden immer stärker wirksame Massnahmen gegen die eines Fürsorgestaates im 20. Jahrhundert unwürdigen Zustände gefordert. Das Dilemma offenbarte sich damit in mehrfacher Hinsicht: Zunächst zwang das Heimatprinzip die Kantone, entweder für einen grossen Teil ihrer Bürger eine Armenpflege nach auswärts mit all ihren administrativen Hürden zu betreiben oder aber den mit Härten und letztlich grösseren Armenausgaben verbundenen Heimruf[24] anzuordnen. Schliesslich verschoben sich mit den beschriebenen Bevölkerungsbewe-

---

21 Botschaft vom 11. April 1930 betreffend eine Gesetzesvorlage über die Verteilung der Armenlasten unter bündnerischen Gemeinden und über Beiträge des Kantons (S. 1, 6).

22 Wohnten schweizweit 1850 noch 64 Prozent der Einwohner in ihrer Heimatgemeinde, waren es 50 Jahre später noch rund ein Drittel; vgl. für die entsprechenden Zahlen spezifisch für Graubünden die Ausführungen unter Teil C.IV.3.

23 Weber, Das Verhältnis der freiwilligen zur amtlichen Armenpflege, in: Der Armenpfleger 2/1906, S. 19; Wild, Das schweizerische Armenwesen, in: Der Armenpfleger 1/1946, S. 2.

24 Vgl. dazu und zur «Heimschaffung» für Graubünden im Einzelnen Teil C.IV.5.2.

gungen die Armenlasten immer mehr zuungunsten der ohnehin struktur- und finanzschwächeren Kantone bzw. Gemeinden.[25]

Noch vor dem Ersten Weltkrieg schlug deshalb die damalige Schweizerische Armenpflegerkonferenz vor, die Mängel des Heimatprinzips durch einen Vertrag zwischen den Kantonen zu lindern.[26] Der Ausbruch des Ersten Weltkrieges führte zur Verwirklichung dieses Gedankens. Der am 26. November 1914 von 18 Kantonen und Halbkantonen beschlossenen und viel Not verhindernden Kriegsnotvereinbarung[27] folgte das Konkordat von 1916[28] betreffend wohnörtliche Unterstützung. Es bezweckte, im interkantonalen Verhältnis unter gewissen Voraussetzungen anstelle des Heimatprinzips die wohnörtliche Unterstützung einzuführen. Der Wohnkanton sollte den «Konkordatsschweizer» wie die eigenen Bürger nach den am Wohnsitz üblichen Grundsätzen unterstützen und sich in bestimmter Weise mit dem Heimatkanton die Kosten teilen. Dabei setzte nicht die heimatliche, sondern die wohnörtliche Armenpflege die Art und das Mass der Unterstützung fest.

Das Konkordat von 1916 wurde in den Jahren 1923, 1937 und 1960 den veränderten Verhältnissen angepasst. Die Vereinbarungen spiegelten die Geschichte und den Zeitgeist einer Gesellschaft im Umbruch. So wirkten etwa im ersten Konkordat noch verschiedene soziale Ausschlussmechanismen. Geschlechtszugehörigkeit und Zivilstand, Alter, Gesundheit und soziales Verhalten bildeten ebenso ein Kriterium für die Unterstützungswürdigkeit wie die traditionelle Unterscheidung in «unverschuldete» und «selbst verschuldete» Armut. Auch die erzwungene Rückkehr in die Heimatgemeinde bei Unterstützungsbedürftigkeit wegen «fortgesetzter Misswirtschaft, Liederlichkeit[29] oder Verwahrlosung», Alter oder Arbeitsunfähigkeit konnte angeordnet werden.[30] Die jeweiligen Revisionen, wie etwa die herabgesetzte Wartefrist[31], verbesserten zwar die Stellung der Bedürftigen; dennoch verharrte das Konkordat im Geist einer herkömmlichen Armenpflege, wenn es etwa immer noch zwischen den «würdigen» und den «unwürdigen» Bedürftigen unterschied.[32] Als frühes Relikt polizeilich geprägter Armenpflege überdauerte sogar die armenrechtlich motivierte eingeschränkte Niederlassungsfreiheit die letzte Revision des Konkordats noch einige Jahre.

Die konjunkturellen Ausschläge in den Jahrzehnten der Konkordatslösung wirkten politisch stark auf die jeweiligen Vereinbarungen ein. Die Wohnkantone der Unterstützten sollten in Rezessionszeiten nicht übermässig belastet werden. Im Übrigen bildeten verschiedene Konstanten die Fixpunkte der langwierigen Aushandlungsprozesse, so etwa die detaillierte Regelung der anerkannten Konkordatsfälle, die Karenzfristen, die Ausschlussgründe, die Meldeverfahren oder die Kostenteiler.[33]

Zusammenfassend gesagt, kamen die armenrechtlichen Konkordate dem sozialpolitischen Versuch gleich, die neuen bevölkerungspolitischen Verhältnisse mit einer modernen Armenpflege, welche auch die Wohngemeinden einbezieht, in Einklang zu bringen.[34] Die gestiegene Mobilität

---

25 Vgl. Gander (1937), S. 40–41.

26 Über die Vorzüge und Mängel des Heimat- und des Wohnortsprinzips wurde zu jener Zeit in Fachkreisen ausgiebig diskutiert (vgl. anstelle Weiterer etwa «Über das Verhältnis der heimatlichen zur örtlichen Armenpflege [...]», in: Der Armenpfleger 1/1907–1908, S. 2–9, oder Zwicky, Von der heimatlichen Armenpflege, in: Der Armenpfleger 3/1946, S. 17).

27 Die «Vereinbarung betr. die wohnörtliche allgemeine Notunterstützung während der Dauer des europäischen Krieges» («Oltener Vereinbarung») wurde nicht als eigentliches Konkordat betrachtet und deshalb auch nicht in die amtlichen Gesetzessammlungen aufgenommen (Pozzi [1950], S. 29; Thomet [1994], S. 21); vgl. zu dieser Vereinbarung «Einheitlichere Regelung der Armenpflege in der Schweiz», in: Der Armenpfleger 1/1917–1918, S. 2–4.

28 Zur Vorgeschichte des ersten Konkordats vgl. Wild (1927), S. 29–53.

29 Systematisch galten etwa «Arbeitsscheu», «Misswirtschaft», «Kriminalität» oder «Alkoholismus» als Erscheinungsformen der «Liederlichkeit» (vgl. Zihlmann Alfred, Liederlichkeit, in: Der Armenpfleger 6/1950, S. 41). Die Praxis differenzierte zwischen diesen Zuordnungen aber nicht immer eindeutig und verwendete Begriffe vielfach synonym.

30 Vgl. Matter (2011b), S. 243. Nach anderer Ansicht war damit gar nicht der Heimtransport eines Bedürftigen gemeint, sondern die Ausserkonkordatsstellung eines Falles (Schürch, Stand der Revision des Konkordates über die wohnörtliche Unterstützung, in: Der Armenpfleger 3/1959, S. 22 und 7/1960, S. 53).

31 Die Warte- oder auch Karenzfrist bezeichnet die Mindestdauer, während der ein Bürger im gleichen Kanton wohnen oder sich aufhalten musste, um von der wohnörtlichen Unterstützung zu profitieren.

32 Vgl. zu diesen Zuordnungskriterien Teil C.I.5.2.

33 Vgl. Schmid (2005), S. 78. Für eine vertiefte Behandlung des Konkordatswesens sei auf die grundlegenden Abhandlungen von Gander (1937), Pozzi (1950) und Thomet (1994) verwiesen; vgl. für die Auswirkungen auf die Armenlasten Teil C.IV.5.5.1.

34 Vgl. auch Gander (1937), S. 51. Der mit der hohen geografischen Mobilität der Bevölkerung einhergehende Wechsel vom Heimat- zum Wohnortsprinzip wird mitunter als die wichtigste staatliche Veränderung im Für-

der Bevölkerung und die Einführung neuer Sozialversicherungen bildeten dabei den äusseren Rahmen für die Armenfürsorge im 20. Jahrhundert. Diese Faktoren sorgten dafür, dass die Frage «Heimatprinzip oder Wohnortsprinzip» im Laufe der «Konkordatsjahrzehnte» an gesellschaftlicher und politischer Bedeutung einbüsste. Dennoch liessen sich immer noch höchst ungleich verteilte Armenlasten im neuen finanz- und sozialpolitischen Umfeld nicht mehr länger rechtfertigen; das Wohnortsprinzip konnte nicht weiter ernsthaft infrage gestellt werden. Die Ansicht, dass es «verlockend und in gleichem Wortsinn ganz allgemein ökonomischer (ist), an Ort und Stelle zu reparieren, beispielsweise zu Hause Hilfe zu leisten»,[35] hatte ausgedient. In diesem Sinne leistete das Konkordat, dem 1967 alle Kantone beigetreten waren, gleichsam als Übergangslösung im Hinblick auf die endgültige Abschaffung des alten Finanzierungsprinzips wertvolle Vorarbeit.

4. Stufenweise Abschaffung des Heimatprinzips

Wie schon mit ihrer Vorgängerin, hatte der Bund auch mit der Bundesverfassung von 1874 das Armenwesen nicht als Bundessache erklärt, womit es weiterhin bei den Kantonen bzw. deren Heimatgemeinden verblieb. Die verfassungsrechtliche Niederlassungsfreiheit stand aber in einem engen Bezug zur öffentlichen Fürsorge. Als einzige Bestimmung mit indirektem Bezug zum Armenwesen garantierte Art. 45 der Bundesverfassung die Niederlassungsfreiheit zwar jedem Schweizer Bürger innerhalb des schweizerischen Territoriums, d. h. die von Kanton zu Kanton, aber auch für Kantonsbürger innerhalb ihres Kantons. Dennoch konnte die Niederlassung etwa denjenigen Bedürftigen aberkannt werden, welche dauernd[36] oder ständig der öffentlichen Wohltätigkeit[37] zur Last fielen und deren Heimatgemeinde bzw. -kanton ihnen trotz amtlicher Aufforderung keine angemessene Unterstützung gewährte.

Diese noch stark im Gedankengut des Staatenbundes verhafteten Regeln berechtigten die Niederlassungsgemeinde zur zwangsweisen Heimschaffung des Betroffenen in seine Heimatgemeinde; doch musste diese Massnahme von der Regierung des Niederlassungskantons genehmigt und der heimatlichen Regierung im Voraus angezeigt werden.

Zusammengefasst galt also bei einer dauernden Unterstützung eines Schweizer Bürgers interkantonal das Heimatprinzip, bei bloss vorübergehender Bedürftigkeit das Wohnortsprinzip.[38] Die innerkantonale Zuständigkeitsordnung zu bestimmen, blieb hingegen den Kantonen vorbehalten. Insgesamt prägten restriktive, polizeiähnliche Massnahmen das bundesrechtlich geregelte Armenwesen bis weit in die zweite Hälfte des 20. Jahrhunderts hinein.

4.1. Der langsame Übergang zum Wohnortsprinzip

Eine solche Ordnung liess sich mit dem wirtschaftlichen Aufschwung und den gesellschaftspolitischen Umwälzungen der Nachkriegszeit nicht mehr länger aufrechterhalten. Aber auch mit den Vorstellungen eines modernen Sozial- und Rechtsstaates im fortgeschrittenen 20. Jahrhundert wurde sie unvereinbar. Mit dem mehrmals revidierten Konkordat über die wohnörtliche Unterstützung waren wenigstens die grössten Härten gemildert worden. Auch wenn die letzte Revision von 1960 den Übergang zum Wohnortsprinzip vollzogen hatte, behielten die ratifizierenden Kantone dennoch bestimmte Möglichkeiten bei, auf den Heimatkanton des Bedürftigen zurückgreifen zu können. Eigentliche Heimschaffungen kamen aber kaum mehr vor.

Die Zeit für ein uneingeschränktes Wohnsitzprinzip war aber im Jahr 1975 anlässlich der Revision der Bundesverfassung 1874 noch immer weder für den Bundesrat noch für das Parlament reif.

---

sorgewesen bezeichnet (vgl. Galle [2016], S. 174, mit Hinweis auf Peukert, Grenzen der Sozialdisziplinierung: Aufstieg und Krise der deutschen Jugendfürsorge von 1878 bis 1932, Köln, 1986, S. 45–46).

35 Caduff (2007), S. 27, mit Hinweis auf Castel, Die Metamorphosen der sozialen Frage. Eine Chronik der Lohnarbeit, Konstanz 2000, S. 39.

36 In der Literatur und Gerichtspraxis begnügte man sich meistens damit, diesen Begriff jenem der «vorübergehenden» Unterstützung gegenüberzustellen (vgl. Gubler [1917], S. 23–24 mit Hinweisen); vgl. dazu auch Teil C.IV.5.5.2., Anm. 161.

37 Vgl. zum Verständnis der «öffentlichen Wohltätigkeit» Schmid, Zur Interpretation des Art. 45 Absatz 3 und 5 der Schweizerischen Bundesverfassung, in: Der Armenpfleger 6–7/1905–1906.

38 Burckhardt (1914), Art. 45, S. 402; Mirer (1922), S. 33; Thomet (1994), S. 20 Rz. 3.

Der Heimatkanton musste sich auch weiterhin an der Unterstützung seiner bedürftigen Bürger beteiligen. Immer noch herrschte die verbreitete Ansicht vor, dass eine gewisse Fürsorgepflicht des Heimatkantons Bestandteil des Bürgerrechts bleiben müsse.[39] So stimmten denn am 7. Dezember 1975 Volk und Stände folgender Neufassung der beiden Artikel 45 und 48 der Bundesverfassung 1874 zu:[40]

Art. 45
Jeder Schweizer Bürger kann sich an jedem Ort des Landes niederlassen.

Art. 48
[1] *Bedürftige werden von dem Kanton unterstützt, in dem sie sich aufhalten. Die Kosten der Unterstützung trägt der Wohnkanton.*
[2] *Der Bund kann den Rückgriff auf einen früheren Wohnkanton oder den Heimatkanton regeln.*

Die beiden Verfassungsbestimmungen waren inhaltlich eng miteinander verknüpft. Mit der Revision von Art. 45 der Bundesverfassung durfte die Niederlassungsfreiheit für Schweizer Bürger nicht mehr eingeschränkt werden und den Kantonen wurde es verwehrt, unterstützungsbedürftige Schweizer auszuweisen. Obwohl Art. 48 Bundesverfassung für alle Bedürftigen in der Schweiz im interkantonalen Verhältnis das Wohnorts- oder Wohnsitzprinzip einführte (Abs. 1)[41] und damit eine kantonale Zuständigkeitsvorschrift enthielt, räumte dessen Abs. 2 dem Bund weiterhin die Befugnis ein, den finanziellen Rückgriff des Aufenthaltskantons des Unterstützten gegenüber dem früheren Wohnkanton oder dem Heimatkanton zu regeln.

Es blieb dann dem eidgenössischen Zuständigkeitsgesetz (ZUG) vorbehalten, hierzu die notwendigen Bestimmungen aufzustellen. Dieses Gesetz verfolgte grundsätzlich ein zweifaches Ziel: Neben der Umschreibung der Begriffe wie «Unterstützung», «Aufenthalt», «Wohnkanton» oder «Heimatkanton»[42] verpflichtete das ZUG den Heimatkanton zum Ersatz von Unterstützungskosten.

Die weiteren Eckpfeiler des noch immer geltenden ZUG lassen sich etwa wie folgt beschreiben:[43]
- das Gesetz ist ein blosses Zuständigkeits-, nicht ein Fürsorge- oder Sozialhilfegesetz;
- es bestimmt den Kanton, in dem sich die zuständige Fürsorgebehörde befinden muss, ohne in die interne Zuständigkeitsordnung dieses Kantons einzugreifen;
- es gilt nur für die «Unterstützung» Bedürftiger[44], nicht auch für andere Sozial- oder Wohlfahrtseinrichtungen von Kantonen und Gemeinden;
- es regelt den Ersatz von Unterstützungskosten unter den Kantonen.

Auf drei Bestimmungen des ZUG soll kurz verwiesen werden. Art. 12 regelt die Grundsätze für die Unterstützungszuständigkeit wie folgt:

[1] *Die Unterstützung der Schweizer Bürger obliegt dem Wohnkanton.*
[2] *Hat der Bedürftige keinen Unterstützungswohnsitz, so wird er vom Aufenthaltskanton unterstützt.*[45]
[3] *Der Kanton bezeichnet das unterstützungspflichtige Gemeinwesen und die zuständige Fürsorgebehörde.*

Das ZUG schrieb den Kantonen also weder eine Zuständigkeit vor noch führte es die kantonale anstelle der kommunalen Fürsorgepflicht ein. Der zweite Absatz wurde 1990 neu aufgenommen. Die Zahl der Bedürftigen, die umherzogen und über keinen festen Wohnsitz verfügten, hatte stark zugenommen. Vor allem Suchtkranke verfügten oft über keinen Unterstützungswohnsitz mit umfassender Betreuung, weshalb die Ergänzung einem sozialpolitischen Anliegen nachkam. Zudem konnte damit auch die Unterstützung von Fahrenden, welche in der Schweiz über keinen Wohnsitz verfügen, gewährleistet werden.

Der zweite Hinweis gilt der Ersatzpflicht des

---

39 BBl 1976 III, S. 1193, 1197–1198.

40 Die Vorlage wurde vom Volk mit 842 165 gegen 271 563 Stimmen und von allen Ständen angenommen (BBl 1976 I, S. 374). Sie trat auf den 1. Januar 1979 in Kraft.

41 Vgl. BBl 1976 III, S. 1199–1200; THOMET (1994), Rz. 27.

42 Vgl. Art. 2–11 ZUG.

43 Vgl. auch THOMET (1994), Rz. 55.

44 Nach Art. 2 Abs. 1 ZUG (und Art. 1 Unterstützungsgesetz) ist bedürftig, wer für seinen Lebensunterhalt und den seiner Familienangehörigen nicht hinreichend oder nicht rechtzeitig aus eigenen Mitteln aufkommen kann. Leistungen von Dritten (Versicherungen, Sozialzuschüsse von Dritten und andere Zuwendungen) sind bei der Bemessung der Unterstützungsleistungen entsprechend zu berücksichtigen (Art. 3 ZUG; vgl. auch Art. 1 Unterstützungsgesetz).

45 Dieser Absatz wurde mit der Änderung des ZUG vom 14. Dezember 1990 neu eingefügt (vgl. BBl 1990 I, S. 49).

Heimatkantons des Bedürftigen als dem eigentlichen Kernstück des ZUG.[46] Naturgemäss vertraten die Abwanderungs- auf der einen und die Zuwanderungskantone auf der anderen Seite in dieser Frage gegensätzliche Interessen. Die Begünstigung der Zuwanderungskantone durch die Arbeits- und Steuerkraft der niedergelassenen Bürger, ohne sich selber an deren Fürsorgeleistungen beteiligen zu müssen (was seinerzeit ja zum Abschluss des mehrfach erwähnten Konkordats geführt hatte), war immer stossender geworden. Mit der in zwei Schritten, d. h. durch den Erlass des ZUG 1977 und dessen Revision 1992, erfolgten Entlastung der Heimatgemeinden gegenüber dem Konkordat von 1959 über die wohnörtliche Unterstützung wurde ein gangbarer Kompromiss gefunden. Nach der revidierten Regelung konnte der Wohnkanton dem Heimatkanton die Unterstützungskosten vollständig verrechnen, wenn der Bedürftige noch nicht zwei Jahre ununterbrochen im Kanton wohnte. Nach Ablauf dieser «Wartefrist» entfiel jede Kostenersatzpflicht des Heimatkantons.[47] Im Vergleich zum Konkordat wurden die Heimatkantone damit massgeblich von ihren Unterstützungsaufwendungen entlastet, was sich auch für den «Auswanderungskanton» Graubünden markant ausgabenmindernd auswirkte.

Schliesslich besiegelte das ZUG aber auch, drittens, formell jene Praxis endgültig, welche eng mit dem Heimatprinzip verbunden war. Die umstrittenen Heimschaffungen wie auch der Heimruf hatten in vergangenen Jahrzehnten für viel Leid und Not bei den direkt betroffenen Bedürftigen gesorgt. Wenn der Massnahme in den zurückliegenden Jahren auch keine praktische Bedeutung mehr zukam, sah sich der Gesetzgeber dennoch veranlasst, eine entsprechende Bestimmung ins ZUG aufzunehmen.[48] Das Abschiebungsverbot richtete sich gleichermassen an die wohnörtliche wie auch an die heimatlichen Fürsorgebehörden. Ein wenig ruhmreiches Kapitel im Armen- und Fürsorgewesen fand damit endlich seinen Abschluss.

Das Zuständigkeitsgesetz löste auf den 1. Januar 1979 das Konkordat vom 25. Mai 1959 über die wohnörtliche Unterstützung ebenso ab wie das Bundesgesetz vom 22. Juni 1875 über die Kosten der Verpflegung erkrankter und der Beerdigung verstorbener armer Angehöriger anderer Kantone.

4.2. Das Heimatprinzip hat ausgedient

Das «Aus» für das Heimatprinzip erfolgte aber erst rund 25 Jahre später. Mit Wirkung ab 8. April 2017 wurde die Kostenübernahme für Sozialhilfeempfängerinnen und -empfänger auch formell als alleinige Sache der Wohnkantone erklärt.[49] Damit wurde das letzte Relikt der Rückerstattungspflicht der Heimatkantone, welche noch für ihre Bürgerinnen und Bürger mit einer Wohnsitzdauer von weniger als zwei Jahren bestanden hatte, endgültig beseitigt. Die Aufhebung machte jene Kantone zu den «Gewinnern», welche – wie Graubünden – für ihre Bürger höhere Rückerstattungen an Drittkantone zu leisten hatten, als sie von diesen für deren Bürger erhalten hatten. Bei geleisteten Rückerstattungen in Höhe von 2 429 906 Franken und erhaltenen Leistungen von 816 114 Franken gehörte Graubünden somit zu den «Profiteuren» der Massnahme. Die Differenz von 1 613 793 Franken entsprach immerhin einer Quote von 7,6 Prozent der gesamten Sozialhilfekosten.[50] Administrativ befreite das Abschneiden des letzten Verbindungsstückes zum Heimatprinzip die Kantone von einem unverhältnismässigen Verwaltungsaufwand.[51]

---

46 Art. 16; vgl. BBl 1976 III, S. 1207; Thomet (1994), Rz. 204. Die (innerkantonale) Aufteilung der Armenlasten auf Kanton, Heimat- und Wohngemeinde bildete schon beim Armengesetz 1955 den zentralen Regelungsgegenstand.

47 In der Urfassung des ZUG 1977 ging die Unterstützungspflicht erst voll zulasten des Wohnkantons, wenn der Unterstützte in diesem mindestens zehn Jahre ununterbrochenen Wohnsitz gehabt hatte. Zwischen zwei und zehn Jahren Wohnsitznahme wurden die Unterstützungskosten zwischen dem Heimat- und dem Wohnsitzkanton geteilt, bis zwei Jahre blieb die Heimatgemeinde voll kostenpflichtig. Mit Bundesgesetz vom 14. Dezember 2012 wurde Art. 16 ZUG mit Wirkung auf den 8. April 2017 aufgehoben.

48 Nach dem noch heute geltenden Art. 10 ZUG dürfen die Behörden «einen Bedürftigen nicht veranlassen, aus dem Wohnkanton wegzuziehen, auch nicht durch Umzugsunterstützungen oder andere Begünstigungen, wenn dies nicht in seinem Interesse liegt» (Abs. 1).

49 Vgl. BBl 2012, S. 7741, 7869.

50 BBl 2012, S. 7741, 7753 (Anhang).

51 Vgl. BBl 2012, S. 7741, 7746, wo festgehalten wird, dass es 2009 in der Schweiz insgesamt 4 938 Sozialhilfefälle gab, in denen der Wohnkanton grundsätzlich gestützt auf das ZUG vom Heimatkanton die Rückerstattung der Unterstützungsleistungen verlangen konnte; diese Fälle betrafen insgesamt 7 149 Personen. Die quartalsweisen Rechnungsstellungen wiesen die Ausgaben und Einnahmen für jeden Unterstützungsfall gesondert aus. Administrativer Aufwand entstand sowohl beim Wohnkanton als auch beim Heimatkanton.