

Zeitschrift: Itinera : Beiheft zur Schweizerischen Zeitschrift für Geschichte = supplément de la Revue suisse d'histoire = supplemento della Rivista storica svizzera

Herausgeber: Schweizerische Gesellschaft für Geschichte

Band: 34 (2013)

Artikel: Wo die Heimat keine mehr ist : Rückschaffungen von fürsorgebedürftigen Schweizern und Schweizerinnen in ihre Bürgergemeinden im frühen 20. Jahrhundert

Autor: Matter, Sonja

DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-1077915>

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: 14.12.2025

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

Wo die Heimat keine mehr ist. Rückschaffungen von fürsorgebedürftigen Schweizern und Schweizerinnen in ihre Bürgergemeinden im frühen 20. Jahrhundert

Sonja Matter

Mit der Gründung des Schweizer Bundesstaates 1848 wurde die Niederlassungsfreiheit für Schweizer Bürgerinnen und Bürger in der Verfassung verankert, allerdings unter Vorbehalten. So hatten die Kantone die Möglichkeit, Personen die Niederlassung zu entziehen, wenn diese straffällig geworden oder dauernd auf Armenunterstützung angewiesen waren.¹ Insbesondere die Rückschaffung in die Heimatgemeinden aufgrund von Bedürftigkeit war in der Schweiz bis weit ins 20. Jahrhundert ein virulentes sozialpolitisches Problem. Zwar erhielt das Thema nur punktuell die Aufmerksamkeit von Bundesrat und Parlament – die Armenfürsorge war in der Schweiz föderalistisch organisiert und entsprechend hielt sich Bundesbern zurück, das Thema aufzugreifen – die Gemeinden und Kantone jedoch, die für die Finanzierung und Organisation der Armenfürsorge zuständig waren, setzten sich regelmässig mit der Frage auseinander, wie die Unterstützung von Bürgerinnen und Bürgern geleistet werden sollte, die nicht mehr in ihren Heimatgemeinden wohnten.²

Die traditionelle Form der Armenfürsorge geriet dabei seit dem frühen 20. Jahrhundert zunehmend unter Kritik. 1920 trat schliesslich das «Konkordat über wohnörtliche Unterstützung» in Kraft, das das Heimatprinzip in der Armenfürsorge zumindest partiell durchbrach.³ Im Folgenden untersuche ich diese interkantonale Vereinbarung wie auch die Entscheide des Bundesrates, der als oberste Rekursinstanz bei Streitfällen der interkantonalen Armenpflege entschied. Ich fokussiere dabei auf die Zeit zwischen 1920, als das Konkordat über die wohnört-

1 Schweizerische Bundesverfassung, 1874, Art. 45, Abs. 3; Georg Kreis, «1975 – Das endliche Ende der Heimschaffung in der Fürsorge», in: *Armut und Fürsorge in Basel. Armutspolitik vom 13. Jahrhundert bis heute*, hrsg. von Josef Mooser und Simon Wenger, Basel: Christoph Merian-Verlag, 2011, S. 251. Schweizern und Schweizerinnen jüdischer Konfessionszugehörigkeit wurde die Niederlassungsfreiheit mit der Verfassungsrevision von 1874 garantiert, Aram Mattioli, «“Vaterland der Christen” oder “bürgerlicher Staat”? Die Schweiz und die jüdische Emanzipation, 1848–1874», in: *1798–1998. Die Konstruktion einer Nation. Nation und Nationalisierung in der Schweiz, 18.–20. Jahrhundert*, hrsg. von Urs Altermatt et al., Zürich: Chronos, 1998, S. 217–235.

2 Vgl. dazu u.a. A. Bosshardt und Albert Wild, «Memorial der ständigen Kommission der schweiz. Armenpfleger-Konferenz an die kantonalen Armendepartemente über die Verbesserung der interkantonalen auswärtigen Armenpflege», in: *Der Armenpfleger* 6 (1909) S. 64–69.

3 Werner Thomet, *Das Konkordat über die wohnörtliche Unterstützung vom 16. Dezember 1960. Einführung und Erläuterung*, Bern: Schweizerische Armenpflegerkonferenz, 1961.

liche Unterstützung in Kraft trat, und 1937, als es im Zuge der Wirtschaftskrise ein zweites Mal revidiert wurde. Die Untersuchung ist dabei durch folgende Fragen angeleitet: Welche Mechanismen von Integration und Exklusion strukturierten die Gesetzestexte und die Bundesratsentscheide? Welche mobilen sozialen Gruppen waren besonders vulnabel und bedroht, in ihrem Grundrecht der Niederlassungsfreiheit verletzt und wegen Bedürftigkeit in ihre Heimatgemeinden rückgeschafft zu werden?

Besondere «Härten» vermeiden? Die Entscheide des Bundesrates zur Rückschaffung von Bedürftigen in die Heimatgemeinde

Seit dem frühen 20. Jahrhundert wurden verschiedene Vorstösse lanciert, die interkantonale Armenpflege auf neue gesetzliche Grundlagen zu stellen. Erst nach dem Ersten Weltkrieg jedoch stimmte eine erforderliche Anzahl von Kantonen dem Entwurf zum «interkantonalen Konkordat über wohnörtliche Unterstützung» zu, so dass der Bundesrat dieses 1920 in Kraft setzen konnte.⁴ Ziel des Konkordates war es, eine Unterstützung von bedürftigen Menschen an ihrem Wohnort durchzusetzen und die Kosten nach einem ausgeklügelten Verteilungsschlüssel zwischen Wohn- und Heimatgemeinde aufzuteilen.⁵ Allerdings kannte das Konkordat verschiedene Ausschlusskategorien, so dass bestimmte Personen gleichwohl in ihre Heimatgemeinden rückgeschafft werden konnten. Gerade bei der Interpretation dieser Ausschlusskriterien kam es zwischen den Konkordatskantonen regelmässig zu Konflikten, die letztinstanzlich vom Bundesrat entschieden wurden.⁶

Der erste Streitpunkt, der regelmässig Anlass zu Konflikten gab, betraf die Frage, wann der Heimatkanton berechtigt war, eine Bürgerin oder einen Bürger trotz der Konkordatsvereinbarung «heimzurufen». Nach Artikel 14 des Konkordates war der Heimatkanton berechtigt, die Unterstützung «nach auswärts» zu verweigern und die Bedürftigen in die Heimatgemeinde rückzuschaffen, wenn diese «dauernd unterstützungsbedürftig» geworden waren und «wenn die Unterstützung in der Heimat der zu Unterstützenden vorzuziehen» war.⁷ Bergkantone wie die Kantone Tessin, Uri und Schwyz, die bereits 1920 dem Konkordat beigetreten

4 Dieses wurde 1922 bereits ein erstes Mal revidiert, vgl. Sonja Matter, «Das Wohnort- und Heimatortprinzip in der Fürsorge vor 1975. Integrationsbestrebungen unter Vorbehalten», in: Mooser und Wenger, *Armut*, S. 239–248.

5 War die bedürftige Person zwei bis zehn Jahre am Wohnort niedergelassen, vergütete der Heimatkanton dem Wohnkanton zwei Drittel der Unterstützungskosten, bei einer Niederlassung von zehn bis zwanzig Jahren die Hälfte und bei einer Niederlassung von zwanzig Jahren ein Viertel, Thomet, *Konkordat*, S. 13f.

6 Interkantonales Konkordat betreffend wohnörtliche Unterstützung, Vom Bundesrat genehmigt am 15. Juni 1923, Datum des Inkrafttretens 1. Juli 1923, Artikel 19.

7 Interkantonales Konkordat 1923, Artikel 14, Abs. 1.

waren, ordneten häufig eine Heimschaffung von Bedürftigen an, insbesondere wenn diese in einer Stadt lebten und aufgrund der höheren Lebenskosten mit relativ hohen Beiträgen unterstützt werden mussten.⁸

Geschlecht- und Klassenzugehörigkeit

Der Bundesrat prüfte in diesen Fällen zunächst, ob eine «dauernde Unterstützungsbedürftigkeit» vorlag. Dabei zeigen sich in den strittigen Fällen der Zwischenkriegszeit geschlechtsspezifische Unterschiede in der Beurteilungspraxis. Bei alleinstehenden Frauen mit Kindern erörterte der Bundesrat stets genau, inwiefern die Möglichkeit bestand, dass die Familie sich in absehbarer Zukunft selbst durchbringen konnte. Wegen der niedrigen Frauenlöhne, des Mangels an subventionierten Kinderbetreuungsstätten, wegen fehlender Witwenrenten oder des häufigen Ausbleibens der Alimente – die zwar von den Scheidungsgerichten angeordnet, aber nicht immer eingetrieben wurden – war es für alleinstehende Frauen mit kleinen Kindern tatsächlich problematisch, sich aus der Fürsorgeabhängigkeit zu befreien.⁹ Die Wohnkantone gingen in bestimmten Fällen gleichwohl davon aus, dass sich die alleinerziehenden Frauen, besonders wenn eines der Kinder in absehbarer Zeit aus der Schule entlassen wurde und zum Familienunterhalt beitragen konnte, aus der Fürsorgebedürftigkeit befreien könnten.¹⁰ Die Einschätzung des Bundesrates fiel demgegenüber schlechter aus, er stufte diese Fälle mehrfach als «dauernd unterstützungsbedürftig» ein. Damit hielt er gleichzeitig fest, dass die erste Bedingung für eine Heimschaffung erfüllt war.¹¹ Im Unterschied dazu bezeichnete der Bundesrat Familien mit einem männlichen Ernährer, auch wenn dessen erfolgreiche Integration in den Arbeitsmarkt äusserst zweifelhaft war, nicht konsequent als «dauernd unterstützungsbedürftig», insbesondere wenn es sich um ehemals gut situierte Personen handelte. Ein Tessiner Ingenieur beispielsweise, der mit seiner Familie in Bern lebte, wurde 1925 aus dem eidgenössischen Dienst entlassen, da er schwerhörig war. Seitdem konnte er keine Anstellung mehr finden und war auf Unterstützung angewiesen. 1928 prüfte der Bundesrat den Fall, stellte jedoch keine «dauernde Unterstützungsbedürftigkeit» fest. Im Schiedsspruch wurde der Kanton

8 Vgl. dazu die Bundesratsentscheide, die unter anderem in der Zeitschrift *Der Armenpfleger. Monatschrift für Armenpflege und Jugendfürsorge* abgedruckt wurden.

9 Zu geschlechtsspezifischen Formen der Armut siehe u.a. Brigitte Schnegg, «Armut und Geschlecht», in: *Armut in der Schweiz (17.–20. Jh.)*, hrsg. von Anne Lise Head und Brigitte Schnegg, Schweizerische Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialgeschichte / Société Suisse d'histoire économique et sociale 7, Zürich: Chronos, 1989, S. 9–17; Rachel G. Fuchs, *Gender and Poverty in Nineteenth-Century Europe*, Cambridge: Cambridge University Press, 2006.

10 «Bundesrätlicher Entscheid in Sachen interkantonale Streitfälle über die Auslegung des Konkordates betr. wohnörtliche Unterstützung», in: *Der Armenpfleger* 32 (1935) S. 28–31.

11 *Ibid.*, 20 (1923) S. 20–22 und *ibid.*, 32 (1935) S. 28–31.

Tessin aufgefordert, seinen Anteil an die Unterstützungskosten nach Bern zu senden.¹²

Bei der Frage, ob jemand «dauernd unterstützungsbedürftig» war, hatten die Behörden letztlich eine Prognose über den weiteren Verlauf des Falles zu stellen. Wie die Entscheidpraxis des Bundesrates zeigt, liefen Personen, die zu den «typischen Armutsfällen» gehörten – so unter anderem alleinerziehende Frauen – Gefahr, eine besonders schlechte Einschätzung ihrer zukünftigen Situation zu erhalten, auch wenn im je spezifischen Einzelfall durchaus Möglichkeiten bestanden, dass sie sich aus der Fürsorgebedürftigkeit befreien konnten. In der Beurteilung der Behörden spielten die bis zu einem gewissen Grad objektivierbaren Kriterien wie Einkommen, Arbeitsfähigkeit und die Möglichkeiten, sich in den Arbeitsmarkt zu integrieren, zwar eine bedeutsame Rolle,¹³ mitbestimmend für die Urteile war aber auch die soziale Position, die eine Person qua Herkunft, Geschlecht und Bildung einnahm. Die Frage, ob der nur teilweise arbeitsfähige Ingenieur ins Tessin rückgeschafft werden sollte, stellte sich beispielsweise weder für die Berner Armendirektion noch für den Bundesrat.¹⁴ Männern, die ehemals dem Mittelstand angehört hatten, muteten die Behörden somit nicht dieselben Massnahmen der Armenfürsorge zu, wie sie gegenüber Personen angewendet wurden, die als traditionell armutsgefährdet galten. Die klassen- und geschlechtsspezifischen Ungleichheiten wurden im Fall der Fürsorgebedürftigkeit nicht einfach eingeebnet, sondern durch eine je fallspezifische Behandlung reproduziert.

Alter und Behinderung

Bei Menschen, die als «dauernd unterstützungsbedürftig» eingestuft wurden, lag es im Ermessen der Behörden, eine Rückschaffung durchzusetzen, denn diese war nach Konkordat nur rechtmässig, wenn die Unterstützung in der Heimatgemeinde der Unterstützung in der Wohngemeinde «vorzuziehen» war. Kein Spielraum eröffnete das Konkordat dagegen den Menschen, die wegen ihres Alters, wegen einer Behinderung oder Krankheit als vollständig arbeitsunfähig und pflegebedürftig eingestuft wurden.¹⁵ Nach Artikel 14 des Konkordates konnten Menschen, die

12 *Ibid.*, 25 (1928) S. 25–27.

13 Im Rahmen einer angestrebten «rationellen Armenpflege» wurden die Erhebungsinstrumente der Fallabklärung professionalisiert, vgl. dazu Walter Frey, «Praxis der Armenfürsorge», in: *Einführung in die Praxis der sozialen Arbeit. 2. Fortbildungskurs für soziale Arbeit, veranstaltet von der Schweizerischen Gemeinnützigen Gesellschaft vom 20.–24. September 1937 in der Universität Zürich*, Zürich/Leipzig: A. G. Gebr. Leeman & Co., 1938, S. 22–47.

14 «Bundesrätlicher Entscheid», in: *Der Armenpfleger* 25 (1928) S. 25–27.

15 Vgl. zum Zusammenhang von Krankheit, Behinderung, Alter und Armut auch Andreas Gestrich et al., *Poverty and Sickness in Modern Europe. Narratives of the Sick Poor, 1780–1938*, London: Continuum, 2012; Christoph Conrad, *Vom Greis zum Rentner. Der Strukturwandel des Alters in Deutsch-*

einer dauernden Versorgung in einer Anstalt oder in einer Familie bedurften, ohne Ausnahme in die Heimatgemeinde rückgeschafft werden.¹⁶ Die Härte der Rückschaffung, die das Konkordat in zahlreichen Fällen beseitigen wollte, traf diese besonders vulnerable Personengruppe in vielen Fällen mit voller Wucht. So entschied der Bundesrat gegen die Einwände des Kantons Basel, dass die Witwe Th. Degler,¹⁷ die mit wenigen Unterbrüchen fast fünfzig Jahre in Basel gelebt und gearbeitet hatte und seit fünf Jahren im Pfrundhaus in Basel unterstützt worden war, mit 83 Jahren nach Schwyz in ihren Heimatkanton rückgeschafft wurde.¹⁸ Dabei machten der Bundesrat und die Kantonsregierungen deutlich, dass die Wünsche der betroffenen Menschen für die armenrechtlichen Entscheide keine Rolle spielten. Entsprechend wurde auch das alte, pflegebedürftige Ehepaar Marti, das den grössten Teil seines Lebens in Basel gelebt hatte, ins Bürgerheim nach Schwyz rückgeschafft. Das Ehepaar empfand, wie dem Bundesrat aus den Akten bekannt war, diese Versetzung als «unerträgliche Demütigung». Tatsächlich standen die Armenhäuser der Bürgergemeinden auf dem Lande vielfach in einem schlechten Ruf. Sie waren bekannt für ihr disziplinarisches Regime, zudem waren die «Armenhüsler» im Dorf stigmatisiert und mussten Tätigkeiten übernehmen, die sonst niemand verrichten wollte: Die Insassen wurden vielfach zur Strassenreinigung oder zur Müllabfuhr eingesetzt.¹⁹ Zudem waren sie in vielen Kantonen bis weit ins 20. Jahrhundert mit einem Wirtshausverbot belegt, und den Männern wurde das politische Stimm- und Wahlrecht abgesprochen.²⁰ Wie der Schwyzer Regierungsrat argumentierte, spielte die Ansicht des in Basel lebenden Ehepaars jedoch keine Rolle in der Entscheidungsfindung: «Die Tatsache, dass die Eheleute Marti die heimatliche Versorgung nicht wünschten», stuft er als «irrelevant» ein, sie ändere auch nichts daran, «dass diese Versorgung dennoch in ihrem Interesse liege».²¹

Alte, kranke und behinderte Menschen waren von der «Rechtswohltat» des Konkordats ausgeschlossen. Wenig erstaunlich ist es, dass gerade pflegebedürftige Menschen prozentual am häufigsten von Rückschaffungen in die Heimatgemeinden betroffen waren. Aus den «Berichten über die Staatsverwaltung des Kantons Bern» geht beispielsweise hervor, dass in den 1940er Jahren – als der Kanton Bern

tinuum, 2012; Christoph Conrad, *Vom Greis zum Rentner. Der Strukturwandel des Alters in Deutschland zwischen 1830 und 1930*, Göttingen: Vandenhoeck und Ruprecht, 1994.

16 Interkantonales Konkordat 1923, Art. 14, Abs. 1.

17 Namen sind anonymisiert.

18 «Bundesrätlicher Entscheid», in: *Der Armenpfleger* 21 (1924) S. 25–28.

19 Markus Keller, *Armut im Kanton Nidwalden, 1850–1900. Alltag armer Menschen und gesellschaftliche Versuche zur Bewältigung des Phänomens Armut*, Lizentiatsarbeit: Universität Freiburg i.Ue., 1987, S. 175.

20 Aldo Zaugg, *Der Einfluss der öffentlichen Unterstützung auf die Rechtsstellung des Unterstützten*, Bern: Eicher & Co., 1956.

21 «Bundesrätlicher Entscheid», in: *Der Armenpfleger* 29 (1933) S. 17f.

erstmalig genaue Angaben über die Zahl von «heimgeschafften» Bernerinnen und Bernern publizierte – hauptsächlich arbeitsunfähige Menschen in den Heimatkanton rückgeschafft wurden.²²

«Liederliche» und «Misswirtschaftler»

Nicht nur die Heimatkantone hatten wegen finanzieller Überlegungen ein Interesse, sich den Verpflichtungen des Konkordates zu entziehen, auch die Wohnkantone machten Gebrauch von gesetzlich verankerten Ausschlussmöglichkeiten. Für sie war insbesondere Artikel 13, Abs. 2 relevant, wonach die Ausschaffung aus dem Wohnort zugelassen wurde, wenn die Unterstützungsbedürftigkeit durch «fortgesetzte Misswirtschaft, Liederlichkeit oder Verwahrlosung» herbeigeführt worden war. Streitpunkt war entsprechend die Frage, ob die Armut selbst- oder unverschuldet war.

Seit dem frühen 20. Jahrhundert setzten sich die Experten der öffentlichen Fürsorge mit der Frage auseinander, wie eine selbstverschuldete Armut möglichst objektiv festgestellt werden konnte. Als zentrale Leitwissenschaft in der Klärung dieser Frage hatte sich dabei die Psychiatrie etabliert. Psychiater traten zunehmend häufiger als Referenten an den Schweizerischen Fürsorgekonferenzen auf, zudem nahmen grössere Fürsorgeinstitutionen die Gutachtertätigkeit von Psychiatern regelmässig in Anspruch.²³ Die Psychiater klärten ab, inwiefern «Psychopathie», «Geisteskrankheit» oder «moralischer Schwachsinn» vorlag und ob die unterstützungsbedürftigen Menschen damit gleichzeitig als unverschuldet arm eingestuft werden konnten. Auch wenn die Pathologisierung von Bedürftigen in Fürsorgekreisen teilweise auf Kritik stiess,²⁴ beeinflusste die Psychiatrie die fürsorgerischen Deutungsansätze bis weit ins 20. Jahrhundert. Der Einfluss der Psychiatrie manifestierte sich denn auch in den Bundesratsentscheiden zu den Konkordatsfällen. Wurde von den Experten eine «Geistesschwäche» oder «Psychopathie» festgestellt, stufte der Bundesrat sie nicht als selbstverschuldet arm ein und verbot eine Heimschaffung.²⁵

Trotz dem Versuch, die moralischen Kategorien wie «Liederlichkeit» oder «Verwahrlosung» durch einen wissenschaftlichen Zugang besser fassbar und defi-

22 1946 wurden 150 Bernerinnen und Berner aus diesen Gründen rückgeschafft. Im Vergleich mit allen in einem Konkordatskanton lebenden Berner und Bernerinnen entsprach dies einer Quote von 3,6%. *Bericht über die Staatsverwaltung des Kantons Bern 1946* (1947) S. 129.

23 Sonja Matter, *Der Armut auf den Leib rücken. Die Professionalisierung der Sozialen Arbeit in der Schweiz, 1900–1960*, Zürich: Chronos, 2011, S. 169–175; Gisela Hauss und Béatrice Ziegler, «Norm und Ausschluss in Vormundschaft und Psychiatrie. Zum institutionellen Umgang mit jungen Frauen», in: *Stigmatisierung und Eugenik. Integration und Ausschluss in Medizin, Psychiatrie und Sozialhilfe*, hrsg. von Véronique Mottier und Laura von Mandach, (Zürich: Seismo Verlag, 2007, S. 63–75.

24 R. C. Zwicky, «Armenfürsorge der Flottanten, Protokoll der XXIV. Schweizerischen Armenpflegerkonferenz, 4. Mai 1931, in Liestal», in: *Der Armenpfleger* 28 (1931) S. 61–71.

25 «Bundesrätlicher Entscheid», in: *Der Armenpfleger* 31 (1934) S. 121f.

nierbar zu machen, blieb der Interpretationsspielraum für die Armenbehörden letztlich gross. Während der Wirtschaftskrise der 1930er Jahre stiegen sowohl die Fallzahlen wie auch die Unterstützungskosten der Schweizer Armenfürsorge massiv an.²⁶ Erst die Abkehr des Bundesrates von deflationären Massnahmen und die einsetzende Kriegsrüstung führten zu einem Wirtschaftsaufschwung, den die kantonalen Armendepartemente mit einer leichten zeitlichen Verzögerung verspürten: 1939 gingen die Fürsorgekosten gegenüber dem Vorjahr erstmals um mehr als 1,5 Millionen Franken zurück.²⁷ Und auch der Kriegsausbruch führte, im Unterschied zum Ersten Weltkrieg, in der Schweiz nicht zu einer gesteigerten Zahl von Fürsorgefällen.²⁸ Parallel zur Entspannung, welche die Armenfürsorge nach der Wirtschaftskrise der 1930er Jahre verspürte, gingen in den Kantonen die Zahl der Fälle zurück, in denen Menschen wegen «Liederlichkeit» und «Misswirtschaft» in die Heimatgemeinde rückgeschafft wurden – ein Zeichen dafür, dass die Armenbehörden gerade unter finanziellem Druck die wenig klar definierbaren Begriffe weit auslegten, um die Armenkassen zu schonen.²⁹

Mangelnder Grundrechtsschutz von bedürftigen Personen

In seiner Urteilsfindung sprach sich der Bundesrat im Laufe der Zwischenkriegszeit zunehmend dezidiert gegen das Bestreben von kantonalen Armenbehörden aus, die Ausschlusskriterien des Konkordates weit auszulegen, und schützte dabei in zahlreichen Fällen die Interessen der bedürftigen Menschen. In den 1930er Jahren betonte der Bundesrat mehrfach, «der Heimruf» und die «Heimschaffung» bildeten eine Ausnahme im Regelwerk des Konkordates und dürften «nicht ausdehnend interpretiert werden».³⁰ Falls die finanziell schwachen Berggemeinden durch

26 Albert Wild, «Schweizerische Armenstatistik 1943 und 1919/20–1943», in: *Der Armenpfleger* 42 (1945) S. 89–94.

27 Albert Wild, «Armenstatistik 1939», in: *Der Armenpfleger* 39 (1942) S. 1–3. Zur Wirtschaftsgeschichte der Zwischenkriegszeit siehe u.a. Hans-Ulrich Jost, «Prosperität und Weltwirtschaftskrise (1924–1936)», in: *Geschichte der Schweiz und der Schweizer*, hrsg. von Ulrich Imhof et al., 4. Aufl., Basel: Schwabe, 2006, S. 783; Béatrice Ziegler, «Einleitung», in: *Krisen und Stabilisierung. Die Schweiz in der Zwischenkriegszeit*, hrsg. von Sébastien Guex et al., Zürich: Chronos, 1998, S. 9–29.

28 Wild, Armenstatistik 1943 und 1919/20–1943, S. 89–94.

29 Im Geschäftsbericht des Regierungsrates an den Zürcherischen Kantonsrat von 1935 wurde beispielsweise darauf hingewiesen, dass als «Nebenerscheinung» der «allgemeinen Wirtschaftslage» die Zahl der Ablehnung von Konkordatsunterstützungen wegen «Misswirtschaft», «Liederlichkeit» und «Verwahrlosung» zugenommen hatte, was gleichzeitig zu einer Erhöhung der Streitfälle führte, mit denen sich der Zürcher Regierungsrat zu beschäftigen hatte. *Geschäftsbericht des Regierungsrates an den Zürcherischen Kantonsrat 1935* (1936) S. 141f. Zur zahlenmässigen Entwicklung siehe beispielsweise die Berichte über die Staatsverwaltung des Kantons Bern seit 1940, die einen Rückgang der Rückschaffungen aus diesen Gründen belegen. 1942 wurden 55 Fälle wegen dieser Kriterien nach Bern heimgeschafft, 1948 waren es noch 14 Personen, *Bericht über die Staatsverwaltung des Kantons Bern 1942* (1943) S. 129; *1948* (1949) S. 122.

30 «Bundesrätlicher Entscheid», in: *Der Armenpfleger* 32 (1935) S. 25–28; *ibid.*, 33 (1936) S. 56–58.

die Unterstützung ihrer Bürgerinnen und Bürger ausserhalb des Kantons zu sehr belastet würden, so müssten die Kantone dieses Problem über einen internen Finanzausgleich lösen.³¹ Besonders die Heimschaffung von Minderjährigen lehnte der Bundesrat ab,³² ebenso wie das Auseinanderreißen von Familien.³³ Gleichzeitig setzte sich der Bundesrat jedoch nicht konsequent für einen besseren Grundrechtsschutz von bedürftigen Schweizerinnen und Schweizern ein. Dies wird mindestens anhand von drei Problembereichen offensichtlich.

Zwar wusste der Bundesrat um die Problematik der Heimschaffung, der Bund erhob jedoch im 20. Jahrhundert nie Zahlen, wie vielen Schweizerinnen und Schweizern wegen Bedürftigkeit die Niederlassung entzogen wurde. Diese Aufgabe blieb im Kompetenzbereich der Kantone, die diese Aufgabe jedoch nur ansatzweise erfüllten.³⁴ Dabei haben Entscheide, gewisse Bereiche statistisch zu erfassen bzw. nicht zu erfassen, politisches Gewicht: Statistiken wirken auf die Art und Weise ein, wie Probleme wahrgenommen und wie Lösungsmodelle konstruiert werden. Durch das Sammeln, das Aufbereiten und die Präsentation von numerischen Daten wird es möglich, eine «soziale Wirklichkeit» sicht- und wahrnehmbar zu machen. Statistiken stellen «soziale Wirklichkeit» dar – sie sind darüber hinaus als «realitätsschaffende Macht», aber auch an der Konstruktion dieser «wirklichen Welt» mitbeteiligt.³⁵ Dadurch dass statistische Angaben über Rückerschaffungen nicht erhoben wurden, drängten sich unliebsame Fragen kaum auf, so etwa die Frage, ob eine Heimschaffung von bedürftigen Personen in einem demokratisch verfassten Rechtsstaat, der auf Prinzipien wie Gleichheit und Freiheit aufbaute, nicht ein unverhältnismässig harter Grundrechtseingriff darstellte.

Die Heimschaffung mit Entzug der Niederlassung stellte die einschneidendste Form der Rückerschaffung wegen Bedürftigkeit dar, da sich die Betroffenen auch zukünftig nicht ohne Bewilligung des ehemaligen Wohnkantons niederlassen durften.³⁶ Daneben wurden zahlreiche Schweizer Bürgerinnen und Bürger «ohne förm-

31 *Ibid.*, 33 (1936) S. 93f.

32 *Ibid.*, 32 (1935) S. 130–132.

33 *Ibid.*, 32 (1935) S. 28–31.

34 In der Zwischenkriegszeit publizierte beispielsweise der Kanton Zürich die Zahl der Fälle, in denen der Kanton eine armenrechtliche Heimschaffung mit Niederlassungsentzug nach Art. 45, Abs. 3 BV durchsetzte. 1925 und 1930 wurde die Massnahme in 123 Fällen vollzogen, 1935 stieg die Zahl auf 256 Fälle und sank 1940 auf 105, 1945 auf 58 und 1950 auf 52 Fälle, *Geschäftsbericht des Regierungsrates an den Zürcherischen Kantonsrat 1925* (1926) S. 352; 1930 (1931) S. 456; 1935 (1936) S. 145; 1940 (1941) S. 225; 1945 (1946) S. 247; 1950 (1951) S. 221. In den Rechenschaftsberichten zahlreicher anderer Kantone finden sich hingegen für den Untersuchungszeitraum keine Angaben zu den vollzogenen Rückerschaffungen.

35 Jakob Tanner, «Der Tatsachenblick auf die "reale Wirklichkeit". Zur Entwicklung der Sozial- und Konsumstatistik in der Schweiz», in: *Schweizerische Zeitschrift für Geschichte* 45 (1995) S. 95f.

36 1937 entsprach der Kanton Zürich in 46 Fällen den «Gesuchen armenrechtlich Weggewiesener um Wiederbewilligung der Niederlassung im Kanton», in 35 Fällen wurden entsprechende Gesuche abgelehnt, *Geschäftsbericht des Regierungsrates an den Zürcherischen Kantonsrat 1937* (1938), S. 187f.

lichen Niederlassungsentzug» wegen Schriften-, Mittel- und Obdachlosigkeit «polizeilich aufgegriffen» und in den Heimatkanton rückgeschafft.³⁷ Eine solche Rückschaffung konnte dabei äusserst schnell vollzogen werden und öffnete, wie anhand der vom Bundesrat beurteilten Rekursfälle deutlich wird, vielfach Tür und Tor für eine weitgehend willkürliche Behandlung der Armenfälle.³⁸ 1929 wurde beispielsweise im Keller des Bundesbahnhofs Basel R. Schmid aus dem Kanton Bern «mittel- und obdachlos» von der Polizei aufgegriffen. Ohne Rücksprache mit der Allgemeinen Armenpflege Basel und der Armendirektion Bern zu nehmen, die beide den Betroffenen an seinem Aufenthaltsort Basel unterstützten, wurde Schmid auf Weisung des Polizeiinspektorates nach Langenthal abgeschoben.³⁹

Die Bedürftigen waren dabei vielfach einer Behördenwillkür ausgesetzt, gegen die sie sich nicht wehren konnten. So auch R. Schmid, der in der Folge zwischen Langenthal, Basel und Zürich hin- und hergeschoben wurde – ein Vorgehen, das der Bundesrat zwar tadelte, aber nicht sanktionierte.⁴⁰ Oft weigerten sich Gemeinden auch schlichtweg, «Ortsfremde» zu unterstützen, selbst wenn sie dazu von der kantonalen Armendirektion aufgefordert wurden. So lehnte es Mitte der 1930er Jahre eine Aargauer Gemeinde ab, eine Familie aus dem Kanton Bern mit «Milch und Brot und Bezahlung des Mietzins» zu unterstützen, obwohl sie dazu gemäss Konkordatsvereinbarung verpflichtet war, und nahm in Kauf, dass die Familie Hunger leiden und schliesslich die Gemeinde verlassen musste.⁴¹ Obwohl der Bundesrat über diese Missstände informiert war, hielt er sich streng zurück, politisch dazu Stellung zu beziehen. Als mit der Wirtschaftskrise die Zahl der Unterstützungsfälle ihren Höhepunkt erreichte, schien das Bestreben der Gemeinden, unliebsame Zuzüger von ihren Armenkassen fernzuhalten, teilweise unhaltbare Zustände erreicht zu haben.⁴² Interventionen gegen Behördenwillkür wurden dabei nicht auf Bundesebene thematisiert, sondern den Kantonen überlassen, die, wie das Fallbeispiel des Kantons Bern zeigt, teilweise Sanktionen androhten: Der Berner Regierungsrat sah sich 1937 gezwungen, in einem Kreisschreiben die Gemeindebehörden zu rügen, da sie sich «ungesetzlicher niederlassungspolizeilicher Massnahmen» bedienten, um die Armenkassen zu schonen, und drohte schärfere Sanktionen «gegen solche Machenschaften» an.⁴³ Neben den offiziell von den Behör-

37 Vgl. dazu *Bericht über die Staatsverwaltung des Kantons Bern 1944* (1945) S. 122f.

38 Vgl. dazu die *Berichte über die Staatsverwaltung des Kantons Bern* der Jahre 1940 bis 1950.

39 «Bundesrätlicher Entscheid», in: *Der Armenpfleger* 27 (1930) S. 107–109.

40 *Ibid.*

41 *Ibid.*, 32 (1935) S. 41–43.

42 Vgl. dazu beispielsweise *Geschäftsbericht des Regierungsrates an den Zürcherischen Kantonsrat 1935* (1936) S. 135, worin das «Widerstreben der Behörden gegen die Übernahme von Lasten» thematisiert wurde.

43 *Bericht über die Staatsverwaltung des Kantons Bern 1937* (1938) S. 10f.

den abgesegeten Rückschaffungen muss denn auch von einer Dunkelziffer ausgegangen werden – von einer wohl nicht unbeträchtlichen Anzahl von Menschen, die nicht nur unfreiwillig, sondern illegal in ihre Heimatgemeinde rückgeschafft wurden.

Schliesslich lehnte es der Bundesrat auch ab, die Kantone in der interkantonalen Armenpflege finanziell zu entlasten. 1930 reichte die Ständige Kommission der Schweizerischen Armenpflegerkonferenz eine Eingabe beim Bundesrat ein, wonach der Bundesrat ins Budget von 1931 zwanzig Prozent der den Konkordatskantone verursachten Kosten aufnehmen sollte.⁴⁴ Der Bundesrat lehnte eine Subventionierung mit dem Hinweis ab, dass der Bund in den folgenden zwei Jahren die Aufwendung für die Auslandschweizer und -schweizerinnen um zirka eine Million Franken erhöhen werde. Dadurch würde eine Entlastung der Kantone erfolgen, so dass im gegenwärtigen Zeitpunkt «eine weitere Subvention auf ähnlichem Gebiete» nicht verlangt werden könne.⁴⁵ Auch weitere Gesuche um Subventionierung des Konkordates, die die Schweizerische Armenpflegerkonferenz 1933 an die Bundesversammlung und an den Bundesrat einreichte, wurden negativ beantwortet.⁴⁶ Damit begab sich der Bundesrat in eine zwiespältige Situation: Zwar forderte er die Kantone auf, die Ausschlussmechanismen des Konkordates eng auszulegen und Heimschaffungen vor allem aus finanzpolitischen Überlegungen zu unterlassen. Gleichzeitig lehnte er es aber ab, die Konkordatskantone über eine Bundessubvention zu unterstützen, und verzichtete damit nicht nur darauf, den Beitritt weiterer Kantone zu fördern, sondern sich auch konsequent für die Interessen der Bedürftigen einzusetzen. Aus dieser schwachen Position heraus agierend, konnte der Bundesrat denn auch eine Revision des Konkordates nicht verhindern. Im Kontext der Wirtschaftskrise nahmen seitens verschiedener Konkordatskantone die Stimmen zu, welche die finanzielle Belastung durch die Konkordatsverpflichtungen als zu hoch einstufen und die Ausschlusskriterien erweitern wollten.⁴⁷ Auf Ende 1936 kündigte der Kanton Zürich das Konkordat, erklärte sich aber bereit, seine Kündigung zurückzuziehen, falls das Gesetzeswerk revidiert werde.⁴⁸ Im revidierten Gesetzestext wurde nun der Personenkreis verkleinert, der von den Bestimmungen des Konkordates profitieren konnte. So fielen neu nur noch Personen unter das Konkordat, die bereits vier Jahre ununterbrochen am Wohnort gelebt hat-

44 Max Wey und Albert Wild, «Eingabe der Schweizerischen Armenpfleger-Konferenz an den Bundesrat betreffend Unterstützung der Konkordatskantone», in: *Der Armenpfleger* 39 (1942) S. 91.

45 *Bericht über die Staatsverwaltung des Kantons Bern 1930* (1931) S. 91.

46 Wey und Wild, «Eingabe», S. 91.

47 Vgl. z.B. Leo Meyer, «Votum betreffend Richtsätze in der öffentlichen Fürsorge, Protokoll der XXVII. Schweizerischen Armenpfleger-Konferenz in Schwyz, 28. Mai 1934», in: *Der Armenpfleger* 31 (1934) S. 81–85.

48 Thomet, *Konkordat*, S. 15.

ten und in dieser Zeit nicht länger als zwölf Monate unterstützungsbedürftig geworden waren. Damit wurde die Wartefrist um zwei Jahre erhöht. Die Altersgrenze wurde von 65 auf 60 Jahre herabgesetzt, zudem schloss nicht mehr nur Arbeitsunfähigkeit, sondern schon verminderte Erwerbsfähigkeit beim Zuzug die wohnörtliche Unterstützungspflicht aus.⁴⁹ Auch der «Heimruf» wurde erleichtert: So konnte der Heimatkanton Bürgerinnen und Bürger nicht nur dann heimrufen, wenn sie einer dauernden Versorgung bedurften oder dauernd unterstützungsbedürftig waren, sondern neu auch dann, wenn der Heimatkanton drei Viertel der Kosten zu tragen hatte und er nachweisen konnte, «dass für Arbeitslose ausreichender Verdienst und für Erwerbsunfähige angemessene Versorgung in der Heimat vorhanden» waren.⁵⁰

Fazit

Mit der Revision von 1937 wurde die Stossrichtung des Konkordates, wie sie nach dem Ersten Weltkrieg in Kraft gesetzt worden war, weiter akzentuiert. Von der «Rechtswohltat» des Konkordates und damit der Möglichkeit, auch bei Bedürftigkeit am Wohnort zu leben und dort unterstützt zu werden, profitierte eine bestimmte soziale Gruppe von Menschen: die gesunden, jungen, wenig mobilen, arbeitsfähigen und arbeitswilligen Personen. Die sozial besonders vulnerablen Personen, nämlich alte Menschen, Menschen mit Behinderungen und Kranke wie auch alleinerziehende Mütter, waren bei Bedürftigkeit dagegen weiterhin unmittelbar bedroht, in ihre Heimatgemeinde rückgeschafft zu werden. Zwar schützte der Bundesrat mit seinen Schiedssprüchen in zahlreichen Fällen die Interessen der bedürftigen Menschen und verbot den Kantonen, aus finanziellen Überlegungen zur Heimschaffung zu greifen, zu einem wirklich verbesserten Grundrechtsschutz der sozialen Unterschichten rang sich der Bundesrat in der Zwischenkriegszeit indes nicht durch. Weder wurde eine schweizerische Statistik über die Anzahl Rückerschaffungen initiiert noch das willkürliche Handeln der Armenbehörden auf kommunaler Ebene aufs politische Parkett gebracht. Schliesslich lehnte der Bundesrat auch eine finanzielle Subventionierung des Konkordates ab. Damit wurde in Kauf genommen, dass – neben den wohl zahlreichen illegal praktizierten Heimschaffungen – auf legale Weise Rückerschaffungen von besonders vulnerablen Personen in die Heimatgemeinden bis weit ins 20. Jahrhundert durchgeführt wurden.

49 *Ibid.*

50 Otto Lörtscher und Albert Wild, «Das revidierte interkantonale Konkordat betreffend wohnörtliche Armenunterstützung», in: *Der Armenpfleger* 34 (1937) S. 18.

