

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

Herausgeber: Schweizerische Armenpfleger-Konferenz

Band: 35 (1938)

Heft: 3

Artikel: Die rechtliche Stellung der Armen in den ostschweizerischen Kantonen

Autor: Naviasky, Hans

DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-838059>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. 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. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

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. [Voir Informations légales.](#)

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. [See Legal notice.](#)

Download PDF: 05.01.2025

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

weiblichen Mitglied der Versorgungskommission oder von einem weiblichen Beamten besucht werden.

Der Grafschaftsrat kann Lehrverträge abschließen, die in England bis zu 7 Jahren, nach dem Armengesetz aber nicht über das 21. Altersjahr hinaus, verpflichtend sein können. Lehrlinge und Dienstboten unter 16 Jahren müssen jährlich zweimal besucht werden.

Der 3. Teil des Gesetzes behandelt die Wohnsitz- und Heimschaffungsfragen. Unterstützungswohnsitz wird in einer Grafschaft erworben durch dreijährige Niederlassung in ihr, welche Frist aber in den meisten Fällen, vor allem durch Miete eines Hauses oder Bezahlung der Steuern für ein Jahr, auf 40 Tage herabgesetzt wird. Subsidiär ist die Grafschaft der Geburt zuständig. Ehefrauen und Kinder bis zum 16. Jahr teilen mit einigen wenigen Ausnahmen den Wohnsitz des Mannes oder Vaters. Wenn jemand während eines Jahres in einer Grafschaft gewohnt hat, kann er nicht aus ihr versetzt werden, auch wenn sie nicht für die Unterstützung zuständig ist (Irremovability). Auch wegen vorübergehender Unterstützungsbedürftigkeit wegen Krankheit oder Unfall darf keine Heimschaffung stattfinden. Der Heimschaffungsbefehl, der meist die Überweisung an die zuständige Behörde der unterstützungspflichtigen Grafschaft bedeutet, muß von zwei Friedensrichtern ausgesprochen werden und ist mit dem Verbot der Rückkehr für die Dauer eines Jahres verbunden.

Der 4. Teil des Gesetzes regelt die Finanzgebarung, schreibt z. B. getrennte Rechnung über das Armenwesen vor und gestattet, daß, mit Genehmigung der zuständigen Behörde, von dem sonst unantastbaren un bebauten Allmendland für Zwecke der Armenverwaltung verwendet werde. Der 5. Teil bringt einige Sonder Vorschriften für London, der 6. regelt das Verordnungsrecht des Ministers und der 7. enthält Vorschriften über Gesetzesübertretungen und ihre Bestrafung. Dabei ist bemerkenswert, daß kein Mitglied einer Armenbehörde und kein Beamter des Armenwesens Waren für Armenhäuser liefern darf und daß den Gesetzesübertretungen von Beamten mindestens so viel Raum eingeräumt wird wie denjenigen von Unterstützten.

Das englische Armengesetz verbindet, ebenso wie andere englische Fürsorgegesetze, in geschickter Weise die Achtung vor der Selbständigkeit der Lokalbehörde mit der Sicherstellung einer zweckmäßigen Fürsorge. Der Minister hat zwar weitgehende Befugnisse, aber es handelt sich dabei, abgesehen vom Verordnungs- und Aufsichtsrecht, in den meisten Fällen um Kannvorschriften, die erst wirksam werden, wenn die Lokalbehörde nicht im Sinne des Gesetzes selbst handelt. Im Rahmen des Gesetzes hat sie weitgehende Möglichkeiten, ihre Initiative zu entfalten, weshalb denn auch die praktische Durchführung in den einzelnen County recht verschieden ist.

Die rechtliche Stellung der Armen in den ostschweizerischen Kantonen¹⁾

Von Professor Dr. *Hans Naviasky*.

I. Rechtsquellen.

Die in der Ostschweiz geltenden Armengesetze weisen ein sehr verschiedenes Alter auf. Am weitesten in die Vergangenheit zurück geht das *thurgauische* Gesetz

¹⁾ Die folgenden Ausführungen geben einen Teil eines Vortrags aus dem von der Handelshochschule St. Gallen im Herbst 1937 abgehaltenen Kurs für soziale Verwaltung wieder.

vom 15. April 1861. In *Appenzell-Innerrhoden* gibt es gar keine gesetzliche Regelung, sondern nur ein zum Teil überholtes großrätliches Reglement vom 18. November 1897. Durchaus auf der Höhe steht das sehr eingehende *st. gallische* Gesetz vom 9. August 1926, ergänzt durch ein die staatliche Unterstützung der Gemeinden ordnendes Nachtragsgesetz vom 13. Mai 1937. Am neuesten ist das klare und knapp gefaßte Gesetz von Appenzell-Außerrhoden vom 29. April 1934.

II. Begriff der Armut.

Wer ist arm? Darüber enthalten die Gesetze keine genaueren Bestimmungen. Das *st. gallische* Armengesetz spricht einfach von „in Not geratenen“ Personen. Das ist eine ziemlich allgemeine Umschreibung. Eine wichtige Ergänzung kann der Vorschrift des Art. 16 entnommen werden. Dort heißt es: Wenn Familien unverschuldet in Not geraten, soll mit der Unterstützung nicht zugewartet werden, bis das zu ihrem Lebensunterhalt und zu ihrer Erwerbstätigkeit notwendige Eigentum veräußert worden ist. Daraus geht so viel hervor, daß die Armut nicht mit völliger Eigentumslosigkeit gleichgesetzt wird. Dieser Gedanke hängt mit der der Armenpflege grundsätzlich gestellten Aufgabe zusammen, die in Not Geratenen wieder in den Stand zu setzen, sich selbst zu erhalten. Das alte *thurgauische* Armengesetz spricht einfach von „hülfsbedürftigen Armen“ (§ 1), von „verlassenen hilflosen Kindern“, von „Not leidenden Kranken“ (§ 10). In *Außerrhoden* ist die Sprache von Personen, die „unfähig oder sonst nicht in der Lage sind, für ihren Unterhalt selbst aufzukommen“. In Innerrhoden fehlt jeder Umschreibungsversuch.

So bleibt es der Auffassung des Lebens überlassen, den Begriff der Armut zu bestimmen. Dabei wird man sich im allgemeinen an die Umschreibung halten können, wie sie im Anschluß an wissenschaftliche Begriffsbestimmungen durch § 24 des Zürcher Armengesetzes von 1927 formuliert worden ist: „Wer nicht über die Mittel zur Befriedigung der notwendigen Lebensbedürfnisse für sich und seine Angehörigen verfügt und sie auch bei gutem Willen nicht beschaffen kann.“

III. Rechtlicher Charakter der Armenunterstützung.

a) In vielen Staaten wird die Auffassung vertreten, die Armenfürsorge sei zwar eine Verpflichtung der öffentlichen Verwaltung; aber der einzelne Arme habe nur einen moralischen Anspruch darauf, dagegen keinen rechtlichen. Daher auch der Ausdruck „Almosen“. In der Schweiz kann diese Auffassung von vornherein nicht richtig sein. Der Ausgangspunkt der Unterstützungsberechtigung ist hier bekanntlich das Heimat- und Bürgerrecht des Einzelnen. Daraus muß auch ein *Unterstützungsrecht*, eine *Unterstützungsberechtigung* abgeleitet werden. Gewiß findet sich in älteren Vorschriften, z. B. auch im thurgauischen Gesetz, gelegentlich noch der Ausdruck „almosengenössig“; aber jener rechtliche Zusammenhang mit dem Bürgerrecht besteht auch hier und zwar in ausgeprägter Weise. Immerhin weist der Rechtsanspruch insofern ein besonderes Gepräge auf, als seine Höhe nicht genau umgrenzt, vielmehr in weitem Umfang in das pflichtgemäße Ermessen der Behörde gelegt ist. Dementsprechend handelt es sich um keinen zivilrechtlichen, gerichtlich klarbaren Anspruch. Es liegt vielmehr ein *öffentlich-rechtlicher Anspruch* vor, der nur durch ein Beschwerderecht an die höhere Verwaltungsbehörde geschützt ist; darauf wird noch zurückzukommen sein (vgl. unten IV.). An diesem Rechtscharakter des Unterstützungsanspruchs hat sich auch nichts durch die Lösung des festen Zusammenhanges mit dem Bürgerrecht und die Einführung der wohnörtlichen Fürsorge, des sogenannten Unterstützungswohnsitzes, geändert. Denn zweifellos bestand bei dieser Änderung keineswegs die Absicht,

die Lage der Betroffenen zu verschlechtern. Im Gegenteil. Der Gedanke war mindestens mitbeteiligt, diese Lage zu verbessern.

Mit dem aufgezeigten Rechtscharakter verträgt es sich nicht gut, daß die Inanspruchnahme der Armenunterstützung mit gewissen *Rechtsnachteilen* auf anderen Gebieten verbunden zu werden pflegt. In anderen Staaten, in denen die Armenfürsorge nicht als Rechtsanspruch angesehen wird, empfiehlt man die Armenunterstützung ersetzende Sozialversicherung gerade auch damit, daß sie, weil Rechtsansprüche begründend, moralisch höher zu werten sei. Und weiter wird aus dem Rechtsanspruchscharakter der Sozialversicherung die Folgerung gezogen, daß damit keinerlei Rechtsnachteile verbunden werden könnten und dürften. Ist dieser Gedanke richtig, dann müßte er in der Schweiz auch auf die Armenunterstützung übertragen werden. Solange oder soweit das nicht geschieht, ist letzten Endes immer noch die Auffassung im Unterbewußtsein maßgebend: Die Armut ist auf ein sozial negativ zu bewertendes Verhalten zurückzuführen. Kann eine Bestimmung, wie die des Art. 38 der *st. gallischen* Verfassung von 1890, anders verstanden werden, wenn sie von der Stimmfähigkeit ausschließt: „die Armenunterstützungsgenössigen im Sinne der jeweiligen gesetzlichen Bestimmungen“?

Immerhin ist allmählich wenigstens ein Gedanke durchgedrungen: die *unverschuldete* Armut darf nicht als rechtliche Ursache von rechtlichen Nachteilen angesehen werden. In diesem Sinne bestimmt dann schon auch das *st. gallische* Armengesetz von 1926 — also 36 Jahre später — in Art. 75: „Wer für sich selbst oder für seine Ehefrau oder seine minderjährigen Kinder Armenunterstützung genießt oder innert einem Monat vor einer Bürgerversammlung oder Abstimmung genossen hat, ist an dieser nicht stimmberechtigt, sofern die Notlage durch ein *erhebliches Selbstverschulden* verursacht worden ist.“ Und im Anschluß daran ist auch das Verfahren zur Feststellung des Stimmausschließungsgrundes des näheren geregelt. Weiter schließt die *thurgauische* Verfassung in § 7, III. Abs., Ziff. 4, nur diejenigen vom aktiven und passiven Wahlrecht und vom Stimmrecht aus, „welche *aus eigenem Verschulden* öffentliche Armenunterstützung genießen“. In den beiden *appenzellischen* Verfassungen findet sich unter den Stimmrechtsbeschränkungen der Grund der Armenunterstützung überhaupt nicht.

b) In dem Maße, in welchem der Rechtscharakter der Armenunterstützung in der Abmilderung der Ehrenfolgen Ausdruck findet, gewinnt auch das Problem der *Amtsverschwiegenheit über die Tatsache der Armenunterstützung* erhöhte Bedeutung. Das *st. gallische* Gesetz verbietet die Bekanntgabe der Armengenössigen durch die Gemeinderechnung (Art. 5). Umgekehrt erwähnt Dikenmann in seinem Bericht von 1914 für den *Thurgau*, daß man die öffentliche Bekanntgabe der Unterstützten durch Verlesen oder Veröffentlichung der Gemeinderechnungen als Druckmittel auf die Verwandten betrachte, sich an ihre Unterstützungspflicht zu erinnern. Andererseits bestimmt wieder die Vollziehungsverordnung zum thurgauischen Krankenversicherungsgesetz vom 24. April 1926 in Art. 16, daß Gemeindeleistungen für bedürftige Versicherte nicht in der Rechnung mit Namensnennung bekannt gemacht werden dürfen; allerdings sagt das Gesetz selbst in Art. 16 ausdrücklich, daß die Bezahlung der Beiträge für dürftige Kassensmitglieder nicht als Armenunterstützung gelte.

c) Ein weiterer wichtiger Rechtsgedanke persönlicher Natur auf dem Gebiet der Armenpflege ist das Prinzip der *Familieneinheit*. Dieser Grundsatz hängt ebenfalls mit dem eigentlichen Fundament des Unterstützungsanspruches zusammen, dem Gemeindebürgerrecht, für das das gleiche Prinzip erhebliche Bedeutung

besitzt. Die armenrechtliche Familieneinheit zeigt sich darin, daß das Familienhaupt Anspruch auf Unterstützung für sich und seine Angehörigen hat. Eine selbständige Unterstützung bzw. Versorgung der Kinder — abgesehen von Waisen — kommt nur aus ähnlichen Gründen in Frage, aus denen die elterliche Gewalt entzogen werden kann: Vernachlässigung der Pflege und Erziehung (*st. gall.* Ges. Art. 10), verlassene hilflose Kinder (*thurg.* Ges. § 10a), verwahrloste Kinder (*außerrhod.* Ges. Art. 4b). Weiter hat die Ehefrau ihren Unterstützungsanspruch gegen die Armenbehörde des Ehegatten, die Kinder gegen die Armenbehörde des Vaters (*st. gall.* Ges. Art. 38—40). Im *Thurgau* richtet sich der Anspruch der Ehefrau selbst bei verschiedener Konfession gegen die Armenpflege des Mannes, trotz des Grundsatzes der konfessionellen Armenpflege (Vollziehungsverordnung § 5). Nach dem interkantonalen Konkordat vom 1. Juli 1923 ist für die Wohndauer jeweils der Wohnsitz des Ehemannes maßgebend (Art. 2, Abs. II). Hieher gehört ferner der Ersatzanspruch der Armenbehörde gegen den Familienvater, dessen Verhältnisse sich gebessert haben, wegen Unterstützung von Frau und Kindern (*st. gall.* Ges. Art. 26, *thurg.* Ges. § 24, *außerrhod.* Ges. Art. 9). Weiter kommt in Betracht die armenpolizeiliche Verantwortung der Eltern für ihre Kinder (*st. gall.* Ges. Art. 77, *thurg.* Ges. §§ 30, 31). Endlich spielt die Vorsorge dafür eine Rolle, daß durch die Art der gewährten Unterstützung die Glieder einer Familie möglichst nicht auseinandergerissen werden sollen (*st. gall.* Ges. Art. 19, *thurg.* Ges. §§ 12, 21 c, *außerrhod.* Ges. Art. 4, Abs. III). (Schluß folgt.)

Stand der Trinkerfürsorge in der Schweiz.

In dem großangelegten Sammelwerk: „Die Alkoholfrage in der Schweiz“ (Basel, 1937) wird der *gegenwärtige Stand der Trinkerfürsorge* wie folgt dargestellt:

„Der Verband der Fürsorger hat seit Jahren versucht, die *Zahl* der fürsorgebedürftigen Alkoholgefährdeten festzustellen. Leider verfügt die Schweiz nur über rund 50 Fürsorgestellen für Alkoholranke. Das Netz dieser Einrichtungen ist nichts weniger als lückenlos und umspannt kaum einen Viertel der schweizerischen Bevölkerung. Neun Kantone haben noch keine einzige Beratungsstelle, und viele andere besitzen solche, die bloß einen kleinen Teil ihres Gebietes erfassen. — Trotzdem waren es in den letzten Jahren regelmäßig je 2000 bis 2400 *neue* Trunksuchtsfälle, die den bestehenden Fürsorgeeinrichtungen gemeldet wurden, was eine jährliche Zahl von 8000 bis 10 000 Neuanmeldungen ergeben müßte, wenn der ganzen Bevölkerung solche Beratungsmöglichkeiten zur Verfügung ständen.“

Verschiedene Hinweise führen zur Schlußfolgerung, „daß in der Schweiz mit einem Heer von *mindestens* 40 000 bis 60 000 fürsorgebedürftigen Alkoholsüchtigen zu rechnen ist“.

SAS

Schwyz. Der Vorsteher des Departementes des Innern kündigte ein neues Armengesetz an.

Entscheide

A. Des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements (Konkordatsentscheide).

VI.

Art. 13, Abs. 1 ist anwendbar, wenn die bereits vorhandene Unterstützungsbedürftigkeit durch fortgesetzte, schuldhaft e Mißwirtschaft wesentlich erhöht wird. (Luzern c. Zürich, i. S. A. L.-H., von Hasle und Entlebuch, in Zürich, vom 30. Dezember 1937.)