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

**Herausgeber:** Schweizerische Armenpfleger-Konferenz

**Band:** 3 (1905-1906)

**Heft:** 6

**Artikel:** Zur Interpretation des Art. 45 Absatz 3 und 5 der schweizerischen Bundesverfassung

**Autor:** Schmid, C. A.

**DOI:** https://doi.org/10.5169/seals-837943

**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:** 13.12.2025

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

# Der Armenpfleger.

Monatsschrift für Armenpflege und Jugendfürsorge.

**Beilage zum „Schweiz. Zentralblatt für Staats- und Gemeinde-Verwaltung", redigiert von Dr. A. Bosshardt.**

Redaktion: **Pfarrer A. Wild** in Mönchaltorf.

Verlag und Expedition: **Art. Institut Orell Füßli, Zürich.**

„Der Armenpfleger" erscheint in der Regel monatlich.
Jährlicher Abonnementspreis für direkte Abonnenten 3 Franken.
„ „ „ Postabonnenten Fr. 3. 10.
Insertionspreis per Quadrat-Centimeter Raum 10 Cts.; für das Ausland 10 Pfg.

**3. Jahrgang.** | 1. März 1906. | **Nr. 6.**

Der Nachdruck unserer Originalartikel ist nur unter Quellenangabe gestattet.

## Zur Interpretation des Art. 45 Absatz 3 und 5 der schweizerischen Bundesverfassung.

Von Dr. **C. A. Schmid**, I. Sekretär der freiwilligen und Einwohnerarmenpflege der Stadt Zürich.

Dieser einzige Artikel unserer Bundesverfassung, der sich indirekt mit dem Armenwesen befaßt, nämlich Art. 45 Absatz 3, lautet:

„Es 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."

Der zugehörige Absatz 5 lautet:

„Jede Ausweisung wegen Verarmung muß von Seite der Regierung des Niederlassungskantons genehmigt und der heimatlichen Regierung zum voraus angezeigt werden."

Der Artikel garantiert nicht nur die freie Niederlassung von Kanton zu Kanton, sondern auch die der Kantonsbürger innerhalb des Kantons. Die Niederlassungsfreiheit der Ausländer, das sei hier ausdrücklich bemerkt, berührt er gar nicht.

Entzug der Niederlassung und Ausweisung sind gleichbedeutend. Die Armenfreizügigkeit besteht, mit alleiniger Ausnahme bezüglich der ständig öffentlich Unterstützten oder der Verarmten, was gleichbedeutend ist.

Unter der „öffentlichen Wohltätigkeit" ist diejenige des Niederlassungsortes gemeint, natürlich nicht die der Heimatgemeinde. Ausdrücklich ist die ständige Belastung der öffentlichen Wohltätigkeit (im Gegensatz zur privaten Caritas?) verlangt. Zudem muß die Belastung eine dauernde, d. h. besser gesagt, eine ständige, im Gegensatz zur vorübergehenden, sein.

Die Heimatgemeinde, wobei natürlich das Heimat- oder Bürgerprinzip im Armenwesen und somit die gesetzliche Unterstützungspflicht der Bürger- oder Heimatgemeinde vorausgesetzt ist, muß amtlich zur Unterstützungsgewährung an den Niederlassungsort aufgefordert worden sein und zwar vergeblich. Es ist selbstverständlich, daß die Androhung der Heimschaffung resp. der Ausweisung mit der Aufforderung zur Unterstützung verbunden wird. Die von der Heimat nach dem Wohnorte verweigerte Unterstützung muß „eine" angemessene sein. Leider nicht „die" ausreichende oder „die" angemessene!

Unerläßlich ist die regierungsrätliche Genehmigung jeder einzelnen Ausweisung wegen Verarmung. Es mag vorkommen, daß die Regierung des Heimatkantons gegen eine von der Regierung des Niederlassungskantons genehmigte und zum voraus angezeigte Aus-

weisung wegen Verarmung protestiert. Wenn eine Administrativ-Streitigkeit deswegen zwischen zwei Regierungen entsteht, wird der Bundesrat entscheiden. (Bundesverfassung Art. 102.) Dem Auszuweisenden selbst aber steht der Weg ans Bundesgericht offen (sogenannter staatsrechtlicher Rekurs wegen Verletzung verfassungsmäßiger Rechte: Bundesverfassung Art. 113 und Org. der Bundesrechtspflege Art. 189).

Insbesondere macht nun erhebliche Schwierigkeiten das Requisit der „Belastung der öffentlichen Wohltätigkeit".

Es ist die Aufgabe der folgenden Ausführungen, diese Schwierigkeiten zu beleuchten.

## I.

Der Art. 45 Absatz 3 der Bundesverfassung befaßt sich mit dem Heimatarmenrechtsgebiet, während Absatz 4 desselben das Ortsarmenrechtsgebiet im Auge hat. Man kann also nicht anders, als voraussetzen, daß der Gesetzgeber die wesentlichen Differenzpunkte des Unterstützungswohnsitzes und des Bürgerrechtes genau kennen mußte. Somit mußte er auch wissen, daß in einer Gemeinde, in der das Bürgerarmenrecht gilt, keine zweite öffentliche Armenpflege, nämlich die Armenpflege der Nichtbürger, vorkommt, neben der bürgerlichen Armenpflege, die natürlich die gesetzliche öffentliche Armenpflege am Orte ist. Einige ganz wenige Ausnahmen von dieser Regel, die so wie so erst viel später entstanden sind, hätten für den Gesetzgeber keine Rolle spielen können. Wenn er also sagte: öffentliche Wohltätigkeit in dem Absatz 3, wo nur die Kantone gemeint sein können und wollen, die die bürgerliche Armenpflege führen, so ist eben unter jenem Ausdrucke selbstverständlich nicht die öffentlich-rechtliche bürgerliche Armenpflege der Niederlassungsgemeinde verstanden, sonst hätte er dies gesagt, sondern es ist die allgemeine, d. h. die Wohltätigkeit der Einwohnerschaft des Niederlassungsortes gemeint.

Im Absatz 5 wird dann von den Kantonen gesprochen, wo die örtliche öffentlich-rechtliche Armenpflege besteht, im Unterschied von den Kantonen, wo eben die bürgerliche Armenpflege herrscht.

Wollte man dem Ausdruck „öffentliche Wohltätigkeit" eine andere Bedeutung zuerkennen, als die soeben behauptete, so müßte man sich sofort die Bemerkung gefallen lassen, daß dann der Absatz 3 einfachen Unsinn bedeute, und der Gesetzgeber vom tatsächlichen Armenwesen keine blasse Ahnung gehabt haben müsse, ja, daß er nicht einmal die einfachsten Grundbegriffe „Armenpflege" und „Wohltätigkeit" gekannt habe!

So muß uns denn auffallen, daß das Bundesgericht im Beschwerdefall Sueß contra Luzern (vergl. Entscheidungen Bd. XXI (1895) Seite 935) vom 27. Dezember 1895 erklärt:

> ferner liegt nur vor, daß die Familie vom Vinzentiusverein unterstützt wurde, also nicht der öffentlichen Wohltätigkeit zur Last gefallen ist.

Daß der Vinzentiusverein nicht identisch ist mit der öffentlichen Wohltätigkeit im Sinne von: „die gesetzliche ortsbürgerliche Armenpflege", ist auch dem Bundesgericht bekannt. Wenn das Bundesgericht also einen Gegensatz zwischen dem Vinzenzverein und der öffentlichen Wohltätigkeit als wesentlich hervorhebt, so kann es nur der quantitative sein. Nämlich: der Vinzenzverein ist noch lange nicht die öffentliche Wohltätigkeit, d. h. die allgemeine Wohltätigkeit der Niederlassungsgemeinde.

Es muß weiterhin auffallen, wenn im Beschwerdefall Koller contra Luzern (vergl. Entscheidungen Bd. XXII (1896) Seite 361) vom 1. April 1896 das Bundesgericht erklärt:

> abgesehen davon, ob die Unterstützung durch den freiwilligen Armenverein eine Inanspruchnahme der öffentlichen Wohltätigkeit bedeute.

Es ist ohne weiteres klar, daß der freiwillige Armenverein auch noch nicht die öffentliche Wohltätigkeit, sondern eben auch nur ein Teil davon ist. Und es ist ganz klar, daß das Bundesgericht nicht meint, die öffentliche Wohltätigkeit von Luzern sei die Ortsbürgerarmenpflege der Stadt Luzern. Wenn öffentlich heißen sollte: gesetzlich, amtlich, und Wohltätigkeit: Armenpflege, Armenbehörde, dann gilt folgendes: Im Kanton Luzern, der erwiesenermaßen bürgerliche Armenpflege führt, kann der in der Stadt Luzern nieder-

gelassene Nichtstadtluzerner einer anderen gesetzlichen, amtlichen, öffentlich-rechtlichen Armeninstanz als derjenigen seiner Heimatgemeinde nicht (dauernd) zur Last fallen. Jedenfalls nicht der Ortsbürgerarmenpflege Luzern. Der oben zitierte Satz des Bundesgerichtes hat damit, da er einen Sinn überhaupt haben muß, den Sinn: ein Armenverein stellt noch nicht den Inbegriff der allgemeinen Wohltätigkeit eines Platzes dar.

Merkwürdigerweise versteht der Kommentator der Bundesverfassung Prof. Schollenberger (Seite 353) die Sache so: „die öffentliche Wohltätigkeit" sei identisch mit der öffentlich-rechtlichen Armenpflege der Niederlassungsgemeinde selbst. Er sagt weiter: es handle sich nicht bloß um die private Wohltätigkeit, sei es von Partikularen oder Vereinen. „Was gilt da von der Unterstützung durch eine sogenannte freiwillige Armenpflege, wie sie in der Stadt Zürich organisiert ist?"

Die einzig vorhandene öffentliche Wohltätigkeit im Sinne von: die öffentlich-rechtliche Armenpflege in Zürich ist die bürgerliche. Diese kann aber ausschließlich Stadtbürger unterstützen. Es ist somit unmöglich, ja undenkbar, daß je ein Nichtbürger wegen Belastung der öffentlichen Wohltätigkeit in Zürich ausgewiesen werde, nach Prof. Schollenberger, und zwar deswegen, weil es eben die öffentlich-rechtliche Armenpflege für Nichtbürger in Zürich nicht gibt.

Was die freiwillige Armenpflege in Zürich angeht, so ist zu sagen, daß sie allein natürlich auch noch nicht die allein mögliche und denkbare öffentliche Wohltätigkeit, d. h. die allgemeine Wohltätigkeit personifiziert, sondern nur einen allerdings erheblichen Teil derselben.

Wo möglich noch merkwürdiger ist die Ansicht des Kommentators der Bundesverfassung Prof. Burckhardt (Seite 435): „Der öffentlichen Wohltätigkeit fällt derjenige zur Last, der aus öffentlichen Mitteln unterstützt wird. Wer in zulässiger Weise, d. h. ohne zu betteln, von Privaten Unterstützung erhält, darf nicht ausgewiesen werden. Wer sich dagegen nur durch Bettel durchbringt, beweist, daß er sich auf rechtmäßige Weise nicht zu ernähren vermag und ohne das Betteln der öffentlichen Unterstützung zur Last fiele."

Diese Ansicht setzt unbedingt voraus, daß in denjenigen Gemeinden, die bürgerliche Armenpflege führen — es kann sich nur um solche handeln — neben der amtlichen, gesetzlichen, öffentlich-rechtlichen, bürgerlichen Armenkasse noch eine weitere amtliche, gesetzliche, öffentlich-rechtliche, örtliche Armenkasse besteht, damit der Art. 45 Absatz 3 der Bundesverfassung überhaupt einen Sinn habe. **Diese letztere** wäre dann die in dem Art. 45 Absatz 3 genannte öffentliche Wohltätigkeit!

Es ist nun aber gänzlich ausgeschlossen, daß Art. 45 Absatz 3 der Bundesverfassung den Kantonen, die bürgerliche Armenpflege haben, und die so gut, wie die mit örtlichen Armenpflegen, im Armenwesen souverän sind, vorschreibe, sie müssen in jeder Gemeinde zwei öffentliche Armenkassen führen, eine bürgerliche und eine örtliche!

Wenn im Art. 45 Absatz 3 „die öffentliche Wohltätigkeit" gleich sein soll gesetzliche, örtliche Armenkasse, so deckt er sich eigentlich vollständig mit Absatz 4 und ist somit überflüssig.

Allerdings gibt es zwei Städte, die je zwei amtliche Armenkassen haben, nämlich Basel seit 1897 und St. Gallen seit 1894. Für Basel und St. Gallen kann man schließlich den Art. 45 Absatz 3 sowohl nach Schollenberger als auch nach Burckhardt interpretieren, aber nur für Basel und St. Gallen. Weder Schollenberger noch Burckhardt führen aber diese zu ihren Gunsten sprechenden Ausnahmen an.

Betreffend Basel-Stadt vergleiche man das Gesetz betreffend Abänderungen des Gesetzes betreffend das Armenwesen vom 25. November 1897, vom 9. Januar 1904, wo es in § 16 heißt:

„Aufgabe der Allgemeinen Armenpflege ist die Unterstützung von Niedergelassenen, welche durch eigene Krankheit, durch Krankheit des Ernährers, ungenügenden Verdienst oder durch unverschuldete Verdienstlosigkeit zeitweise in Not geraten sind 2c."

Gemäß § 5 der Statuten der Allgemeinen Armenpflege „werden Unterstützungen grundsätzlich nur für eine bestimmte Zeit (höchstens ein Jahr) bewilligt".

Dazu ist nun zu bemerken:

1. daß in Basel die Allgemeine Armenpflege die Niedergelassenen erst nach vollendeter zweijähriger Niederlassung unterstützt und

2. daß sie die Unterstützung alsdann an die Mitwirkung der heimatlichen Armenbehörde knüpft, eventuell als conditio sine qua non.

Daraus ergibt sich, daß also sogar in Basel von einer „öffentlichen Wohltätigkeit" in dem Sinne wie die Kommentatoren der Bundesverfassung diesen Begriff im Absatz 3 des Art. 45 der Bundesverfassung auslegen, nur sehr entfernt und bedingt die Rede ist.

Betreffend St. Gallen:

Die Armenverwaltung ist eine Verwaltungsabteilung des Gemeinderates der politischen Stadtgemeinde. Sie untersteht neben dem Waisenamt dem Vorstand der Vormundschafts- und Armenverwaltung. Das Armensekretariat besorgt das polizeiliche Armenwesen, d. h. die sogenannte „Einwohnerarmen- (Kranken-) pflege". Die Armenkasse gibt auch aus eigenen Mitteln einmalige Unterstützungen, ausnahmsweise auch ständige. Vergleiche Geschäftsreglement des Gemeinderates der Stadt St. Gallen §§ 67—75 vom 27. Dezember 1900.

Daraus ergibt sich, daß auch in St. Gallen eine „öffentliche Wohltätigkeit", wie sie nach Auffassung der Herren Schollenberger und Burckhardt der Art. 45 Absatz 3 der Bundesverfassung verlangt, eigentlich nicht existiert, wenn auch annäherungsweise etwas derartiges vorhanden ist.

Natürlich gibt es aber sowohl in Basel als in St. Gallen, so gut wie in Zürich und Luzern, neben der offiziellen bürgerlichen Armenpflege eine „öffentliche Wohltätigkeit" tatsächlich, in dem allein möglichen Sinne, daß eben an all' den genannten Orten eine Reihe von Wohltätigkeitsanstalten verschiedener Art vorhanden sind, die neben der Privatwohltätigkeit belastet werden können.

In Basel und in St. Gallen wären die Bedingungen annähernd erfüllt, die die Herren Schollenberger und Burckhardt aus Absatz 3 des Art. 45 der Bundesverfassung herauslesen: nämlich, daß neben der öffentlichen Bürgerarmenkasse auch noch die „öffentliche Wohltätigkeit", d. h. nach den genannten Herren die amtliche, öffentliche, **örtliche** Armenkasse bestehen muß. In Basel und St. Gallen kann also seit 1897 resp. 1894 ausnahmsweise ein Niedergelassener wegen dauernder Belastung der „öffentlichen Wohltätigkeit" nach Art. 45 Absatz 3 der Bundesverfassung ausgewiesen werden. In Zürich und anderwärts aber ist das nicht möglich, weil dort neben der bürgerlichen Armenpflege nur eventuell eine freiwillige Armenpflege, aber keine „öffentliche Wohltätigkeit" vorhanden ist.

Überhaupt in allen übrigen Kantonen und Gemeinden mit bürgerlichen Armensystemen wäre eine Ausweisung wegen Verarmung im Sinne von Art. 45 Absatz 3 der Bundesverfassung rein undenkbar, weil es eine Belastung der überhaupt vorhandenen öffentlichen Behörde oder öffentlichen Mittel durch Niedergelassene nicht geben kann, wenn öffentliche Wohltätigkeit identisch sein soll mit öffentlicher Armenbehörde oder öffentlichen Armenmitteln, wie die Herren Schollenberger und Burckhardt behaupten.

Es ergibt sich schließlich, daß Art. 45 Absatz 3 einzig überhaupt dann einen selbständigen Sinn hat, wenn unter „öffentlicher Wohltätigkeit" verstanden wird die allgemeine Wohltätigkeit der Einwohnerschaft, inbegriffen auch die Armenvereine, d. h. die organisierte Privat-Wohltätigkeit, sowie andere Wohltätigkeitsinstitute, Pfarrämter, Spendgüter 2c. 2c. (Schluß folgt.)

---

## Der Deutsche Verein für Armenpflege und Wohltätigkeit.

(Fortsetzung und Schluß.)

Als korporative Mitglieder zählte der Verein schon bei der Gründung 1881 93 Stadtgemeinden, 4 Provinzial- und Landarmenverbände und 11 Wohltätigkeitsvereine. Zunächst