

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

**Band:** 43 (1946)

**Heft:** 4

**Rubrik:** D. Verschiedenes

### **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:** 19.11.2024

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

## D. Verschiedenes

---

### **Konkordat über die wohnörtliche Unterstützung: Wirkungen des Beitrittes eines neuen Kantons für diesen und die übrigen Konkordatskantone.**

Referat von Dr. *Max Ruth*,

gehalten an der Konferenz der kant. Armendirektoren vom 11. u. 12. Mai 1945 in Delsberg.

In den letzten Kriegsjahren fand keine Konkordatskonferenz mehr statt wegen Überlastung des Departementes einerseits und andererseits, weil nicht genügend Stoff für eine eigene Konkordatskonferenz vorhanden war. Ich möchte dem Präsidenten für die Aufnahme dieses Traktandums auf die Traktandenliste danken und bitte auch diejenigen Kantone, die dem Konkordat nicht angehören, meinen Ausführungen zu folgen, damit auch sie wissen, in welcher Situation sie sich befinden, wenn sie dem Konkordat beitreten würden.

Mein Referat habe ich allen Kantonen vor der Konferenz in deutscher Sprache schriftlich zugestellt und hat folgenden Wortlaut:

Gemäß Art. 23, Abs. 2 des Konkordates über die wohnörtliche Unterstützung bestimmt der Bundesrat beim Beitritt eines neuen Kantons den Zeitpunkt des Wirkungsbeginns, d. h. den Zeitpunkt, von dem ab der neue Kanton und die bisherigen Konkordatskantone an das Konkordat gebunden sind. Das Konkordat tritt mit diesem Stichtag zwischen dem neuen und den alten Konkordatskantonen in Kraft.

Damit entstehen Fragen des zeitlichen Geltungsbereiches. Sie sind für den Laien zunächst etwas schwer begreiflich, denn er sagt sich: Ein Gesetz wird doch mit seinem Inkrafttreten sofort in allen seinen Bestimmungen anwendbar, und vorherige Anwendung kann nicht in Frage kommen. Gewiß, das ist die Regel, aber: sie ist nicht ohne Ausnahme — und es gibt auch bloß scheinbare Ausnahmen. Die Schwierigkeiten des zeitlichen (intertemporalen) Anwendungsrechtes rühren namentlich von folgendem her: Jedes Gesetz enthält Vorschriften, Anweisungen, Anordnungen des Gesetzgebers; wir wollen sie mit dem Sammelnamen: Rechtsbefehle benennen. Diese Befehle erläßt der Gesetzgeber natürlich für die Zukunft, für die Zeit nach dem Inkrafttreten (in der Regel, Ausnahmen sind selten). Aber alle diese Rechtsbefehle sind an bestimmte Voraussetzungen geknüpft. Der Gesetzgeber kann nicht einfach anordnen, man solle „Leute“ einsperren oder unterstützen usw. Er muß sagen, welche Leute, unter welchen Umständen usw. Die Formel aller Gesetzesbefehle ist also: Wenn das und das vorliegt, soll das und das geschehen. Das Gesetz umschreibt eine gewisse Situation (einen „Fall“), in der etwas geschehen soll. Das Geschehen selbst kommt (fast immer) erst nach dem Inkrafttreten in Betracht. Die Situation aber, für die ein Rechtsbefehl gilt, ist etwas Gewordenes, meist in der Vergangenheit Liegendes und es kann sich nun fragen, inwieweit der sie umschreibende Gesetzgeber in diese Vergangenheit zurückgreifen wollte. Wir wollen ein einfaches Beispiel konstruieren: Ein neues Gesetz würde sagen, ein Ehegatte könne bei ehewidrigem Verhalten des andern die Scheidung verlangen. Natürlich kann vor dem Inkrafttreten die Scheidung nicht verlangt werden, aber kann sie nach dem Inkrafttreten schon dann verlangt werden, wenn das ehewidrige Verhalten (sagen wir: ein verheimlichter Theaterbesuch des Mannes mit einer Freundin) vor dem Inkrafttreten liegt? Ja (sofern nicht eine andere Absicht des Gesetzgebers angenommen werden muß). Wenn sich nun aber die Frage stellt, ob der Theaterbesuch wirklich ein ehewidriges Verhalten darstellt, dann muß sie nach dem neuen Gesetz beurteilt werden. Ist

das eine Rückwirkung des neuen Gesetzes? Sicher keine echte. Das neue Gesetz bewirkt nichts vor seinem Inkrafttreten. Aber es bewirkt, daß frühere Vorgänge oder Situationen nach ihm beurteilt werden. Diese Beurteilung erfolgt erst nach dem Inkrafttreten, aber sie wendet gewissermaßen gesetzliche Vorschriften schon an auf Vorgänge vor dem Inkrafttreten.

Das Gesagte veranschaulicht eine allgemeine Regel des zeitlichen Geltungsbereiches: Die Gesetzesbefehle werden erst mit dem Inkrafttreten durchführbar, aber die Voraussetzungen dieser Gesetzesbefehle beurteilen sich auch dann nach dem Gesetz, wenn sie in der Zeit vor dem Inkrafttreten liegen. So kommen auch frühere Vorgänge „unter die Herrschaft“ des neuen Gesetzes, die faktischen Wirkungen hievon treten aber erst nach dem Inkrafttreten ein. Man könnte hier von unechter Rückwirkung reden.

Es ist nun nicht immer ganz leicht, zwischen den Gesetzesbefehlen und bloßen Voraussetzungen solcher zu unterscheiden. Wir wollen das im Folgenden für einige wesentliche Vorschriften des Konkordates versuchen.

Die Gesetzesbefehle des Konkordates sind in Art. 1 in eine kurze Formel zusammengefaßt. „Der Wohnkanton verzichtet in den dem Konkordat unterstellten Fällen darauf, dem Unterstützungsberechtigten wegen Inanspruchnahme der öffentlichen Wohltätigkeit die Wohnberechtigung zu entziehen.“ — Dieser Gesetzesbefehl wird mit dem Inkrafttreten (Wirkungsbeginn, Art. 23, Abs. 2) verbindlich. Die Niederlassung kann also von Stund an nicht mehr entzogen werden „in den dem Konkordat unterstellten Fällen“. Letzteres ist Voraussetzung des Gesetzesbefehls. Man könnte also nicht etwa einwenden: solche Fälle gibt es vor dem Inkrafttreten überhaupt noch nicht, denn damit ein Fall konkordatlich behandelt werde (vgl. Art. 1, Abs. 2), muß die Wartefrist erfüllt sein, muß also seit mindestens 4 Jahren Konkordatswohnsitz bestehen, der aber vor dem Inkrafttreten des Konkordates nicht bestanden haben kann. „Konkordatswohnsitz“ darf hier nur als ein den Vorschriften des Konkordates genügender Wohnsitz verstanden werden. Er und die Wartefrist sind lediglich Voraussetzungen der konkordatlichen Behandlung, und weil solche Voraussetzungen „rückwirkend“ (richtiger: rückgreifend), schon nach dem Konkordat beurteilt werden müssen, auch wenn sie vor dem Inkrafttreten liegen, gibt es auch schon vorher einen Konkordatswohnsitz und eine Wartefrist. Genauer gesagt: Vor dem Inkrafttreten sind sie nicht Konkordatswohnsitz und Wartefrist, sie werden aber, für das Geschehen nach dem Inkrafttreten, als solche beurteilt und behandelt. — Ich möchte das an dem mir am nächsten liegenden Beispiel veranschaulichen: Ich wohne als St. Galler seit 1920 in Bern. Natürlich habe ich nicht Konkordatswohnsitz, da St. Gallen dem Konkordat nicht angehört. Würde aber St. Gallen 1946 dem Konkordat beitreten (meinen Glückwunsch zum voraus!), dann hätte ich eben doch seit 1920 „Konkordatswohnsitz“ gehabt und wäre demgemäß zu behandeln, d. h. ich wäre vom Inkrafttreten an dagegen gesichert, daß Bern mir die Niederlassung entziehen könnte. Mein Wohnsitz seit 1920 müßte konkordatlich beurteilt werden, er wäre demnach auch davon unberührt geblieben, daß ich etwa den faktischen Wohnsitz innert dem Kanton Bern gewechselt hätte.

An der Richtigkeit der hier gegebenen Lösung bestehen keine Zweifel. Die Konkordatskantone haben die Wohndauer (Art. 5, Abs. 2) niemals erst vom Inkrafttreten des Konkordates an berechnet, sondern stets danach, ob den Konkordatsvorschriften genügender Wohnsitz bestanden hat.

Zweifel sind dagegen aufgetaucht, ob auch die Wartefrist schon vor dem Inkrafttreten erfüllt werden könne, oder ob sie nicht in allen Fällen erst mit dem

Inkrafttreten zu laufen beginne. Das erstere ist nach dem oben aufgestellten allgemeinen Grundsatz klar: Die Wartefrist ist ein Teil der Voraussetzungen konkordatlicher Behandlung, aber sie ist kein Teil der Behandlung selbst. Auf diese Voraussetzung sind die Bestimmungen des Konkordates rückgreifend anwendbar, d. h. ob sie besteht oder nicht, beurteilt sich nach dem Konkordat, auch wenn es sich um Vorgänge vor dessen Inkrafttreten handelt. Zu anderer Behandlung der Wartefrist besteht kein Grund. Sie ist ein Teil der Wohndauer. Wenn sie erst nach dem Inkrafttreten erfüllbar wäre, würde ja das Konkordat erst vier Jahre nach dem Inkrafttreten anfangen praktisch wirksam zu werden. Es will aber doch sicher seine Wohltat den damit Bedachten schon sofort nach dem Inkrafttreten zuteil werden lassen. Das geht auch deutlich aus Art. 23, Abs. 2 hervor: der Bundesrat muß den Zeitpunkt des „Wirkungsbeginnes“ gerade deshalb bestimmen, weil eine gewisse Vorbereitungsfrist nötig ist für die sofortige konkordatliche Behandlung der Fälle; wenn aber die ersten Fälle erst vier Jahre nach dem Inkrafttreten aufträten, wäre dies nicht nötig.

Wie ist es mit der Konkordatsanzeige (Art. 9)? — Sie ist gewiß ebenfalls eine Voraussetzung der konkordatlichen Behandlung der Fälle, aber sie ist mehr: sie ist bereits der Beginn des konkordatlichen Verfahrens und daher ein Bestandteil der konkordatlichen Behandlung des Falles; sie ist ein behördliches Handeln in Ausführung des Gesetzesbefehles. Eine vor dem Inkrafttreten erfolgte Mitteilung an den Heimatkanton würde daher nicht nach dem Konkordat beurteilt und als genügend befunden werden können. Gültige Konkordatsanzeigen können erst nach dem Inkrafttreten ergehen. Die Konkordatsanzeige soll dem Wohnkanton, der vom Inkrafttreten an verpflichtet ist, auf den Entzug der Niederlassung zu verzichten und den Bedürftigen „gleich einem eigenen Bürger zu unterstützen“ (Art. 1, Abs. 1), die Möglichkeit geben, den Konkordatsanteil auf den Heimatkanton abzuladen (Art. 9, Abs. 2). Das alles kommt vor dem Inkrafttreten nicht in Betracht.

Auch die Beendigung des Wohnsitzes ist rückgreifend nach dem Konkordat zu beurteilen, so gut wie seine Begründung und seine Dauer. Wenn also z. B. eine Person vor dem Inkrafttreten konkordatsgemäßen Wohnsitz begründet und die Wartefrist erfüllt hätte, dann aber den Wohnsitz gemäß den Vorschriften des Konkordates wieder verloren hätte (also nicht durch Wohnsitzwechsel innert dem Kanton), dann hat sie den Wohnsitz schon vor dem Inkrafttreten wieder verloren; sie hat keinen Konkordatswohnsitz im Zeitpunkt des Inkrafttretens. Dabei fragt sich nun allerdings, ob Art. 12, Abs. 2 bei dieser rückgreifenden Anwendung bzw. Beurteilung in Frage komme. Er stellt eine Verpflichtung des Wohnkantons auf, die vor dem Inkrafttreten nicht bestanden hat, gewissermaßen eine Strafe für konkordatswidriges Verhalten des Wohnkantons. Man könnte jedoch geltend machen, die Konkordatsvoraussetzungen seien ein Ganzes, aus dem man nicht nur die für den Wohnkanton günstigen Bestimmungen rückgreifend anwenden sollte.

Art. 19 dürfte nur dann anwendbar sein, wenn die „Erledigung“ des Falles nach dem Inkrafttreten erfolgt ist. Die Schiedsinstanz ist nicht zuständig, über das Verhalten eines Kantons in der Zeit vor dem Inkrafttreten zu entscheiden und dessen Ergebnisse zu korrigieren.

Die Regeln für die Behandlung der „Übergangsfälle“ können wir vielleicht wie folgt formulieren:

Alle Fälle sind ohne weiteres konkordatlich zu behandeln, in denen die konkordatlichen Voraussetzungen solcher Behandlung erfüllt sind. Ob letzteres

zutrifft, beurteilt sich nach dem Konkordatsrecht, auch wenn es sich um Tatsachen aus der Zeit vor dem Inkrafttreten handelt.

#### **Diskussionsbeitrag von Departementssekretär Dr. H. Albisser zum Referat.**

Der Herr Referent hat das Ergebnis seiner Untersuchungen dahin zusammengefaßt, daß er erklärt, Tatsachen, die vor dem Beitritt eines Kantons zum Konkordat schon bestanden haben, seien zu berücksichtigen. Man wird diesen Satz ernstlich nicht anzweifeln können. Zur Verdeutlichung hat Herr Dr. Ruth beigefügt, es sei so zu halten, als ob der Kanton von jeher dem Konkordat angehört hätte. Dieser sehr anschauliche Satz darf indessen nicht dazu führen, daß man unbewußt auch Rechtswirkungen annimmt, die vor dem Beitritt ja nicht haben eintreten können. Daher kann sich die Berufung auf Art. 13 des Konkordates wegen Liederlichkeit wohl auf Tatsachen vor dem Beitritt stützen, hingegen dürfte der Wohnkanton nicht erklären, die Außerkonkordatsstellung erfolge mit sofortiger Wirkung; vielmehr muß der Fall zunächst nach Konkordat behandelt werden, und außer Konkordat tritt er erst nach Ablauf der Rekursfrist. Entsprechend gestaltet sich auch der Heimfall bei Anstaltsversorgung nach Art. 6. Die Versorgung, die vor dem Beitritt des Wohnkantons zum Konkordat begonnen hatte, fällt außer Betracht; anzurechnen ist sie erst vom Zeitpunkt an, wo sich der Wohnkanton daran beteiligt. Bei diesem Anlaß mag noch auf das Übergangsrecht hingewiesen werden, das bei Revision des Konkordates für alle Konkordatskantone entsteht. Hier gilt der vom Referenten aufgestellte Satz nicht ohne Einschränkung. Die Rechtswirkungen, die frühere Tatsachen unter dem alten Konkordat erzeugten, sind auch unter dem revidierten Konkordat zu beachten. Wenn z. B. ein Fall unter dem alten Konkordat außerhalb des Konkordates gestellt wurde, darf kein Kanton erklären, unter dem neuen Konkordat berücksichtige man nun einfach die Tatsache des frühern Wohnsitzes und unterstelle den Fall dem neuen Konkordat. Vielmehr ist hier dem Umstände Rechnung zu tragen, daß trotz des Wohnsitzes keine konkordatsgemäße Wirkung mehr bestanden hat, als das revidierte Konkordat in Kraft trat. Umgekehrt muß ein Fall auch weiterhin nach Konkordat behandelt werden, wenn er in diesem Zeitpunkt dem Konkordat unterstellt war. Der zweite Satz des Art. 23 enthält einen Anwendungsfall dieses Grundsatzes.

#### **Schlußbemerkungen von Dr. M. Ruth.**

Herr Dr. Max Ruth dankt vorerst Herrn Dr. Albisser für seine Ausführungen, denen er zustimmt und noch einige Beispiele in bezug auf Art. 13 und Art. 2, Abs. 4 des Konkordates beifügt. Ergänzt durch ein Hundert von Departementsentscheiden ist das Konkordat heute eine klare Regelung, bei der man, von seltenen Ausnahmefällen abgesehen, weiß, woran man ist. Allerdings könnte es durch eine Revision noch wesentlich vereinfacht werden. Ich würde eine solche an sich begrüßen; sie dürfte aber das Bestehen des Konkordates nicht gefährden. — Das Konkordat ist sicher eine Wohltat für die Unterstützungsbedürftigen. Weil das so ist, sollten aber die Kantone ihren Beitritt nicht einfach von der sich rechnerisch für sie ergebenden Bilanz abhängig machen, sondern zum Wohl ihrer Bürger auch ein tragbares Opfer in Kauf nehmen.

(Aus dem Protokoll der Konferenz der kantonalen Armendirektoren vom 11. und 12. Mai 1945 in Delsberg.)

---