Zeitschrift: Rote Revue : sozialistische Monatsschrift
Herausgeber: Sozialdemokratische Partei der Schweiz
Band: 25 (1946)
Heft: 5

Artikel: Die wohnörtliche Armenunterstützung
Autor: Flisch, Peter
DOI: https://doi.org/10.5169/seals-335401

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: 12.07.2025

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

PETER FLISCH

Die wohnörtliche Armenunterstützung

Am 5. Dezember 1945 hat der Verfasser im Nationalrat folgendes Postulat eingereicht: «Der Bundesrat wird eingeladen, die Frage zu prüfen und darüber Bericht und Antrag vorzulegen, ob und wie die wohnörtliche Armenunterstützung auf dem ganzen Gebiet der Eidgenossenschaft einzuführen sei.» Wir drucken, leicht gekürzt, die Begründung des Postulates ab. *Red.*

Zu den Aufgaben, die wir in den nächsten Jahren zu lösen haben, gehört auch die Neuordnung des Armenwesens. Der Anstoß dazu kommt aus Kreisen, die sich berufsmäßig mit der Armenfürsorge zu befassen haben. An den Tagungen der Schweizerischen Armenpflegerkonferenz und der kantonalen Armendirektoren ist schon wiederholt die Frage besprochen worden, wie die Armenfürsorge verbessert und im Interesse der Unterstützten und der Öffentlichkeit ausgebaut werden könnte*. Auch die Abgeordnetenversammlung der Schweizerischen Gemeinnützigen Gesellschaft hat sich mit dem Problem der Revision der schweizerischen Armengesetzgebung im Jahre 1943 eingehend befaßt. Die Betroffenen, das heißt die Armengenössigen selbst, haben keine Möglichkeit, sich dazu zu äußern. Es liegt daher im Ermessen und in der Aufgabe humanitärer Kreise und Behörden, die Maßnahmen zu treffen, welche zu einer zeitgemäßen Ordnung des Armenwesens wünschbar erscheinen.

Das Armenwesen bildet einen Bestandteil der sozialen Fürsorge. Diese hat sich das Ziel zu setzen, den Bürger, unter Hochhaltung des Willens zur Selbstbehauptung, vor unverschuldeter Not zu bewahren, sowie zu verhüten, daß er bei der Armenbehörde anklopfen muß. Ursachen unverschuldeter Armut sind: Alter, Tod des Ernährers, große Kinderzahl bei zu kleinem Einkommen, Krankheit, Invalidität, Arbeitslosigkeit usw., also Fehler und Lücken im wirtschaftlichen System unserer Zeit. Es soll nicht bestritten werden, daß in den letzten Jahren manche soziale Fortschritte erzielt worden sind. Ich erinnere an die Maßnahmen zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit, an die Schaffung von Fürsorgeunterstützungen und Personalversicherungen, an die Unterstützung der Bergbauern und an die Hilfe für Minderbemittelte während der Kriegszeit. Das Krankenwesen wird verbessert, das Bildungswesen wird gefördert und die Berufstüchtigkeit damit gehoben. Die Übergangslösung zur Altersversicherung soll durch eine definitive Lösung verankert und ausgebaut werden.

Aber trotzdem wird die Armenpflege nach wie vor ihre Aufgaben zu erfüllen haben und Ausgangspunkt aller öffentlichen Fürsorge *im engern Sinne* bleiben. Immer wieder wird es vorkommen, daß Menschen auf der Schattenseite des Lebens wandeln,

---

* Vgl. die Eingabe der Armenpflegerkonferenz an den Bundesrat vom 20. November 1942, abgedruckt im «Armenpfleger», 1942, Nr. 12.

für die wir einzustehen und zu sorgen haben. Wir teilen die Auffassung und Theorie nicht, daß das Leben nicht erhalten werden müsse, wenn es für die Öffentlichkeit eine Belastung bedeute. Unser Volk wird daher auch die nötige Einsicht bekunden zu einer neuzeitlichen Ordnung des Armenwesens.

In frühern Zeiten hat die Gemeinschaft für die Armen nicht oder nur wenig gesorgt. Von einer Pflicht der Gemeinden und des Staates zur Unterstützung der Armen wußte man nichts. Die Armen- und Krankenpflege wurde höchstens als ein Gebot christlicher Nächstenliebe betrachtet, und die Unterstützung beruhte lediglich auf Privatalmosen und milden Stiftungen. Als dann viele Arme im Lande herumzogen, kam es zu den bekannten Betteljagden, wo die Leute von einem Orte zum andern getrieben wurden. Mit keinem Gedanken hat man daran gedacht, die Armut durch öffentliche Mittel zu lindern und in ihren Ursachen zu bekämpfen.

Die eidgenössische Tagsatzung hat sich im Laufe der Zeit verschiedentlich mit dem Bettelunwesen beschäftigt und in den Jahren 1491 und 1551 die wohnörtliche Unterstützung der Armen in den Vordergrund gestellt, dann aber im Jahre 1681 die Armenunterstützungspflicht ausdrücklich den Heimatgemeinden zugewiesen. Damit war das *Prinzip der heimatlichen Armenpflege* eingeführt.

Das war für die damalige Zeit immerhin ein bedeutender Fortschritt, wenn auch gesagt werden muß, daß die Armenfürsorge vielerorten noch lang im argen blieb. Es ist zum Beispiel nur an das Verdingsystem zu erinnern, das da und dort bis in die neueste Zeit nicht vollständig verschwunden ist. Das Heimatprinzip war für die damalige Zeit das Richtige. Die Leute waren noch in enger Verbindung mit der Heimatgemeinde und wohnten, mit seltenen Ausnahmen, dort.

Die Bundesverfassung von 1848 und 1874 hat die Armenfürsorge den Kantonen überlassen. In Artikel 45, Absatz 3, wird lediglich bestimmt, daß die Niederlassung denjenigen entzogen werden kann, welche dauernd der öffentlichen Wohltätigkeit zur Last fallen und deren Heimatgemeinde oder Heimatkanton eine angemessene Unterstützung, trotz amtlicher Aufforderung, nicht gewährt. Nach Absatz 5 des gleichen Artikels muß jede Ausweisung wegen Verarmung durch die Regierung des Niederlassungskantons genehmigt und der heimatlichen Regierung zum voraus angezeigt werden.

Artikel 48 der Bundesverfassung lautet: Ein Bundesgesetz wird über die Kosten der Verpflegung und Beerdigung armer Angehöriger eines Kantons, welche in einem andern Kanton krank werden oder sterben, die nötigen Bestimmungen treffen. Dieses Bundesgesetz ist am 22. Juni 1875 erlassen worden. Es verpflichtete die Kantone, unbemittelten transportunfähigen Angehörigen anderer Kantone die erforderliche Pflege und ärztliche Besorgung und im Sterbefalle eine schickliche Beerdigung zuteil werden zu lassen. Dieses Gesetz entspricht nicht mehr den heutigen Verhältnissen und sollte einer Revision unterzogen werden.

Die Verhältnisse haben sich seit der Schaffung der Bundesverfassung gewaltig geändert. Die Erfindung und Anwendung der Maschine und die damit verbundene wirtschaftliche Entwicklung haben neue Zustände geschaffen. Die Fabriksirene ertönt, und Scharen rußgeschwärzter Arbeiter kommen daher, deren Väter einstmals als freie Bauern das Land bearbeitet haben. Eine Völkerwanderung großen Stils hat sich in unserm kleinen Lande vollzogen.

Die Bevölkerungsbewegung in der Schweiz ergibt folgendes Bild:

		1850	1941		Zunahme
Wohnbevölkerung:	Schweiz	2 392 740	4 265 703	=	78 % rd.
Die 4 größten Städte:	Zürich	41 585	336 395		
	Basel	27 844	162 105		
	Bern	29 670	130 331		
	Genf	37 724	124 431		
		136 823	735 262	=	450 % rd.
6 mittlere Städte:		77 953	340 832	=	330 % rd.
21 kleinere Städte:		106 061	308 241	=	200 % rd.
6 Landkantone:	Obwalden	13 799	20 340		
	Nidwalden	11 339	17 348		
	Glarus	30 213	34 771		
	Appenzell A.-Rh.	43 621	44 756		
	Appenzell I.-Rh.	11 272	13 383		
	Graubünden	89 895	128 247		
		200 139	258 845	=	30 % rd.
	(ohne Graubünden)			=	20 % rd.

Die Zunahme der Bevölkerung entfällt also in der Hauptsache auf die Städte. Die Zahl der Landbevölkerung ist ziemlich gleich geblieben. Es gibt Berggegenden, wo sie sogar abgenommen hat. Es hat also fortwährend eine starke Abwanderung vom Lande in die Städte und Industrieorte stattgefunden. Im Jahre 1930 waren volle 27 Prozent aller Schweizer Bürger in einem andern als ihrem Heimatkanton wohnhaft. Das wirkt sich für viele Landgemeinden für die Armenunterstützung nach dem *Heimatprinzip* sehr ungünstig aus. An der Schweizerischen Armenpflegerkonferenz des Jahres 1937 ist das an verschiedenen Beispielen dargetan worden. In der st.-gallischen Gemeinde Mosnang mit 2414 Einwohnern waren bloß 504 Bürger, also 21 Prozent, in der Gemeinde. In andern Gemeinden des Kantons wohnten 2020 Bürger und außerhalb des Kantons 1740 Bürger, total außerhalb der Heimatgemeinde 3760 Bürger, das heißt siebeneinhalbmal mehr als in der Heimatgemeinde selbst und anderthalbmal soviel, als die Gemeinde Einwohner zählt. Die Gemeinde hatte daher auch verhältnismäßig für sehr hohe auswärtige Armenunterstützungen aufzukommen.

Ähnliche Verhältnisse haben wir auch in verschiedenen Gemeinden des Kantons Appenzell A.-Rh. Die Gemeinde Urnäsch zum Beispiel hat 2665 Einwohner. Die Zahl ihrer Bürger in der Schweiz aber beträgt 6591. In der Heimatgemeinde wohnen nur 1069, außerhalb des Kantons jedoch 3497, also mehr, als die Gemeinde Einwohner besitzt. Die Aufwendungen für das Armenwesen betrugen im Jahre 1945 mehr als 80 000 Franken. Bei so großen Armenlasten wird die Gemeinde trotz sehr hohen Steuern und trotz wesentlicher Unterstützung seitens des Kantons immer weniger in der Lage sein, ihre Aufgaben als selbständige Gemeinde erfüllen zu können. Ähnliche Beispiele ließen sich aus Landgemeinden anderer Kantone anführen.

Manche kleinere Landgemeinden und sogar Kantone werden in Zukunft überhaupt nicht mehr in der Lage sein, für die Armenunterstützungen nach dem Heimatprinzip aufzukommen. Die Zahl ihrer auswärtigen Bürger steigt immer mehr an, so daß die Gemeinden die Mittel zur Unterstützung ihrer Bürger nicht mehr aufbringen.

In der Zeit des ersten Weltkrieges ist auf Veranlassung der Schweizerischen Armenpflegerkonferenz eine Vereinbarung über die *wohnörtliche* allgemeine *Notunterstützung* abgeschlossen worden, um den bei dem damaligen starken Anwachsen der Armenfälle und Unterstützungsleistungen unerquicklichen Auseinandersetzungen zwischen Wohn- und Heimatkanton zu begegnen und um eine in großem Umfange drohende Heimschaffung zu verhindern. Aus dieser Vereinbarung ist dann am 1. April 1920 das erste interkantonale Konkordat über die wohnörtliche Armenunterstützung hervorgegangen.

Die Schaffung dieses Konkordates war sicher ein verheißungsvoller Anfang auf dem Wege zur wohnörtlichen Unterstützung überhaupt. Leider hat es sich aber nicht so entwickelt, wie es wünschbar gewesen wäre. 14 Kantone sind dem Konkordat im Laufe der Jahre beigetreten, 11 Kantone sind noch nicht angeschlossen. Zu den letzteren gehören die Kantone Freiburg, Waadt, Wallis, Neuenburg, Genf, Nidwalden, Zug, Glarus, Appenzell A.-Rh., St. Gallen und Thurgau.

Der Name «*Konkordat über die wohnörtliche Armenunterstützung*» ist zwar nicht ganz zutreffend, da die Unterstützung außerkantonaler Bedürftiger nur teilweise auf den Wohnkanton übergegangen ist. Während der Karenzzeit von vier Jahren geht die ganze Unterstützung zu Lasten der Heimatgemeinde, in den ersten zehn Jahren hat diese drei Viertel, vom zehnten bis zum zwanzigsten Jahre die Hälfte und nach zwanzig Jahren immer noch einen Viertel der Kosten zu übernehmen. Damit wird in manchen Fällen die Heimatgemeinde nicht entlastet. Die Unterstützung wird vom Wohnkanton festgesetzt, und wenn diese auch nicht zu hoch, sondern für teure Orte angemessen angesetzt sein mag, ist sie für die einfachen Verhältnisse einer kleinen Landgemeinde oft nicht tragbar, so daß die Heimschaffung erfolgt. Aber auch dem Unterstützten wird damit nicht geholfen, wie es sein sollte. Es ist manchmal entwürdigend, wenn er unverschuldeterweise der Heimatgemeinde zugewiesen wird. Es fällt ihm dann meistens schwer, wieder in geordnete Verhältnisse zu kommen.

Das *Heimatprinzip* in der Armenpflege und Fürsorge hat sich überlebt. Es führt zu so vielen Härten, daß es kaum mehr angewendet werden kann. Das interkantonale *Konkordat* über die *wohnörtliche* Armenunterstützung kann in der derzeitigen Fassung ebenfalls nicht befriedigen, weil ihm nur ungefähr die Hälfte der Kantone angeschlossen ist und der Heimatkanton zur Ansetzung der Unterstützung nichts oder nur wenig zu sagen, aber einen wesentlichen Teil der Kosten zu tragen hat.

Eine neuzeitliche Revision und Neuordnung der Armengesetzgebung drängt sich daher auf. Der Bedürftige soll dort unterstützt werden, wo er seit längerer Zeit wohnt, ohne Rücksicht auf die Kantonszugehörigkeit. Wie ist eine Lösung in diesem Sinne möglich? Am einfachsten wäre der Ausbau des Konkordates mit finanzieller Unterstützung durch den Bund. Dann würde es wohl gelingen, alle Kantone zum Beitritt zum bestehenden Konkordat zu bewegen. Der Bund hat aber schon so viele Aufgaben zu erfüllen, daß jedenfalls nur eine finanzielle Hilfe während einer gewissen Übergangszeit in Betracht fallen dürfte. Eine Neuordnung der Armenunterstützung wird daher kaum anders als durch *Schaffung eines Bundesgesetzes über die interkantonale Armenfürsorge* erfolgen können. Dazu bedarf es aber einer verfassungsmäßigen Grundlage durch Aufnahme eines entsprechenden Artikels in die Bundesverfassung. In Frage kommt wohl eine Erweiterung des Artikels 48, dahingehend, daß die wohnörtliche Unterstützung in allen Kantonen eingeführt werden soll.

Wird man dabei nicht auf Widerstände stoßen? Es wird solche geben. Sie sollten aber nicht unüberwindbar sein. Verschiedene große Kantone mit bedeutenden Industriezentren und vielen zugewanderten Arbeitern sind heute schon dem Konkordat angeschlossen. Die neu entstehenden Lasten würden also nicht mehr sehr stark ins Gewicht fallen. Es ist so, wie Herr Dr. K. Nägeli, alt Sekretär der Armendirektion des Kantons Zürich, mit Bezug auf diesen Kanton sagt: Man muß daran denken, daß wir ohne die Zuwanderung aus den andern Kantonen unsere Fabriken und andere Gewerbebetriebe gar nicht betreiben könnten, und daß wir außer den guten eben auch die schwächeren Arbeitskräfte mit in Kauf nehmen müssen. Man muß auch daran denken, daß die Angehörigen der andern Kantone nahezu, wenn nicht ganz, die Hälfte unserer schweizerischen Kantonsbevölkerung ausmachen und daß diese nicht nur Unterstützungen beziehen und ihren Lebensbedarf hier decken, sondern daß sie auch die gleichen Steuern zahlen wie die Kantonsbürger. – Herr Dr. Nägeli ist dank seiner vieljährigen Erfahrung einer der besten Kenner auf dem Gebiete des Armenwesens und seinen Ausführungen ist besonderes Gewicht beizumessen. Was für den Kanton Zürich gilt, trifft auch sehr weitgehend auf andere Kantone und Industriegegenden zu.

Seit dem 1. Januar 1946 ist die Übergangsordnung zur eidgenössischen Alters- und Hinterlassenenversicherung in Kraft. Sie soll in nächster Zeit durch eine definitive Lösung ergänzt werden. Dadurch wird die Armenfürsorge eine wesentliche Entlastung erfahren, was der Einführung der wohnörtlichen Armenunterstützung fördernd sein und dazu beitragen wird, auftauchenden Widerständen wirksam zu begegnen. Die Schwierigkeiten zur Neuordnung des Armenwesens im Sinne der allgemeinen wohnörtlichen Unterstützung sollten daher zu überwinden sein.

Die Forderung der wohnörtlichen Armenunterstützung ist heute durchaus und in allen Teilen berechtigt. Sie ist berechtigt nicht nur im Interesse der Landgemeinden und der Landkantone, sondern auch im Interesse einer neuzeitlichen Armenfürsorge. Die finanziellen Opfer des Wohnkantons sind tragbar und sollten daher zumutbar sein.

Die Einführung der wohnörtlichen Armenunterstützung bedeutet einen notwendigen Fortschritt in der Sozialpolitik unseres Landes. Von einem sozialen Fortschritt kann man nur sprechen, wenn auch den untersten Volksschichten geholfen wird, damit sie ein menschenwürdiges Dasein fristen können. Zu diesen untersten Volkskreisen gehören unsere Armen. Wer mit der Armenpflege zu tun hat, weiß, wieviel Not und Sorge noch in unserm Volke vorhanden sind, wie viele Härten in der Armenfürsorge noch bestehen, und wie notwendig es ist, Verbesserungen in der Armenfürsorge durchzuführen.

Bei gutem Willen und der nötigen Einsicht unseres Volkes wird es möglich sein, der wohnörtlichen Armenfürsorge zum Durchbruch zu verhelfen. Im Jahre Pestalozzis, dem Gedächnitsjahr des Vaters der Armen, sollte es uns nicht schwerfallen, die notwendige Neuordnung unseres Armenwesens in die Wege zu leiten.