

Das Recht der örtlichen Armenpflege in der Schweiz

Autor(en): **Appenzeller, G.**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Der Armenpfleger : Monatsschrift für Armenpflege und Jugendfürsorge enthaltend die Entscheide aus dem Gebiete des Fürsorge- und Sozialversicherungswesens**

Band (Jahr): **30 (1933)**

Heft 12

PDF erstellt am: **22.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-837464>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Der Armenpfleger

Monatsschrift für Armenpflege und Jugendfürsorge.

Offizielles Organ der Schweizerischen Armenpfleger-Konferenz.

Beilage zum „Schweizerischen Zentralblatt für Staats- und Gemeinde-Verwaltung“.

Redaktion:

Pfarrer A. Wild, Zürich 2.

Verlag und Expedition:

Art. Institut Orell Füssli, Zürich.

„Der Armenpfleger“ erscheint monatlich.
Jährlicher Abonnementspreis für direkte Abonnenten Fr. 6.—, für Postabonnenten Fr. 6.20.
Insertionspreis pro Nonpareille-Zeile 20 Rp.

30. Jahrgang

I. Dezember 1933.

Nr. 12

Der Nachdruck unserer Originalartikel ist nur unter Quellenangabe gestattet.

Das Recht der örtlichen Armenpflege in der Schweiz.

Das schweizerische Armenrecht ist bis heute eine Domäne der kantonalen Gesetzgebung geblieben. Der Bund hat sich mit der Aufstellung weniger Rechtsnormen begnügt, welche die Abgrenzung der kantonalen Armenrechtshoheit gegenüber dem bundesrechtlich gewährleisteten Freizügigkeitsprinzip zum Zwecke haben. Aus der Tatsache der kantonalen armenrechtlichen Gesetzgebungshoheit ergibt sich allein schon die vielgestaltige Mannigfaltigkeit des schweizerischen Armenfürsorgewesens. Sie gelangt zum Ausdruck nicht nur in dem verschieden großen Aufgabekreise, den die einzelnen Kantone einestheils der gesetzlichen oder amtlichen Armenpflege, andernteils der freiwilligen Fürsorge zuweisen: sie offenbart sich vor allen Dingen innerhalb der amtlichen Armenpflege in der Bestimmung des fürsorgepflichtigen Gemeinwesens. Denn während die Großzahl der Kantone noch an der Unterstützungspflicht der Heimatgemeinde festhalten, ist eine kleinere Gruppe zur wohnörtlichen Unterstützung übergegangen. Zu dieser letzteren Gruppe sind zu zählen die Kantone Bern (1897), Neuenburg (1889), Luzern (1922/23) und Zürich (1927/29).

Die rechtliche Struktur der wohnörtlichen Unterstützung innerhalb des Kreises der genannten Kantone ist ihrerseits keine einheitliche, sondern weist in einzelnen Teilen wesentliche Verschiedenheiten auf.

Dr. Alfred Honegger (von Wald-Zürich) hat sich in seiner juristischen Berner Dissertation von 1931: „Das Recht der örtlichen Armenpflege in der Schweiz“ die Aufgabe gestellt, diese Verschiedenheiten in Verbindung mit den gemeinsamen Grundzügen der vier Armenrechtsordnungen darzustellen, sowie deren Auswirkung auf Gemeinde-, Staats- und freiwillige Armenpflege in vergleichender Weise hervorzuheben.

Wir möchten in den nachfolgenden Ausführungen auf diese interessante Arbeit in der Weise eintreten, daß wir auf einzelne Punkte uns beschränken und hiezu unsere Bemerkungen machen.

1. Begriff und Geschichte der wohnörtlichen Unterstützung.

Unter dem Grundsatz der wohnörtlichen Unterstützung verstehen wir die Unterstützungspflicht eines Gemeinwesens gegenüber allen innerhalb seines Territoriums

wohnhaften unterstützungsbedürftigen Personen. Der wohnörtlichen Unterstützung liegt der Gedanke zugrunde, daß jeder Mensch dort, wo er sein Leben verbringt, d. h. wo sich der Mittelpunkt seiner persönlichen Lebensinteressen befindet, im Falle seiner Verarmung Unterstützung finden solle. In seiner Anwendung im schweizerischen Armenrecht sind dem reinen Wohnortsprinzip in örtlicher wie sachlicher Weise starke Schranken gezogen, vor allem, weil nur wenige Kantone darauf eingetreten sind, dann auch, weil dem Konkordat im interkantonalen Verkehr nur etwas mehr als die Hälfte beitraten, die in allen andern Fällen die heimatliche Armenpflege beibehalten. Art. 45 Absatz 4 der Bundesverfassung verleiht den Kantonen mit wohnörtlicher Armenpflege die Befugnis, die Niederlassung für Kantonsangehörige an die Bedingung zu knüpfen, „daß dieselben arbeitsfähig und an ihrem bisherigen Wohnorte im Heimatkantone nicht bereits in dauernder Weise der öffentlichen Wohltätigkeit zur Last gefallen seien“. In dieser Form machen alle Kantone mit wohnörtlichem Unterstützungssystem vom Recht der Niederlassungsverweigerung Gebrauch; sie schließen die Erwerbung eines neuen Unterstützungswohnortes für diejenigen Personen aus, die sich im Momente ihrer Wohnortsänderung im Zustande dauernder Unterstützungsbedürftigkeit befinden. Unterstützungswohnort bleibt in diesem Falle die vorhergehende Wohnortsgemeinde der bedürftigen Person. Nach bernischem und luzernischem Recht tritt zudem eine Unterstützungspflicht des Wohnortes auch dann nicht ein, wenn eine Person innerhalb der ersten zwei Jahre ihrer Niederlassung dauernd unterstützungsbedürftig wird. Bern erklärt auch in diesem Falle die vorhergehende Wohnortsgemeinde für unterstützungspflichtig, während Luzern die Unterstützungspflicht wiederum der Heimatgemeinde überbindet.

Regierungsrat Ritschard sagte bei der Beratung des bernischen Armengesetzes unterm 13. November 1896:

„Ich habe nun den Ausweg gefunden, daß ich sage: Es erwirbt einer in der Regel mit der Niederlassung auch den Unterstützungswohnort; wenn er aber innert zwei Jahren notarm wird, so greift die Unterstützungspflicht der frühern Wohnortsgemeinde wiederum Platz. Ich glaube, daß mit diesem System die Hauptmängel gehoben sind und daß eigentlich niemand mehr sich mit Recht wird beklagen können. Ich glaube auch, daß dadurch den Machinationen betreffend Abschiebung usw., wenn auch nicht in allen, so doch in den meisten Fällen vorgebeugt wird. Wenn auch der neue Zustand kein vollkommener sein wird, so wird er doch ein wesentlich besserer sein, als es bisher der Fall war. Wenn einer in eine Gemeinde einziehen will, so braucht sich deswegen die Einzugsgemeinde nicht zu beunruhigen; denn während zwei Jahren braucht sie ihn ja nur zu unterstützen, wenn er vorübergehend unterstützungsbedürftig wird, und dies sind ja nicht die Fälle, welche die Gemeinden abschrecken, sondern was sie abschreckt, das ist die Notarmenpflege und deren Kosten. Die Einzugsgemeinde wird daher keinen Grund haben, den Mann nicht hereinzulassen, und es fällt der bisherige mißliche Zustand fort, wo oft alle Hebel in Bewegung gesetzt wurden, damit einer nicht in die Gemeinde einziehen konnte, indem man es z. B. verhinderte, daß er eine Wohnung mieten konnte usw. Das wird in Zukunft verschwinden; denn wenn der Einziehende sich bereits in einer solchen Lage befindet, daß er innert zwei Jahren vollständig verarmt, so ist ja nicht die betreffende Gemeinde unterstützungspflichtig, sondern die frühere Wohnortsgemeinde. Andererseits ist aber auch kein Grund vorhanden, den Mann abzuschieben, da die Gemeinde ja gleichwohl während zwei Jahren unterstützungspflichtig ist. Andererseits lassen sich auch Einwendungen erheben gegen jedes System. Man kann sagen, weshalb im Falle der Verarmung die letzte Wohnortsgemeinde für den Mann eintreten solle, wo er sich nur kurze Zeit aufgehalten habe. Es kann allerdings unter Umständen

vorkommen, daß hierin eine Art Unbilligkeit läge; allein es hilft mir über diese Einwendung die Betrachtung hinweg, daß ich sage: Es muß sich eine Gemeinde unter Umständen diese Ungerechtigkeit, wenn man die Sache so nennen will, gefallen lassen mit Rücksicht auf die allgemeine Ordnung; wenn man die Örtlichkeit beibehalten und die Niederlassungsfreiheit garantieren will, so muß man eben in Gottes Namen hin und wieder in einer Gemeinde auch eine Situation akzeptieren, die vielleicht nicht ganz richtig ist. Was übrigens einer Gemeinde heute zum Schaden gereicht, ist ihr morgen vielleicht von Nutzen, und das Interesse, das gegenüber einer einzelnen Gemeinde verleßt wird, wird genugsam ausgeglichen dadurch, daß das Interesse der Gesamtheit gewahrt wird. Schließlich ist die einzelne Gemeinde auch ein Teil des Gesamten, und wenn die Gesamtordnung eine gute ist, so findet die einzelne Gemeinde in dieser Gesamtordnung schließlich auch ihren Nutzen und ihr Heil.“

Und der Berichterstatter der vorberatenden Kommission führte aus: „Man hat sich auch gefragt, weshalb man eine zweijährige Garantie vorsehe, und in dieser Beziehung wurde betont, wenn man die Garantie nur auf ein Jahr bemessen würde, so wäre es möglich, daß eine Gemeinde einer Familie für ein Jahr zum voraus in einer andern Gemeinde den Hauszins bezahlen und daß dann nach Ablauf eines Jahres die Unterstützungsbedürftigkeit eintreten und die Familie der neuen Gemeinde zur Last fallen würde. Wenn man dagegen die Garantie auf zwei Jahre ausdehne, so sei anzunehmen, daß derartige Machinationen nicht mehr vorkommen...“

Leider hat aber diese zweijährige Frist das Aufkommen der ständigen Wohnsitzstreitigkeiten zwischen den Gemeinden, die ihren Vorteil wahren wollen, nicht verhindern können.

2. Die Rechtsnatur der Armenunterstützung.

Aus dem Wesen der Armenrechtspraxis läßt sich ableiten, daß ein Anspruch des Armen auf Unterstützung schon in der mittelalterlichen öffentlichen Armenfürsorge niemals bestanden hat. Die Unterstützung der Armen bildete nur eine verwaltungsrechtliche Pflicht der Behörden. Die mittelalterliche Auffassung von der Rechtsnatur der öffentlichen Unterstützung ist im schweizerischen Armenwesen bis heute vorherrschend geblieben. Ein subjektiver Rechtsanspruch des Bürgers auf Armenunterstützung ist nicht anerkannt. Das bernische Armengesetz von 1897 sagt z. B. in Art. 81: „Kein Armer kann Anspruch auf Unterstützung aus öffentlichen Mitteln auf dem Wege Rechtens erheben und verfolgen.“ Es hat gelegentlich nicht an Versuchen gefehlt, einen subjektiven Rechtsanspruch zu konstruieren, resp. sich einem solchen zu nähern. So erscheint in den Bestimmungen der bernischen „Verordnung über die Besorgung der Armen vom 22. Dezember 1807“ die Unterstützung als Rechtspflicht, und die Unterstützungsbedürftigen dürfen gegen ihre Heimatgemeinden, wenn sie ihnen nicht Hilfe leisten, vor dem Oberamtmanne Klage führen. Dagegen hat das Schenkische Armengesetz von 1857 die Armenpflege allerdings als obligatorische Pflicht der Gemeinden festgesetzt, nicht aber in dem Sinne, daß der Arme ein individuelles Recht auf Armenunterstützung hätte; die Verpflichtung der Gemeinde ist eine lediglich publizistische, eine öffentlich-rechtliche Zwangspflicht. Die Ausschließung eines Rechtsanspruches auf Unterstützung verfolgt den Zweck, der öffentlichen Unterstützung gleich der freiwilligen Fürsorge den Charakter der Mildtätigkeit zu bewahren; der Arme soll sich daraus, daß er unterstützt wird, nicht ein selbständiges Forderungsrecht auf die Unterstützung anmaßen; die öffentliche Unterstützung soll nicht Gegenstand eines Rechtes sein, das der Arme dem Staate gegenüber als gleichberechtigte Person geltend machen und auf dem Rechtswege durchsetzen kann.

Wenn nun aber die Existenz eines subjektiven Rechtsanspruches auf Armenunterstützung verneint werden muß, so soll damit nicht jeder Anspruch der Armen auf öffentliche Hilfe ausgeschlossen werden. Die Unterstützung der unschuldig Armen ist ein Gebot der christlichen Ethik; sie ist heute darum nicht bloß als sittliche, sondern geradezu als gesetzliche Pflicht des Staates anerkannt. Mit der gesetzlichen Verankerung der Unterstützungspflicht des Gemeinwesens wird dem Armen aber zugleich ein indirekter Anspruch auf Unterstützung zuteil: der Anspruch auf behördliche Vollziehung der Gesetzesanordnungen. Durch die Zuerkennung eines Reflexrechtes wird dem Armen auch ein gewisser Rechtsschutz in der Verfolgung seiner Interessen erteilt. Bei Mißachtung objektiver Rechtsvorschriften durch die Behörden darf dem Bürger nicht verwehrt bleiben, sich auf dem Wege der verwaltungsrechtlichen Beschwerde gegen die behördliche Rechtsbeugung zur Wehre zu setzen. A. Honegger zitiert den Entscheid des Bundesgerichtes (Band 22, S. 1011—12): „Ob man annimmt, daß dem Rekurrenten ein eigentliches Individualrecht zur Seite stehe, oder ob man seine Berechtigung bloß als eine sogenannte Reflexwirkung objektiver Rechtsnormen betrachte, ist gleichgültig, da nach feststehendem Bundesstaatsrecht derjenige, dem gegenüber eine Verfassungsbestimmung nicht gehandhabt worden ist, sofern er überhaupt ein Interesse nachweist, befugt ist, auf dem Weg des staatsrechtlichen Rekurses den Schutz des Bundesgerichtes anzurufen.“ Und weiter: „Indessen hat die Praxis den staatsrechtlichen Rekurs von jeher regelmäßig zugelassen, sobald jemand die Verletzung einer Verfassungsbestimmung, auch wenn sich diese als bloß objektive Rechtsnorm darstellen sollte, begangen durch den Erlaß oder die Verfügung einer kantonalen Behörde, behauptet und nachweist, daß er in seinen Interessen gekränkt wurde.“ Begreiflicherweise geht die Praxis des Bundesgerichtes dahin, nur auf offensichtlich willkürliche Verletzungen objektiven Rechtes einzutreten. Ein weiterer Entscheid spricht sich in dieser Hinsicht deutlich aus: „Bei Beschwerden wegen Verletzung kantonaler Verfassungsbestimmungen hat das Bundesgericht stets der von den obersten kantonalen Behörden vertretenen Auslegung der Verfassung ein wesentliches Gewicht beigelegt und hat diese Auslegung, insbesondere wenn es sich nicht sowohl um individuelle Grundrechte, als vielmehr um Verfassungsbestimmungen mehr organisatorischer und reglementarischer Natur handelte, nur dann als unzulässig verworfen, wenn zwingende Gründe hiefür sprachen.“

3. Die Unterstützungsbedürftigkeit.

Wir haben es bei der Unterstützungsbedürftigkeit mit keinem festumrissenen Begriff zu tun. Es gibt keinen bestimmten Maßstab, an dem das Vorhandensein einer Unterstützungsbedürftigkeit festgestellt werden könnte. Das Armenwesen der frühern Zeit hat als Kriterium der Bedürftigkeit ausschließlich die physische Existenz des Menschen in Betracht gezogen. Die moderne Fürsorge, und in ausgesprochenem Maße die Kinderarmenpflege, stellt nicht nur auf das materielle Fortkommen des Menschen ab, sondern auch auf dessen geistige Bedürfnisse.

Es ist ganz interessant, eine Entwicklung der verschiedenen Auffassung der Unterstützungsbedürftigkeit zu skizzieren. Die verschiedenen Bettelordnungen schlossen die Arbeitsfähigen von den Unterstützungen aus: dieselben sollen nur Kindern, Greisen, Kranken, Bresthaften, Kindbetteren und säugenden Frauen „so unvernünftig zur Arbeit sind“, zukommen. Die bernische Verordnung von 1807 ging weiter und bestimmte in Art. 2: „Niemand kann auf Unterstützung seiner Gemeinde Anspruch machen, es sei denn, daß er neben dem Mangel an eigenem Gut sich wegen körperlicher Beschaffenheit außerstand befinde, seinen Unterhalt zu erwerben oder auf unverschuldete Weise Mangel an Verdienst leide.“ Das Armengesetz von 1847

bestimmte in Art. 4: „Es dürfen nur solche Personen unterstützt werden, welche gleichzeitig arm und arbeitsunfähig sind, nämlich: 1. vermögenslose Kinder; 2. vermögenslose Kranke und solche Personen, die infolge geistiger und körperlicher Gebrechen arbeitsunfähig geworden; 3. vermögenslose Greise.“

Als allgemeines objektives Merkmal der Unterstützungsbedürftigkeit betrachtet das zürcherische Armenrecht in Art. 24 des Armengesetzes „das Fehlen der Mittel zur Befriedigung der Lebensbedürfnisse für eine Person und deren Angehörige und die Unmöglichkeit ihrer Beschaffung“. Unter dem Begriff der „Lebensbedürfnisse“ ist hiebei wohl dasjenige Maß an Nahrung, Kleidern und Wohngelegenheit zu verstehen, welches zur Erhaltung der körperlichen Gesundheit unentbehrlich ist. Natürlich handelt es sich hier nur um theoretische, nicht absolut festlegbare Begriffsbestimmungen. Letzten Endes muß es den Organen der Armenpflege überlassen bleiben, im Einzelfalle der Praxis nach bestem Wissen darüber zu entscheiden, ob Bedürftigkeit vorliege oder nicht.

In der bernischen Armengesetzgebung hat sich die Unterscheidung in „Notarme“ und „Bedürftige“ eingelebt. Die erste Klasse umfaßt in der Hauptsache die, die absolut hilflos sind (Irre, Kranke, Kinder). Die „Dürftigen“ sind arbeits- und verdienstfähig, aber doch notleidend. Bei der ersten Klasse können die Ursachen der Armut in der Regel nicht gehoben werden, wohl aber ist dies möglich bei den Dürftigen. Die ökonomische Existenz, die ökonomische Persönlichkeit des absolut Armen ist auf nichts reduziert, sie ist gewissermaßen liquidiert, einen Kampf ums Dasein gibt es bei ihm nicht, er hat sich auf Gnade und Ungnade dem Staate, oder wer sonst für ihn sorgen will, übergeben. Nicht so der relativ Arme. Seine ökonomische Existenz, seine ökonomische Persönlichkeit ist erschüttert, aber nicht vernichtet. Er ist arbeits- und verdienstfähig, nur müssen die momentanen Hindernisse der Arbeits- und Verdienstlosigkeit gehoben werden. Er hat nicht dauernde, aber momentane Hilfe nötig. Für eine große Zahl der absolut Armen ist eine uniformere Unterstützungs- und Pflégeweise möglich, es sind für gleichartige Fälle gemeinsame dauernde Einrichtungen angezeigt, bei den relativ Armen ist dies weniger möglich. Die Art der Dürftigkeit, die Gründe derselben sind sehr mannigfaltig und die Hilfsbedürftigen individuell sehr verschieden. Das alles bedingt eine große Mannigfaltigkeit in der Art der Hilfeleistung. Man hat hier nicht gleichgeartete Klassen von Armen: Irre, Unheilbare, Gebrechliche, Schwachsinnige, Greise usw., bei denen die individuelle Behandlung zwar nicht ausgeschlossen, aber doch bedeutend reduziert ist. Neben der materiellen Hilfeleistung spielt beim relativ Armen die ideale Hilfeleistung, d. h. die moralische Einwirkung, die moralische Aufrichtung und Zurechtstellung des Individuums, eine große Rolle. Aus allen diesen Unterschieden zwischen absolut und relativ Hilfsbedürftigen ergibt sich die Notwendigkeit einer gesetzlich verschiedenen Behandlung dieser beiden Klassen von Armen.

Dies sind nur einige Bemerkungen im Anschluß an die aufschlußreiche Arbeit von Dr. Alfred Honegger, auf die hiemit noch ausdrücklich hingewiesen sei.

G. Appenzeller.

Verwandtenunterstützungspflicht.

Bemessung des Beitrages des Ersatzpflichtigen.

(Entscheid des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt vom 27. Mai 1932.)

I. Das Bürgerliche Fürsorgeamt der Stadt Basel stellte beim Regierungsrat das Begehren, der ledige Sohn einer Witwe, die es mit monatlich Fr. 70.— unterstützte, sei zu verpflichten, ihm monatliche Ersatzbeiträge von Fr. 25.— zu zahlen.