

Zeitschrift: Zeitschrift für öffentliche Fürsorge : Monatsschrift für Sozialhilfe : Beiträge und Entscheide aus den Bereichen Fürsorge, Sozialversicherung, Jugendhilfe und Vormundschaft

Band: 76 (1979)

Heft: 1

Artikel: Von der armenrechtlichen Heimschaffung zum integralen Wohnsitzprinzip

Autor: Hess, Max

DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-838758>

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>

Zeitschrift für öffentliche Fürsorge

Nr. 1 Januar 1979
76. Jahrgang

Beilage zum "Schweizerischen Zentralblatt für
Staats- und Gemeindeverwaltung"

Monatsschrift für öffentliche Fürsorge
und Jugendhilfe, Enthaltend die Entscheide
aus dem Gebiete des Fürsorge- und Sozial-
versicherungswesen. Offizielles Organ der
Schweizerischen Konferenz für öffentliche
Fürsorge. Redaktion: Dr. M. Hess-Haeberli,
Waldgartenstrasse 6, 8125 Zollikerberg,
Telefon (01) 63 75 10. Verlag und Expedition:
Orell Füssli Graphische Betriebe AG, 8036 Zürich
Jährlicher Abonnementspreis Fr. 26.—.
Der Nachdruck unserer Originalartikel ist
nur unter Quellenangabe gestattet.

Voranzeige

72. Schweizerische Konferenz für öffentliche Fürsorge

Montag und Dienstag, den 14. und 15. Mai 1979, in Brig

Von der armenrechtlichen Heimschaffung zum integralen Wohnsitzprinzip

Dr. iur. Max Hess

Am 1. Januar 1979 ist das Bundesgesetz über die Zuständigkeit für die Unterstützung Bedürftiger (ZUG) vom 24. Juni 1977 in Kraft getreten, nachdem die Referendumsfrist am 3. Oktober 1977 unbenützt abgelaufen war. Damit ist eine Rechtsentwicklung im Bereich der öffentlichen Fürsorge zu einem Abschluss gekommen — zu einem vorläufigen zwar nur, denn unsere Gesetzgebung befindet sich in ständiger Bewegung, um veränderten Verhältnissen, neuen Bedürfnissen und Forderungen gerecht werden zu können. Doch befinden wir uns an einem Punkte der Entwicklung, der zu einer kurzen Rückschau Anlass sein dürfte, auch wenn es sich nur um einen sehr unvollständigen und fragmentarischen Überblick handeln kann.

Die Heimatgemeinde

“Jeder Schweizer gehört drei Gemeinwesen zugleich an: der Heimatgemeinde, dem Heimatkanton und der Eidgenossenschaft. Die Zugehörigkeit zum Staatsverband entfaltet sich demgemäss in drei Stufen: Gemeindebürgerrecht, Kantonsbürgerrecht, Schweizerbürgerrecht. Das eine Bürgerrecht ist durch das andere bedingt; keines kann für sich allein

bestehen. Diese Gestaltung ist das Ergebnis einer langen geschichtlichen Entwicklung. Das Gemeindebürgerrecht hat sich historisch zuerst gebildet, später hat sich daran ein Kantonsbürgerrecht (Landrecht) und zuletzt das Schweizerbürgerrecht angeschlossen" (Fleiner, S. 90). Die Schaffung eines Gemeindebürgerrechtes war historisch bedingt durch die Verpflichtung der Heimatgemeinde, für ihre armen Angehörigen zu sorgen. Und diese Verpflichtung geht zurück auf Tagsatzungsbeschlüsse vom 30. Mai 1491 und 30. September 1551 (Fleiner, S. 90 Anm. 3). "Im Jahre 1491 einigten sich die Orte darauf, dass jedes Ort seine Armen selbst versorgen sollte und dass es verhindern musste, dass sie an andern Orten betteln gingen. Die fremden (nichteidgenössischen) Bettler sollten mit Gewalt vertrieben werden. 1551 erweiterte die Tagsatzung den Beschluss, indem sie den Gemeinden die Pflicht überband, für ihre Bedürftigen zu sorgen" (Hausmann, S. 4).

Das Almosengeben an Gemeindebürger war aus der Sicht christlicher Nächstenliebe eine allgemeine Bürgerpflicht. Doch hatten die Städte sich der Bettler aus der städtischen Umgebung zu erwehren, so z. B. durch die Bestellung von Bettelvögten, "während der Abt von St. Gallen für die Stiftslande den fremden Bettlern, Strolchen und Vagabunden mit Folter, Seil und Galeeren drohte" (Buchmann, S. 6). Bei dieser Haltung darf nicht übersehen werden, dass weit über das klassische Altertum hinaus der Fremde als Feind und Übeltäter schlechthin betrachtet worden ist. Befremden heisst ja auch, an unseren Argwohn rühren.

War die Heimatgemeinde der ursprüngliche Anknüpfungspunkt zur Bestimmung der örtlichen Zuständigkeit, so verlangten im Laufe der Zeit soziologische Veränderungen immer mehr eine Berücksichtigung des Lebensmittelpunktes, also des zivilrechtlichen Wohnsitzes (Art. 23–26 ZGB). In diesem Zusammenhang soll nur die neueste und eher extreme Konsequenz erwähnt werden. Seit dem 1. Januar 1978 kann nach dem revidierten Art. 30 ZGB die Regierung des Wohnsitzkantons einer Person die Änderung des Namens bewilligen, wenn wichtige Gründe vorliegen. Es ist also nicht mehr der Heimatkanton, der im Einvernehmen mit der Heimatgemeinde über die Namen seiner Bürger zu entscheiden hat. Andererseits ist das Heimatprinzip immer noch von grosser Bedeutung im internationalen Bereich. So kann, um nur zwei Beispiele zu erwähnen, der im Ausland wohnhafte schweizerische Ehegatte eine Scheidungsklage beim Richter seines Heimortes anbringen (Art. 7g NAG); und ebenso können im Ausland wohnhafte Ehegatten unter bestimmten Voraussetzungen eine Adoption bei den Behörden des Heimortes durchführen (Art. 8a Abs. 2 NAG). In beiden Fällen kommt dann ausschliesslich schweizerisches Recht zur Anwendung.

Von den Anfängen der gesetzlichen Armenfürsorge

Die Anfänge einer obrigkeitlichen Armenfürsorge gehen auf die Reformationszeit zurück, und zwar vor allem, um einen wirksamen Kampf gegen das Bettelunwesen zu ermöglichen. In der *Stadt Zürich* kann der Beginn einer Gemeindearmenfürsorge mit dem Jahre 1520 angegeben werden. Die am 8. September jenes Jahres erlassene "Satzung vom Al-

mosen" hatte lediglich provisorischen Charakter und wurde am 15. Januar 1525 ersetzt durch die "Ordnung und Artikel betreffend das Almosen", die auf die Initiative Ulrich Zwinglis zurückgeführt werden muss (Koehler; Denzler, S. 13 ff.). Die Ordnung von 1525 basiert auf dem Prinzip der Gemeindearmenpflege, wollte aber gleichzeitig den Strassen- und Hausbettel bekämpfen. Vorübergehend wurde durch einen Erlass von 1539 der Bettel für Einheimische wieder gestattet. Eine Ordnung vom 31. Juli 1558 hat dann den Fremden und Einheimischen den Bettel bei Strafe des Gefängnisses verboten. Als Gegenleistung soll nun der vom Bettel verschonte Bürger sein Almosen in der Kirche leisten. Erst im Jahre 1628 wurde eine eigentliche Armensteuer vorgesehen (Denzler, S. 16/17).

Das noch heute für den *Kanton Zürich* gültige Armengesetz vom 23. Oktober 1927 befasst sich in den §§ 57–60 eingehend mit dem Kampf gegen den Bettel, wogegen der "Überarbeitete Entwurf 1978 zu einem Gesetz über die öffentliche Einzelhilfe", der im Herbst 1978 in die Vernehmlassung gegangen ist, auf den Kampf gegen den Bettel verzichtet (und auch sonst keine Sanktionen mehr kennt). Dagegen verfügt das zürcherische Gesetz über das kantonale Strafrecht und den Vollzug von Strafen und Massnahmen vom 30. Juni 1974 in § 11 über Vorschriften zur Bekämpfung von Landstreicherei und Bettel. Wer aus Arbeitsscheu bettelt, wird mit Haft bestraft. Wie aber kommt der Staat an jene Menschen heran, die nicht aus Arbeitsscheu, sondern aus andern Motiven dem Bettel obliegen?

Eine entsprechende Entwicklung kann in andern Regionen und Städten festgestellt werden. Einige Hinweise müssen genügen. In *Luzern* kam die erste Armenordnung 1590 zustande; sie auferlegte die Obsorge für die Armen den Heimatgemeinden. Bereits 1586 wurden alle Armen, die nicht im Kanton geboren und erzogen waren, des Landes verwiesen, damit die Einheimischen nicht Mangel leiden mussten (Luzern – ein Stadtbuch, S. 145; Denzler, 164 ff.).

In *St. Gallen* wurden die kirchlichen Austeilungen an die Armen "1524 aufgehoben und der Bettel sowie das Almosengeben der dürftigen Bürger bei Strafe untersagt. Die auswärtigen Bettler hatten Abzeichen zu tragen, wurden kontrolliert und durften den Gassenbettel nur noch mit Erlaubnis des Rates betreiben" (Buchmann, S. 6). Die *St. Galler Armenordnung* vom 8. Juni 1524, "die zum grössten Teil fast wörtlich aus der Schaffhauser Bettelordnung abgeschrieben ist", erstrebte einerseits eine wirksame Bekämpfung des Bettels und andererseits eine bessere Hilfe an die würdigen Armen gegenüber früheren Zeiten (Denzler, S. 370). Jeden Sonntag wurde das Almosen in der *St. Laurenzenkirche* eingesammelt und durch vier hiezu bestimmte Ratsmitglieder verwaltet sowie jeden Freitag an die armen Bürger verteilt. Diesen Armen, die das Almosen geniessen, ist der Bettel untersagt. Überschüsse des eingesammelten Geldes wurden verwendet, um arme Jünglinge und Töchter zur Ehe auszusteuern.

Auf zwei Bereiche kann in diesem Zusammenhang nicht eingetreten werden, nämlich auf die grosse, wahrscheinlich schicksalhafte Bedeutung der Kirchen, Klöster und Spitäler, die sich der Armen vor der Reformation und auch seither angenommen haben. Das andere Problem ist die strenge und klare Trennung der Armen in würdige und unwür-

dige, in eine Kategorie von Menschen also, der man helfen soll, und eine andere, die keine Hilfe verdient. Wir wollen dabei nicht übersehen, dass vor neuzeitlicher Forschungsarbeit wie Psychologie, Tiefenpsychologie, Psychopathologie, Soziologie usw. der Mensch aufgrund seiner äussern Verhaltensweisen beurteilt wurde, ja beurteilt werden musste, weil keine andere Orientierungsmöglichkeit zur Verfügung stand. Heute aber ist das zentrale Anliegen methodisch ausgerichteter Sozialarbeit von den oberflächlich wahrnehmbaren Symptomen zu den tiefer liegenden und vorerst noch verborgenen Ursachen vorzudringen, um gerade den Ärmsten eine sinnvolle und wirksame Hilfe vermitteln zu können. Das Symptom "Armut" wird nicht mehr isoliert betrachtet. Wir sehen vielmehr den ganzen Menschen, das Individuum, d.h. das Unteilbare. Wir befassen uns heute mit dem Menschen in seiner Eigenartigkeit und Einmaligkeit, mit dem Menschen, der sich in einer Notlage befindet, der auf eine gezielte Sachhilfe oder auf seelisch-geistige Hilfe, oft auf beides angewiesen ist. Ich möchte die heutige Einstellung zum Hilfsbedürftigen weniger als Gesinnungswandel betrachten, sondern vielmehr als eine logische Konsequenz von wissenschaftlichen Erkenntnissen, die in den Dienst der öffentlichen Fürsorge gestellt werden können, ja gestellt werden müssen, wenn wir dem Hilfsbedürftigen gerecht werden und eine effiziente Hilfe offerieren wollen.

Verzicht auf eine zentralistische Armenfürsorge während der Helvetik

Die Helvetik (1798–1803) enthält in ihrer Verfassung vom 12. April 1798 keine Bestimmungen, die als Grundlage für eine öffentliche Armenpflege hätten dienen können (Hausmann, S. 23). Trotz ausschliesslicher Staatsbürgerschaft mussten den überlieferten Verhältnissen Konzessionen gemacht werden. Am 13. November 1798 wurde ein Gesetz über die provisorische Organisation der Gemeinden erlassen, um in das Armenwesen eine gewisse Ordnung zu bringen (Hausmann, S. 39). Ein Gesetz vom 13. Februar 1799 anerkannte wieder das Ortsbürgerrecht, um den Heimatgemeinden die Verantwortung für die Armen zuweisen zu können (Zingg, S. 18). Alle Gemeinden wurden verpflichtet, ihre Armen zu unterhalten, zu beaufsichtigen und nach Möglichkeit zur Arbeit anzuhalten (Hausmann, S. 41).

Der Eidgenössische Staatenbund

Der Eidgenössische Staatenbund lässt sich in drei Abschnitte unterteilen, nämlich die Mediationszeit (1803–1815), die Restaurationszeit (1815–1830) und die Regenerationszeit (1830–1848). Bereits in der Mediationszeit wurde der helvetische Grundsatz der Niederlassungsfreiheit unter gewissen Bedingungen anerkannt. Ein Tagsatzungsbeschluss vom 6. Juli 1805 bestimmte u.a., dass Niedergelassene im Verarmungsfall in ihre Heimat zurückzuweisen seien. Der Bundesvertrag vom 7. August 1815 befasste sich weder mit dem Niederlassungs- noch mit dem Armenwesen. Dagegen haben 13 Kantone am 10. Juli 1819 sich in einem Konkordat auf die Berechtigung festgelegt, von jedem Niederlassungspetenten den Nachweis zu verlangen, "dass er sich und die Seinigen ohne

Belästigung der Gemeinde zu erhalten imstande sei” (Zingg, S. 19). In der Regenerationszeit endlich wurden in verschiedenen Kantonen Armengesetze erlassen und die Rechtsgrundlage für eine Armensteuer geschaffen.

Kampf gegen die Heimatlosigkeit

“Das Problem der Heimatlosen war schon lange eine schmerzhaft Wunde am eidgenössischen Staatskörper. Es handelte sich zur Hauptsache um Schweizerbürger, welche aus diesem oder jenem Grunde nicht in der Lage waren, ihr Gemeindebürgerrecht geltend zu machen. Es handelte sich aber auch um geduldete Emigranten, deren Ausweisung sich nicht rechtfertigen liess oder nicht aufdrängte” (Rappard, S. 292). Ein Konkordat aus dem Jahre 1812 verpflichtete die angeschlossenen Kantone zu einer einheitlichen Politik gegenüber den Heimatlosen. Im Jahre 1822 waren lediglich zwei Kantone und ein Halbkanton dem Konkordat noch nicht beigetreten. Anlässlich der wiederholten Beratungen an der Tagsatzung wurde eine doppelte Aufgabe erkannt. Auf der einen Seite ging es darum, den Aufenthalt der Heimatlosen zu legalisieren und sie, wenn möglich, im Wohnsitzkanton einzubürgern. Auf der andern Seite wollte man eine Häufung solcher Fälle nach Möglichkeit vermeiden (Rappard, S. 292/293). Die Beratungen zeigten auch, dass in die Bundesverfassung entsprechende Bestimmungen aufgenommen werden sollten.

Aus der *Bundesverfassung vom 12. September 1848* sind folgende Bestimmungen zu erwähnen:

Art. 43. Kein Kanton darf einen Bürger des Bürgerrechtes verlustig erklären.

Ausländern darf kein Kanton das Bürgerrecht erteilen, wenn sie nicht aus dem früheren Staatsverband entlassen werden.

Art. 56. Die Ausmittlung von Bürgerrechten für Heimatlose und die Massregeln zur Verhinderung der Entstehung neuer Heimatlosen sind Gegenstand der Bundesgesetzgebung.

Am 3. Dezember 1850 wurde in Ausführung von Art. 56 der Bundesverfassung das Bundesgesetz betreffend die Heimatlosigkeit erlassen und “unmittelbar nach seiner Erlassung” in Kraft gesetzt. Der erste Teil des Gesetzes (Art. 1–14) enthält Vorschriften über die Ausmittlung des Bürgerrechtes für Heimatlose. Für diese “soll durch die Bundesbehörden ein Kantonsbürgerrecht und durch die betreffenden Kantone ein Gemeindebürgerrecht ermittelt werden” (Art. 3 BG). Kann der Kanton die ihm durch den Bundesrat auferlegte Pflicht zur Einbürgerung nicht anerkennen, so ist es Sache des Bundesrates, beim Bundesgericht Klage einzuleiten (Art. 9 BG). Der zweite Teil dieses Gesetzes befasst sich mit Massregeln zur Verhinderung der Entstehung neuer Fälle von Heimatlosigkeit. Mehr als Kuriosum soll wenigstens Art. 15 angeführt werden:

Die bisherigen Heimatlosen, welche in einem Konkubinatisverhältnis stehen, haben sich entweder zu trennen oder gesetzlich zu ehelichen, sofern letzteres nach den allgemeinen Gesetzen des Kantons, in welchem sie eingebürgert wurden, zulässig ist.

In der Praxis wird die Zwangseinbürgerung, die regelmässig als Wohltat erlebt worden sein dürfte, nicht auch zur Zwangsverehelichung geführt haben, die naturgemäss sehr

verschieden erlebt werden konnte. Heute wissen wir, dass die Verehelichung zu den Persönlichkeitsrechten im Sinne von Art. 19 Abs. 2 ZGB gehört, auch wenn unmündige und entmündigte Personen zur Eingehung einer Ehe auf die Zustimmung des gesetzlichen Vertreters angewiesen sind (Art. 98 und 99 ZGB).

Naturgemäss und vor allem hat die Einbürgerung dazu geführt, dass der Betroffene nötigenfalls die Unterstützung der heimatlichen Armenpflege in Anspruch nehmen durfte.

Interkantonale Heimschaffung

Das Prinzip der freien Niederlassung – ein Postulat des schweizerischen Liberalismus – hatte schon vor der Bundesverfassung von 1848 allgemeine Anerkennung gefunden, so auch in der Mediationsverfassung von 1803 (Schürch, S. 113). Im Bestreben nach Verwirklichung dieses Postulates stiess man aber auf verschiedene Komplikationen (Rappard, S. 194–200). Dieser ganze Problemkreis findet seinen Niederschlag in Art. 41 der Bundesverfassung von 1848. An sich ist der Grundsatz der Niederlassungsfreiheit für Schweizer Bürger schon in Art. 4 BV umschrieben, der den Grundsatz der Rechtsgleichheit enthält. Nach Art. 41 BV gewährleistet der Bund jedem Schweizer das Recht der freien Niederlassung im ganzen Gebiet der Eidgenossenschaft, wenn er folgende Ausweisschriften besitzt: einen Heimatschein oder eine andere gleichbedeutende Ausweisschrift; ein Zeugnis sittlicher Führung; eine Bescheinigung, dass er in bürgerlichen Rechten und Ehren stehe. Nach Ziff. 6 dieses Artikels kann der Niedergelassene, der nicht im Heimatkanton wohnt, weggewiesen werden durch gerichtliches Strafurteil oder durch Verfügung der Polizeibehörden, wenn er die bürgerlichen Rechte und Ehren verloren hat, oder sich eines unsittlichen Lebenswandels schuldig macht, oder *durch Verarmung zur Last fällt* oder schon oft wegen Übertretung polizeilicher Vorschriften bestraft werden musste.

Damit hat die armenrechtliche oder armenpolizeiliche Abschiebung in den Heimatkanton resp. die Heimatgemeinde in der Bundesverfassung von 1848 eine Rechtsgrundlage erhalten und damit die bisherige Praxis und den bereits erwähnten Tagsatzungsbeschluss vom 6. Juli 1805 bestätigt.

Die *Bundesverfassung vom 19. April 1874* übernimmt in Art. 45 zur Hauptsache die Grundsätze, die in Art. 41 der alten Bundesverfassung festgelegt worden sind. Der Grundsatz der Niederlassungsfreiheit wird wiederum mit Vorbehalten bestätigt. So kann “die Niederlassung . . . denjenigen entzogen werden, welche dauernd der öffentlichen Wohltätigkeit zur Last fallen und deren Heimatgemeinde, beziehungsweise Heimatkanton, eine angemessene Unterstützung trotz amtlicher Aufforderung nicht gewährt” (Art. 45 Abs. 3 BV). Damit wird auch in unserer neuen Verfassung die Heimschaffung unter bestimmten Voraussetzungen zugelassen.

In Art. 48 kennt die neue Bundesverfassung einen wichtigen Vorbehalt. Ein Bundesgesetz soll über die Kosten der Verpflegung und Beerdigung armer Angehöriger eines Kantons, die in einem andern Kanton krank werden oder sterben, die nötigen Bestimmungen treffen. Bereits am 22. Juni 1875 wurde das Bundesgesetz über die Kosten der Verpflegung erkrankter und der Beerdigung verstorbener armer Angehöriger anderer Kantone

erlassen. Mit Verfassungsbestimmung und Gesetz sollte unwürdigen Zuständen in unserer Eidgenossenschaft ein Ende gesetzt werden. Es sollte nämlich vermieden werden, dass schwer erkrankte Angehörige eines andern Kantons zwangsweise heimgeschafft wurden mit dem Risiko, auf dem Rücktransport zu sterben. Und zudem soll solchen Menschen, die nicht im Heimatkanton sterben, ein schickliches Begräbnis zuteil werden. Die Kosten gehen grundsätzlich zu Lasten des Wohn- resp. Aufenthaltskantons. Mit diesem Erlass hat der Bund in sehr beschränktem Ausmass, unter ganz bestimmten Voraussetzungen, interkantonal das Wohnsitzprinzip eingeführt. Dieses alte Bundesgesetz ist auf den 1. Januar 1979 aufgehoben worden.

Den nämlichen Grundsatz kennt die neue Verfassung im bereits zitierten Art. 45 Abs. 3. Denn der Entzug der Niederlassungsbewilligung darf nur bei dauernder, jedoch nicht bei vorübergehender Notlage ausgesprochen werden. "Was bloss als vorübergehende Notlage zu gelten hat, kann zeitlich nicht genau abgegrenzt werden. Je nach den besondern Verhältnissen des Einzelfalles kann es sich um Wochen oder Monate handeln" (Zihlmann, S. 155).

Die interkantonale Heimschaffung hat immer wieder Not und Leid ausgelöst. Der Heimgeschaffene war gezwungen, die ihm zur neuen Heimat gewordene Umgebung zu verlassen, seine mitmenschlichen Kontakte aufzugeben, sich in einem vielleicht gänzlich fremden Daseinsbereich zurechtzufinden, wobei er bestimmt nicht immer mit einem guten Empfang und dem nötigen Verständnis für seine individuellen Bedürfnisse rechnen konnte. Ich erwähne folgendes Einzelschicksal:

Josef H., geb. 1895, von Beruf Maurer, lebte wegen seines Alkoholabusus seit Jahren getrennt von seiner Familie. Er arbeitete nur noch selten und musste öffentlich unterstützt werden. Vom Arzt als arbeitsunfähig erklärt, wurde die Heimschaffung angeordnet. Unmittelbar vor deren Durchführung hat sich Josef H. vermutlich in der Nacht vom 17. auf den 18. Dezember 1944 in seinem primitiven Zimmer, das früher als Werkstatt diente, mit einem verknoteten Halstuch erhängt.

Die Ausweisung wegen Verarmung konnte ausschliesslich durch die kantonale Regierung – nicht etwa durch eine kommunale Armenpflege oder eine regionale Aufsichtsbehörde – ausgesprochen werden und war der heimatlichen Regierung zum voraus anzuzeigen (Art. 45 Abs. 5 BV).

Auch abgesehen vom erwähnten Bundesgesetz aus dem Jahre 1875 und dem Grundsatz, dass nur bei dauernder Notlage die Niederlassung entzogen werden darf, hat der Bund sich bemüht, das Los der Armen zu mildern. So hat das Bundesgesetz über das Verfahren bei dem Bundesgericht in bürgerlichen Rechtsstreitigkeiten vom 22. November 1850 den Grundsatz des "Armenrechtes" in der Prozessführung aufgestellt. Die Frage, ob es sich dabei um die erste Rechtsgrundlage zur Gewährung der unentgeltlichen Prozessführung handelt, muss offen bleiben. Unabhängig von der kantonalen Gesetzgebung hat das Bundesgericht später in einer konsequenten Rechtsprechung den Anspruch der unbemittelten Partei auf Gewährung der unentgeltlichen Prozessführung aus Art. 4 der Bundesverfassung abgeleitet, sofern es sich für die betreffende Partei nicht um einen aussichts-

losen Zivilprozess handelt (BGE 61 I 97; 62 I 1 mit weitem Zitat). Am 17. März 1909 ist die Schweiz der Internationalen Übereinkunft betr. Zivilprozessrecht von 1905 beigetreten. Die Art. 200 ff. dieser Haager Übereinkunft bestimmen, dass die Angehörigen der Vertragsstaaten in allen andern Vertragsstaaten unter den gleichen gesetzlich umschriebenen Voraussetzungen zur unentgeltlichen Prozessführung zugelassen werden müssen, wie die Angehörigen desjenigen Staates, in dessen Gebiet um das Armenrecht nachgesucht wird.

Bereits am 9. Dezember 1881 hat der Bund ein Reglement betreffend den internen Armentransport aufgestellt, wogegen das sog. Rückkaufgesetz, d.h. das Bundesgesetz betreffend die Erwerbung und den Betrieb von Eisenbahnen für Rechnung des Bundes und die Organisation der Verwaltung der Schweizerischen Bundesbahnen erst am 15. Oktober 1897 erlassen worden ist.

In diesem Zusammenhang darf auch erwähnt werden, dass der Bund durch Verordnungen vom 10. November 1851 und 13. Juli 1862 den schweizerischen Armenbehörden Portofreiheit eingeräumt hat.

Von grundlegender Bedeutung ist die Bestimmung in Art. 54 Abs. 1 der Bundesverfassung von 1874, die das Recht zur Ehe unter den Schutz des Bundes stellt und bestimmt, dass dieses Recht "weder aus kirchlichen oder ökonomischen Rücksichten noch wegen bisherigen Verhaltens oder aus andern polizeilichen Gründen beschränkt werden" darf. Das Recht zur Ehe darf also auch nicht aus armenpolizeilichen Gründen oder wegen dauernder Hilfsbedürftigkeit eingeschränkt werden. Das heisst in den letzten Konsequenzen, dass selbst ein dauernd auf die öffentliche Fürsorge Angewiesener eine Ausländerin heiraten darf, auch wenn dadurch für die zahlungspflichtige Gemeinde die Belastung grösser werden dürfte – eine Konsequenz, die während des Zweiten Weltkrieges und auch schon etliche Jahre vorher vermutlich mehr als einmal vorgekommen ist.

Übergang vom Heimat- zum Wohnsitzprinzip nach kantonalem Recht

Der Übergang vom Heimat- zum Wohnsitzprinzip ist durch soziologische Veränderung zu einem echten Bedürfnis geworden. Immer weniger Bürger lebten in ihren angestammten Gemeinden; mit dem Aufkommen der Industrialisierung mussten viele Menschen und ganze Familien sich in den Städten und ihren Agglomerationen niederlassen. Die nachkommenden Generationen hatten überhaupt keinen Bezug mehr zur Heimatgemeinde. Zihlmann kommt im Jahre 1955 zu folgender Feststellung: "Das Heimatprinzip wenden für ihre innerkantonale Ordnung an die zehn Kantone: Uri, Obwalden, Nidwalden, Zug, Glarus, Basel-Stadt, Thurgau, Appenzell A.-Rh., Appenzell I.-Rh., Genf. Das Wohnsitzprinzip haben mehr oder weniger weitgehend verwirklicht die elf Kantone: Bern (als erster seit 1857), Zürich, Luzern, Freiburg, Solothurn, Baselland, Schaffhausen, Neuenburg, Graubünden, Tessin und Waadt. Einem gemischten System gehören an die vier Kantone Schwyz, St. Gallen, Aargau und Wallis" (Zihlmann, S. 149). Zihlmann fügt aber sogleich bei, dass eine solche Einteilung zum Teil eine reine Ermessensfrage sei. (Eine

Übersicht über das heute geltende kantonale Armen-, Fürsorge- oder Sozialhilferecht findet der Leser im 74. Jahrgang 1977 dieser Zeitschrift, Heft 12 / S. 180 ff).

Im Kanton Zürich wurde das auf dem Heimatprinzip beruhende Gesetz betreffend das Armenwesen vom 28. Juni 1853 auf den 1. Januar 1929 abgelöst durch das heute noch in Kraft stehende Gesetz über die Armenpflege vom 23. Oktober 1927, das für Kantonsbürger mit Wohnsitz im Heimatkanton ausnahmslos das Wohnsitzprinzip kennt. Noch bis Ende 1928 hatten die im Kanton Zürich auch ausserhalb ihrer Heimatgemeinde wohnhaften Kantonsbürger an ihre Heimatgemeinde eine Armensteuer zu entrichten. Der Entwurf zu einem neuen "Gesetz über die öffentliche Einzelhilfe" verzichtet auf jede Belastung der Heimatgemeinde. Der Staat trägt die Kosten der ausserhalb des Kantons geleisteten wirtschaftlichen Hilfe an Hilfeempfänger ohne Wohnsitz im Kanton, soweit ihn bundesrechtlich eine Ersatzpflicht trifft. Und er ersetzt der Aufenthaltsgemeinde die Kosten der von ihr geleisteten wirtschaftlichen Hilfe, soweit nicht die Wohngemeinde ersatzpflichtig ist oder eine (andere) Ersatzpflicht nach Bundesrecht besteht (Art. 43 Abs. 2 und 3 E). Bleibt es in den parlamentarischen Beratungen bei diesen Grundsätzen und wird das Gesetz, das dem obligatorischen Referendum untersteht, in der Volksabstimmung angenommen, so hat der Kanton Zürich den Übergang vom Heimatprinzip zum Wohnsitzprinzip konsequent und lückenlos vollzogen.

Das kantonale Recht vermag jedoch nur für seine Kantonsbürger, also innerkantonal, eine abschliessende Regelung zu treffen. Zur Regelung der interkantonalen Verhältnisse steht der Weg über das Konkordat offen, solange keine bundesrechtliche Regelung auf der Grundlage einer Verfassungsbestimmung getroffen worden ist.

Übergang vom Heimat- zum Wohnsitzprinzip im interkantonalen Verhältnis

Die Kantone sind befugt, über Gegenstände, die in ihren Kompetenzbereich fallen, Verträge (Vorkommnisse, Konkordate) abzuschliessen. Konkordate begründen jedoch nicht eidgenössisches Recht (Fleiner, S. 77, Anm 4). Um eidgenössisches Recht kann es sich bei Konkordaten schon deshalb nicht handeln, weil ein Konkordat nur innerhalb der Konkordatskantone seine Wirkungen äussert. Die Bundesverfassung von 1848 erwähnt die Möglichkeit von Konkordaten in den Art. 74 Ziff. 4 und Art. 90 Ziff. 7.

Nach diesen Bestimmungen hat der Bundesrat Verträge der Kantone unter sich zu prüfen; die Genehmigung solcher Verträge fällt in den Geschäftskreis beider Räte. Die entsprechenden Bestimmungen finden wir heute, d.h. in der Bundesverfassung von 1874, in den Art. 85 Ziff. 5 und 102 Ziff. 7. Neu hinzugekommen ist Art. 7 Abs. 2, der bestimmt, dass die Kantone Vorkommnisse über Gegenstände der Gesetzgebung, des Gerichtswesens und der Verwaltung unter sich abschliessen können. Damit steht den Kantonen in allen drei Bereichen staatlicher Tätigkeit der Konkordatsweg offen.

Bereits am 16. November 1865 kam zwischen der Mehrzahl der Kantone ein Konkordat betreffend gegenseitige Vergütung von Verpflegungs- und Beerdigungskosten für arme Angehörige zustande. Am 26. November 1914, d.h. nach dem Ausbruch des Ersten Weltkrieges, schlossen 18 Kantone und Halbkantone eine Vereinbarung betreffend die wohn-

örtliche allgemeine Notunterstützung während der Dauer des europäischen Krieges, die seinerzeit als "Oltener Vereinbarung" bezeichnet worden ist. Gemäss dieser Vereinbarung verpflichteten sich die Vertragskantone, Angehörige der andern Vertragskantone wie eigene Kantonsbürger zu unterstützen, wenn die Betroffenen durch den Krieg in eine Notlage geraten waren und bereits am 1. Juli 1914 im betreffenden Kanton Wohnsitz hatten (Thomet, S. 13). Dieses Konkordat beschränkte sich also auf eine bestimmte Gruppe Notleidender, darf aber doch als wesentlicher Schritt zum interkantonalen Wohnsitzprinzip bezeichnet werden.

Das erste Konkordat über die wohnörtliche Unterstützung wurde am 27. November 1916 abgeschlossen und ist am 1. April 1920 in Kraft getreten. Es folgten dann die Konkordate vom 15. Juni 1923, vom 16. Juni 1937 und schliesslich vom 16. Dezember 1960. Dieses letzte Konkordat ist gemäss Art. 36 ZUG auf den 1. Januar 1979 aufgehoben worden.

Bei den verschiedenen Revisionen des Konkordates ging es vor allem darum, aus den bisher gezogenen Erfahrungen die erforderlichen Konsequenzen zu ziehen, dann aber auch darum, den Wohnkanton in Rezessionszeiten nicht übermässig zu belasten. Für alle Einzelheiten kann auf den Kommentar Thomet, Bern 1968, verwiesen werden. Es ist ein Glücksfall, den wir dankbar registrieren wollen, dass der Kommentator des Konkordates sich bereit erklärt hat, wiederum im Auftrag der Schweizerischen Konferenz für öffentliche Fürsorge einen Kommentar über das neue Bundesgesetz (ZUG) zu verfassen, der noch im Laufe dieses Jahres erhältlich sein wird.

Ausweg über eine Eidgenössische Armenordnung?

Heute denkt kaum noch jemand daran, dass im Jahre 1946 Fürsprecher Dr. Ernst Zingg, Oberbalm bei Bern und St. Gallen, in einer rund hundert Seiten umfassenden Schrift ein Schweizerisches Armengesetz forderte und mit seiner Begründung einen ausgearbeiteten Entwurf vorlegte. In Art. 45 BV sollten die Absätze 3–6 gestrichen und durch einen neuen Absatz mit folgendem Wortlaut ersetzt werden:

“Wegen Armut darf die Niederlassung in keiner Weise verweigert, verhindert, beschränkt, entzogen oder sonstwie mit Nachteilen verbunden werden. Das Nähere bestimmt das Armengesetz.”

Ausserdem sollte ein neuer Artikel 68bis in die Verfassung aufgenommen werden (Zingg, S. 34/35):

“Dem Bund steht die Gesetzgebung über das Armenwesen zu. Der Bund trägt alle Armenlasten. Er kann eine Armensteuer erheben.

Der Bund erwirbt alle bestehenden Armen- und Versorgungsanstalten (Armenhäuser, Waisenhäuser usw.) der Gemeinden und Kantone. Diese haben dem Bund alle derartigen Anstalten kostenlos zu überlassen.

Der Bund ordnet die Organisation und die Beschwerdeführung selbständig auch für die Gemeinden und Kantone, ohne an die geltende und zukünftige Gesetzgebung in andern Organisationsangelegenheiten gebunden zu sein.”

Der Entwurf zu einem Schweizerischen Armengesetz umfasst in fünf "Büchern" 253 Artikel (Zingg, S. 58 ff.):

- I. Allgemeine Bestimmungen
- II. Die Armenpolizei
- III. Die Träger und die Organisation der Armenfürsorge
- IV. Die Rechtspflege
- V. Verschiedene Bestimmungen.

Im zweiten Buch (Armenpolizei, Art. 66–143) wird die Administrativversorgung eingehend behandelt. Mit der Änderung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches vom 6. Oktober 1978 (Fürsorgerische Freiheitsentziehung) erhalten wir im Rahmen des Vormundschaftsrechtes eine gesamtschweizerische Rechtsgrundlage für eine (zwangsweise) stationäre Behandlung oder Verwahrung, ohne dass die Entmündigung ausgesprochen werden müsste.

Das positive Gedankengut im Vorschlag von Zingg wird nun mit dem neuen Bundesgesetz unter Wahrung der föderalistischen Struktur unseres Landes in zeitgemässer Weise verwirklicht. Als Entwicklungsphase (und Kuriosum) schien es aber doch angezeigt, auf die Forderung nach Schaffung einer gesamtschweizerischen Armenordnung hinzuweisen.

Zur heutigen Rechtslage

In der Volksabstimmung vom 7. Dezember 1975 haben Volk und Stände einer Revision der Art. 45 und 48 unserer Bundesverfassung zugestimmt. Diese Artikel lauten kurz und bündig:

Art. 45 Jeder Schweizer kann sich an jedem Orte des Landes niederlassen.

Art. 48 Bedürftige werden von dem Kanton unterstützt, in dem sie sich aufhalten. Die Kosten der Unterstützung trägt der Wohnkanton.

Der Bund kann den Rückgriff auf einen früheren Wohnkanton oder den Heimatkanton regeln.

Diese Verfassungsbestimmungen sind zusammen mit dem eingangs erwähnten Bundesgesetz (ZUG) auf den 1. Januar 1979 in Kraft getreten. Mit der Revision von Art. 45 BV ist jede Rechtsgrundlage für eine interkantonale Heimschaffung beseitigt worden.

Und Art. 48 BV in Verbindung mit dem ZUG garantieren im interkantonalen Verhältnis das Wohnsitzprinzip, das in seinen letzten Konsequenzen auch der Verwirklichung des Grundsatzes der Rechtsgleichheit (Art. 4 BV) dient. Das neue Bundesgesetz, das als organische Weiterentwicklung des Konkordates von 1960 verstanden sein will, kennt zwar in den Art. 15–17 noch eine Ersatzpflicht des Heimatkantons. Gestützt auf den revidierten Art. 48 BV besitzt der Bund nun jedoch die Möglichkeit, ohne Verfassungsänderung eine Ersatzpflicht des Heimatkantons auszuschliessen.

Es ist hier nicht der Ort, um auf Einzelheiten des ZUG einzugehen. Die Schweizerische Konferenz für öffentliche Fürsorge hat sich bemüht, einen möglichst reibungslosen Übergang vom Konkordat zum Bundesgesetz zu gewährleisten. Es sei in diesem Zusammenhang erinnert an die Bildung einer Arbeitsgruppe für den Entwurf einheit-

licher Formulare, ferner an die Informationstagung über das neue Recht vom 3. April 1978 in Luzern, an die Referate Schürch (S. 113) und Mittner (S. 119) anlässlich der Jahrestagung in Vaduz vom 30. Mai 1978, aber ganz besonders auch an die Bemühungen der Konferenz, dem Praktiker möglichst rasch einen Kommentar zum neuen Recht zur Verfügung zu stellen. So bleibt zu hoffen, dass das neue Recht sinnvoll und wirksam in den Dienst notleidender und hilfebedürftiger Menschen gestellt werde. Dabei wollen wir nicht übersehen, dass in der praktischen Arbeit, im persönlichen Kontakt mit dem Hilfeempfänger, auch ein persönlicher Einsatz und damit eine menschliche Leistung erbracht werden muss, die weder im Gesetz umschrieben, noch in der Praxis erzwungen oder in einer Besoldungsverordnung hinreichend berücksichtigt werden kann. Das persönliche Engagement vermag aber auch zu einem menschlichen Gewinn und zu einer Befriedigung führen, wie sie vorwiegend den helfenden Berufen eigen sind.

Literaturangaben

Buchmann Kurt:

St. Gallen als helfende Vaterstadt, St. Gallen 1945.

Denzler Alice:

Jugendfürsorge in der alten Eidgenossenschaft.

Fleiner Fritz:

Schweizerisches Bundesstaatsrecht, Tübingen 1923.

Hausmann Karl Eduard:

Die Armenpflege in der Helvetik, Basel und Stuttgart 1969.

Köhler Walther:

Armenpflege und Wohltätigkeit zur Zeit Ulrich Zwinglis, 119. Neujahrsblatt der Hilfsgesellschaft in Zürich auf das Jahr 1919.

Luzern – ein Stadtbuch:

Im Auftrag des Stadtrates und des Bürgerrates von Luzern, 3. Aufl., Luzern 1967.

Mittner Rudolf:

Postulate der Praxis an die Fürsorgegesetzgebung der Kantone, ZöF. 75. Jahrg./1978, Heft 8/S. 119.

Rappard William E.:

Die Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft 1848–1948, Zürich 1948.

Schmid C.A.:

Das gesetzliche Armenwesen der Schweiz, Zürich 1914.

Schürch Oscar:

Das neue Bundesgesetz über die Zuständigkeit für die Unterstützung Bedürftiger, ZöF 75. Jahrg./1978, Heft 8/S. 113.

Thomet Werner:

Das Konkordat über die wohnörtliche Unterstützung. Herausgegeben durch die Schweiz. Konferenz für öffentl. Fürsorge, 2. Aufl., Bern 1968.

Thomet Werner:

Das Bundesgesetz vom 24. Juni 1977 über die Zuständigkeit für die Unterstützung Bedürftiger. Einführung und Erläuterungen. Herausgegeben durch die Schweiz. Konferenz für öffentl. Fürsorge, Bern 1979 (erscheint demnächst).

Zihlmann Alfred:

Einführung in die Praxis der Armenfürsorge. Herausgegeben durch die Schweiz. Armenpflegerkonferenz, Zürich 1955.

Zingg Ernst:

Begründung und Entwurf zu einem Schweizerischen Armengesetz, 1946 (Selbstverlag)

Züsli Franz:

Beiträge zur Geschichte der Polizei-Organisation der Republik Zürich in der zweiten Hälfte des 18. Jahrhunderts, Zürich 1967.

Entscheidungen

Konkubinat statt Wiederverheiratung rettet die Scheidungsrente nicht Das Bundesgericht betritt Neuland

(Von unserem Bundesgerichtskorrespondenten)

Wenn ein geschiedener Ehegatte, dem der andere Ehegatte eine Scheidungsrente schuldet, mit einem Vertreter des anderen Geschlechts ein eheähnliches Verhältnis eingeht, sich aber nicht wieder verheiratet, so kann die Scheidungsrente gerichtlich aufgehoben werden.

Nach dem Zivilgesetzbuch (Artikel 153 Absatz 1) hört die durch gerichtliches Urteil oder durch Vereinbarung entstandene Pflicht eines geschiedenen Gatten, seinem ehemaligen Ehepartner als Entschädigung zur Genugtuung oder zu Unterhaltungszwecken eine Rente auszuzahlen, zwar auf, sobald der berechtigte Gatte eine neue Ehe eingeht.

Artikel 2 des Zivilgesetzbuches, der indessen verlangt, dass man Rechte nach Treu und Glauben ausübt, versagt daher offenbarem Rechtsmissbrauch den Rechtsschutz.

Ein geschiedener Ehemann, der seiner früheren Ehefrau eine Scheidungsrente zu entrichten hatte, hatte vor dem Bezirksgericht Uster auf Aufhebung der Rentenzahlungspflicht geklagt, weil die Frau ohne Wiederverheiratung mit einem anderen Manne zusammenlebte, nachweislich, um den Rentenanspruch nicht zu verlieren. Das Bezirksgericht wies die Klage ab. Das Obergericht des Kantons Zürich hiess dagegen die Berufung des Mannes gut.

Das Obergericht erblickte im Verhalten der Frau einen offenbaren Rechtsmissbrauch. Die Sachlage sei jener vergleichbar, wo ein Geschäftspartner den Eintritt einer geschäftlichen Bedingung vereitelt. Dort bestimme Artikel 156 des Obligationenrechts zum Schutz von Treu und Glauben, dass die Bedingung als erfüllt zu gelten habe.