

Zur Auslegung von Art. 1, Abs. 2, des Konkordates

Autor(en): **Albisser, H.**

Objektyp: **Article**

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

Band (Jahr): **33 (1936)**

Heft 8

PDF erstellt am: **22.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-837476>

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

Monatschrift 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.

33. Jahrgang

I. August 1936

Nr. 8

Der Nachdruck unserer Originalartikel ist nur unter Quellenangabe gestattet.

Zur Auslegung von Art. 1, Abs. 2, des Konkordates.

(Eine Erwiderung.)

Von Dr. H. Albisser, Sekretär des Gemeindedepartementes, Luzern.

1. In Nr. 3 dieses Jahrgangs behandelte Herr Regierungsrat Dr. Im Hof die „Einwirkung der Unterstützung von Angehörigen auf den Lauf der Wohnfrist im Wohnkanton des Ehemannes oder der Eltern nach dem Konkordat über die wohnörtliche Unterstützung“. Er kam zu einem Ergebnis, das sich etwa folgendermaßen zusammenfassen läßt: Wenn bei der Bestimmung des Wohnsitzes minderjähriger (nicht erwerbsfähiger) Kinder (Art. 2) auf die tatsächliche Familieneinheit abgestellt wird, so ist bei der Anwendung des Art. 1, Abs. 2, von der rechtlichen Einheit auszugehen. Unterstützungsbezüge eines Kindes sind dem Familienhaupt anzurechnen, auch wenn das Kind weder unter elterlicher Gewalt noch in elterlicher Fürsorge steht. Zur Begründung dieser Ansicht geht der Verfasser von der Annahme aus, Art. 2 regle eine Frage, die zur Frage der Armengenössigkeit im Sinne des Art. 1, Abs. 2, keine innere Beziehung habe. Bei der Anwendung des Art. 1, Abs. 2, könne umso weniger auf die tatsächliche Familieneinheit abgestellt werden, als sie vielfach durch das Familienhaupt selber aufgehoben werde, und zwar gerade dadurch, daß es seinen familienrechtlichen Unterhaltspflichten nicht mehr genüge. In der Schweiz — so argumentiert der Verfasser weiter — entspreche es allgemein geltenden armenrechtlichen Grundsätzen, daß die den Kindern direkt zugewendeten Unterstützungen als Unterstützung auch des unterhaltspflichtigen Familienhauptes behandelt werden. Diese Anschauung äußere sich klar dort, wo an die Tatsache der Armengenössigkeit Rechtsfolgen geknüpft werden, so namentlich beim Stimmrechtsentzug wegen Armengenössigkeit. Auch bei Art. 1, Abs. 2, handle es sich darum, an den Unterstützungsbezug durch den neu in den Kanton eingezogenen Konkordatsangehörigen eine Rechtsfolge zu knüpfen, nämlich den Aufschub der wohnörtlichen Unterstützungspflicht. Somit müsse die Frage, wann ein Konkordatsangehöriger als armengenössig zu betrachten sei, auf Grund der allgemeinen, den kantonalen Armengesetzen entsprechenden Anschauung beantwortet werden.

Mit dieser Auslegung des Art. 1, Abs. 2, setzt sich der Verfasser der Abhandlung in Widerspruch zur bundesrätlichen Spruchpraxis (vgl. Entscheid vom 10. September 1935 i. S. Basel-Stadt gegen Basel-Landschaft), die von dem Begriff der Unterstützungseinheit ausgeht, wie er sich aus Art. 2 ergibt. Besteht zwischen Art. 1 und Art. 2 diese enge Bindung, die der Bundesrat als gegeben annimmt, oder ist es möglich und notwendig, Art. 1 nach anderen Gesichtspunkten auszulegen? Diese Frage zu beantworten, sei im folgenden versucht.

2. Verzichtet man vorläufig auf die Untersuchung der Grundfrage, wie sich Art. 1, Abs. 2, zu Art. 2 verhalte, und nimmt man mit dem Verfasser der Abhandlung an, es bestehe kein innerer Zusammenhang zwischen beiden Artikeln, so ist es doch noch nicht ohne weiteres angängig, die kantonale Rechtsauffassung zur Auslegung des Konkordates heranzuziehen. Was innerkantonale begründet sein mag, braucht nicht auch für das Verhältnis der Kantone unter sich zu gelten; denn das Konkordat ist nicht das Ergebnis der Verschmelzung kantonaler Armengesetze, sondern ein Kompromiß aus dem Widerstreit verschiedener kantonaler Interessen. Wenn der Verfasser darauf hinweist, nach den kantonalen Anschauungen sei durchwegs das familienrechtliche Band in Fragen der Armenengenössigkeit grundlegend, so darf er daher, auch wenn der Hinweis zutreffend wäre, nicht auf die nämliche Ordnung im Konkordate schließen.

Aber abgesehen von der Unzulässigkeit einer derartigen Schlussfolgerung, ist es überhaupt zweifelhaft, ob aus den kantonalen Rechten für die Auslegung des Konkordates etwas zu gewinnen sei. Es handelt sich bei Art. 1, Abs. 2, um eine Bestimmung über den Ausschluß der wohnörtlichen Unterstützung unter gewissen Voraussetzungen. Zur Zeit der Schaffung des Konkordates war der Grundsatz der Wohnortsunterstützung in den kantonalen Rechten noch weniger bekannt als heute, wo sich immer noch die Minderzahl der Kantone zu ihm bekennet. Selbst wenn das Konkordat gewissermaßen der Niederschlag kantonaler Anschauungen wäre, ließe sich in Fragen der Wohnortsunterstützung nichts aus den Armengesetzen der Kantone ableiten. Völlends ist der Begriff der Armenengenössigkeit, wie ihn die kantonalen Rechte kennen, untauglich zur Auslegung von Art. 1, Abs. 2, des Konkordates. Der Verfasser der zitierten Abhandlung verwendet ihn, indem er erklärt, bei der Auslegung des Art. 1, Abs. 2, seien alle Unterstützungen zu berücksichtigen, die nach kantonalrechtlicher Anschauung das Familienhaupt armengenössig machen. Die Voraussetzungen der Armenengenössigkeit mögen in den kantonalen Armenrechten vielleicht ziemlich einheitlich geregelt sein. Daraus ergibt sich aber noch nicht, daß auch die Regelung der Rechtsfolgen eine einheitliche sei. Auf dem Gebiete des Stimmrechts z. B. zeigt sich das deutlich: der Stimmrechtsentzug wegen Armenengenössigkeit ist in den Kantonen unterschiedlich geordnet. Mit dem Begriff der Armenengenössigkeit läßt sich infolgedessen aus den kantonalen, zudem mehrheitlich dem Heimatprinzip unterstellten Armenrechten nichts ableiten für Fragen der Wohnortsunterstützung des Konkordates. Der Verfasser hat übrigens gar nicht untersucht, ob die kantonalen Rechte, soweit sie heute die wohnörtliche Unterstützung kennen, ähnliche Folgerungen aus der Armenengenössigkeit ziehen, wie er es für das Konkordat (Art. 1, Abs. 2) unternimmt. Diese Untersuchung wäre aber unerläßliche Voraussetzung einer Schlussfolgerung von den kantonalen Anschauungen auf die Konkordatsregelung. Wenn der Bezug von Armenunterstützung (durch das Familienhaupt oder einzelne Glieder der Familie) die Armenengenössigkeit herbeiführt, und wenn ferner in vielen Kantonen für einen armengenössigen Rechtsnachteile nach verschiedenen Richtungen bestehen (Stimmrechtsentzug, Unmöglichkeit des Bürgerrechtserwerbs usw.), so ist damit keineswegs gesagt, daß eine Unterstützung, die armengenössig macht, unter allen

Umständen immer auch die Gesamtheit der Rechtsfolgen, die überhaupt mit der Armengenössigkeit verbunden werden könnten, nach sich zieht. Das ist jeweilen nach dem gegebenen positiven Recht erst noch zu untersuchen. Indem der Verfasser von dem Begriff der Armengenössigkeit ausgeht, ohne darauf zu sehen, welche Rechtsfolgen die kantonalen Armenrechte in bezug auf die Wohnortsunterstützung daran knüpfen, setzt er stillschweigend eine einheitliche kantonale Regelung voraus, deren Bestand erst noch festzustellen wäre; er zieht eine Schlussfolgerung, für die jede Voraussetzung fehlt. Wie wenig dieses Vorgehen der Wirklichkeit gerecht wird, zeigt z. B. ein Blick auf das luzernische Armenrecht, das den Kreis der Personen, deren Unterstützungsbezug das Familienhaupt armengenössig macht, nicht gleich weit zieht wie den Kreis der Personen, deren Unterstützungsbezug den Erwerb des Unterstützungswohnsitzes durch das Familienhaupt ausschließen kann. Die unterschiedliche Ordnung in diesen zwei Beziehungen erklärt sich aus der Verschiedenheit der Gesichtspunkte, die noch zu erwähnen sein wird. Eine Übereinstimmung beider Kreise in dem einen oder andern kantonalen Recht wäre nicht durch innere Notwendigkeit geboten.

3. Damit ist offenbar erwiesen, daß die kantonalen Rechtsordnungen nicht zur Auslegung des Konkordates herangezogen werden können, sondern daß das Konkordat aus sich selbst erklärt werden muß. Mit dieser Feststellung kommen wir zum positiven Teile unserer Beweisführung.

Der Verfasser erklärt: „Die Regel, die der Text von Art. 1 des Konkordates aufstellt, daß der Konkordatsangehörige erst dann vom Wohnkanton zu unterstützen sei, wenn er dort während zwei Jahren ununterbrochen gewohnt habe, erfährt eine Ergänzung durch die Bestimmungen von Art. 2, worin die Begründung des „Wohnsitzes“ geregelt und für gewisse Fälle auch der Beginn der Wohnfrist geordnet wird.“ Er bemerkt weiter, der Text des Art. 1 erweise sich als zu eng gefaßt, und die richtige Auslegung des Konkordates lasse sich nur durch Beziehung des Art. 2 feststellen. Dieser Meinung ist unbedingt beizupflichten. Um so weniger versteht man aber die weiteren Darlegungen des Verfassers, der den Art. 2 nur für die Auslegung des ersten Absatzes des Art. 1 heranziehen will, hingegen für den zweiten Absatz eine Auslegungsmethode wählt, die den Art. 2 ausschaltet, und mit dem eben besprochenen Begriff der Armengenössigkeit operiert, den der Verfasser aus den kantonalen Rechten ableitet. Diese Methode muß schon deshalb Bedenken erwecken, weil die beiden ersten Absätze des Art. 1 inhaltlich eng miteinander verbunden sind. Absatz 1 stellt die Regel auf; im zweiten Absatz wird die Ausnahme umschrieben. Daraus ergibt sich zwangsläufig, daß die Tatsachen, die die Anwendung der Ausnahme (Absatz 2) begründen, dem gleichen räumlichen Kreise (Personenkreise) entnommen werden müssen wie die Tatsachen, die zur Anwendung der Regel führen. Regel und Ausnahme kommen ja für den gleichen Personenkreis in Frage, nämlich für alle Personen, die als Unterstützungseinheit zusammengefaßt werden. So wenig Erwerb und Nichterwerb des Konkordatswohnsitzes durch eine Einzelperson von Tatsachen abhängig sein können, die diese Person selber nicht betreffen, so wenig ließe es sich begründen, Erwerb und Nichterwerb durch eine Personengesamtheit (Unterstützungseinheit) durch Tatsachen bestimmen zu lassen, die nicht unmittelbar eine einzelne Person dieser Gesamtheit berühren. Der Begriff der Unterstützungseinheit ist von einem bestimmten Gesichtspunkte aus, der in Art. 2 zum Ausdruck kommt, gebildet worden. Wenn der Verfasser bei der Auslegung des zweiten Absatzes des Art. 1 mit dem Begriff der Armengenössigkeit argumentiert, so geht er von einem andern Gesichtspunkt aus und kommt derart dazu, Personen zu berücksichtigen, die außerhalb der Unterstützungseinheit stehen.

Das Ergebnis ist, wie der Verfasser zutreffend feststellt, eine Erschwerung des Erwerbs des Konkordatswohnsitzes, die namentlich augenfällig wirkt, wenn es sich um Unterstützung an ein bei der Scheidung der Mutter gerichtlich zugewiesenes Kind handelt, dem gegenüber der unterhaltspflichtige Vater seiner Verpflichtung nicht nachkommt. Die Nichterfüllung der Unterhaltspflicht durch den Vater, d. h. die deswegen notwendige Unterstützung an das Kind muß nach der Meinung des Verfassers bei der Anwendung des Art. 1, Abs. 2, dem Vater auch dann angerechnet werden, wenn Mutter und Kind gar nicht im nämlichen Konkordatskanton wohnen. Dieser Fall erweist besonders deutlich, wie wenig der Standpunkt des Verfassers dem Sinn und Zweck des Art. 1, Abs. 2, gerecht wird. Einem Vorgang, der den Wohnkanton des Vaters gar nicht berührt und der daher, wie noch darzulegen sein wird, vom Gesichtspunkt des Art. 1, Abs. 2, aus nicht bedeutsam sein kann, wird so ein maßgebender Einfluß auf den Eintritt oder Nichteintritt der Konkordatsunterstützung des Vaters eingeräumt.

Ausgangspunkt jeder Gesetzesauslegung muß die Ermittlung der ratio legis sein. Für Art. 1, Abs. 2, des Konkordates bietet das keine Schwierigkeiten; der Verfasser selber bezeichnet den Zweck dieser Bestimmung als ohne weiteres einleuchtend. Art. 1, Abs. 2, will den Wohnkanton vor der Belastung durch Unterstützungen an Personen bewahren, die schon beim Einzug ökonomisch schwach sind und daher vermutlich wenigstens für die nächste Zeit dauernd von der Armenpflege unterstützt werden müssen. Ob jemand, der in den Konkordatskanton einzieht, wirtschaftlich stark oder schwach sei, d. h. ob er in der Lage sei, ohne Unterstützung auszukommen, beurteilt sich nun ausschließlich nach dem Umfang, in dem er seine familienrechtlichen Unterhaltspflichten ausübt, oder genauer: nach dem Verhältnis dieses Umfanges zu seinen Existenzmitteln (Vermögen, Einkommen). Ob der Zugezogene imstande sei, mit seinen Existenzmitteln sich und die mit ihm zusammenlebenden Familienangehörigen ohne öffentliche Unterstützung durchzubringen, hängt nicht davon ab, wie viele Glieder die Familie überhaupt zählt, sondern einzig und allein von der Zahl der seiner tatsächlichen Fürsorge unterstehenden Personen. Somit steht z. B. ein aus geschiedener Ehe stammendes, dem Vater nicht zugesprochenes Kind außerhalb der Berechnung für die Konkordatsanwendung auf den Vater. Solche, der tatsächlichen Fürsorge des zugezogenen Familienvaters nicht unterstellten Personen fallen, nach der durch die Konkordatspraxis gegebenen Umschreibung des Begriffs der Unterstützungseinheit, dem Wohnkanton nicht notwendigerweise zugleich mit dem Familienvater zur Last. Ob sie ebenfalls vom Wohnkanton des Familienvaters unterstützt werden müssen oder nicht, ist eine Frage für sich und für die Unterstützung des Familienhauptes ohne Belang. Daher darf ihre Unterstützung, wie überhaupt ihr ganzes Schicksal, für die Frage der konkordatsgemäßen Unterstützung des Familienhauptes nicht entscheidend sein. Sie berücksichtigen, hieße die wirtschaftliche Tragfähigkeit des Familienhauptes und damit die Frage seiner dauernden Unterstützungsbedürftigkeit nach unmaßgeblichen Kriterien beurteilen. Einem gegebenen Tatbestand würden fremde Elemente beigemischt, und dadurch entstände ein verfälschtes Bild über die mutmaßlich dauernde Belastung des Wohnkantons, die Art. 1, Abs. 2, verhüten will. Man wende nicht ein, daß z. B. für die Frage der Stimmberechtigung eines Armengenössigen in den kantonalen Gesetzen auf die rechtliche, nicht auf die tatsächliche Familieneinheit abgestellt werde. Hier gibt ein anderer Gesichtspunkt den Ausschlag als bei Art. 1, Abs. 2. Welche Unterstützungen an Familienglieder dem Familienhaupte anzurechnen sind, entscheidet sich nicht nach einer allgemeinen, für alle Rechtsgebiete verbindlichen Regel, sondern nach einem für das betreffende Rechtsgebiet gegebenen Gesichtspunkt. Bei der Frage des

Stimmrechtsentzuges gegenüber einem Familienhaupt rechtfertigt sich die Berücksichtigung der Unterstützungen an alle minderjährigen Kinder, also die Zugrundelegung der rechtlichen Familieneinheit; denn das Versagen der väterlichen Unterhaltspflicht ist die ausschließliche Ursache der Belastung der Öffentlichkeit durch einzelne Kinder. Die Belastung der Öffentlichkeit wird auf ihre Ursache zurückgeführt, und das ergibt als Folgerung die Einstellung des Familienhauptes im Stimmrecht. Anders bei der Anwendung des Art. 1, Abs. 2. Hier ist das finanzielle Interesse des Wohnkantons des Familienhauptes ausschlaggebend. Nur soweit mit einer Belastung des Wohnkantons gerechnet werden muß, kommt den Unterstützungen an Familienglieder eine Bedeutung zu. Zur Familie werden daher nur die Kinder gerechnet, die vom Gesichtspunkt des Wohnkantons aus zur Familie gehören, also nur die Kinder, die durch ein tatsächliches Band mit dem Familienhaupte verbunden sind und mit ihm unterstützt werden müssen. Inwieweit ein rechtliches Band noch weitere Glieder umfassen würde, interessiert den Wohnkanton in keiner Weise, wenn die Frage der Konfordatsbelastung zur Entscheidung steht.

Wir kommen derart auf dem Wege der kritischen Gesetzesauslegung (Ermittlung der ratio legis) zum nämlichen Ergebnis wie unmittelbar vorher durch bloße juristische Konstruktion. Letztere verbot uns, Tatsachen auf die Unterstützungseinheit einwirken zu lassen, die außerhalb der Unterstützungseinheit liegen. Nach Ermittlung der ratio legis bestätigt es sich, daß die Nichtbeachtung dieses Verbotes dem Sinn und Zweck des Art. 1, Abs. 2, zuwiderlaufen würde. Wir sind damit auf zwei grundsätzlich verschiedenen Wegen der Gesetzesauslegung zum nämlichen Ziele gelangt, was offenbar beweist, daß es das richtige ist.

Bundesrätliche Entscheide

in Sachen interkantonaler Streitfälle über die Auslegung des Konfordates betr. wohnörtliche Unterstützung.

LXX.

Der Heimruf (Art. 14) bildet eine Ausnahme zum Verbote der armenrechtlichen Heimschaffung (Art. 13, Abs. 1) und darf nach allgemeinem Rechtsgrundsatz nicht ausdehnend interpretiert werden. Der Heimruf ist nur zulässig, wenn der Unterstützungsbedürftige entweder der dauernden Versorgung in einer Anstalt oder in einer Familie bedarf oder dauernd unterstützungsbedürftig ist und nachgewiesen werden kann, daß die Unterstützung in der Heimat im Interesse des Unterstützungsbedürftigen vorzuziehen ist. Die beiden letzten Voraussetzungen müssen gleichzeitig gegeben sein. (Luzern contra Uri i. S. Adalbert Joseph K. von S. (Uri), wohnhaft in Luzern, vom 1. April 1936.)

Begründung:

Die erste Voraussetzung des Heimrufs (dauernde Anstaltsbedürftigkeit) ist nach den ärztlichen Berichten bei K. nicht vorhanden.

Dauernde Unterstützungsbedürftigkeit muß dagegen allerdings angenommen werden. „Dauernd“ heißt in diesem Zusammenhange nicht „lebenslänglich“, sondern bedeutet lediglich den Gegensatz zu bloß vorübergehend; da K. eine, mehrere Monate dauernde Kur benötigte, kann von bloß vorübergehender Unterstützungsbedürftigkeit nicht gesprochen werden (in dem angeführten bundesrätlichen Entscheid betr. Josefine Blank ist näher ausgeführt, daß und warum bei der Versorgungsbedürftigkeit der Begriff „dauernd“ ein anderer ist als bei der bloßen Unterstützungsbedürftig-