

S. 328 / Nr. 43 Interkantonales Armenunterstützungsrecht (d)

BGE 54 I 328

43. Urteil vom 22. Juni 1928 i.S. Zürich gegen Glarus.

Seite: 328

Regeste:

Interkantonale Vereinbarungen. Bedeutung der «Genehmigung» durch die Bundesbehörde nach Art. 102 Ziff. 7, Art. 85 Ziff. 4 BV. Kein Konstitutiverfordernis für die Verbindlichkeit des Vertrages unter den Vertragsparteien. Anschlusserklärung eines Kantons an eine bestehende Vereinbarung zwischen anderen Kantonen lediglich namens eines Teiles seiner Gemeinden (hier zu der Vereinbarung vom 28. Mai 1926 betr. Unterstützung von Doppelbürgern). Rechtliche Möglichkeit eines so beschränkten Beitritts. Voraussetzungen für sein Instandkommen.

In wiederholten Urteilen hat das Bundesgericht ausgesprochen, dass dem Heimatkanton, der einen auf seinem Gebiete sich aufhaltenden oder ihm wegen Verarmung vom bisherigen Wohnsitzkanton zugeführten Doppelbürger zu unterstützen gezwungen ist, ein Anspruch auf Ersatz oder Mittragung eines Teiles der Unterstützungskosten gegen den anderen Heimatkanton nicht zustehe: ein positiver Satz des Bundesrechts, aus dem sich eine solche Ausgleichspflicht ergeben würde, fehle und ebensowenig lasse sie sich aus dem Wesen des Doppelbürgerrechts herleiten. (BGE 23 II 1463; 29 I 446, ferner die nicht veröffentlichten Entscheidungen i.S. Neuenburg gegen Bern und i.S. Gemeinde Sulgen vom 15. Juni 1904 und 25. März 1915.)

Die mit diesem Rechtszustande verbundenen Unzuträglichkeiten veranlassten im Jahre 1925 das eidgenössische Politische Departement den Kantonen den Abschluss einer interkantonalen Übereinkunft vorzuschlagen, wonach die Unterstützung gemeinsamer Angehöriger künftig von den mehreren Heimatkantonen zusammen

Seite: 329

übernommen werden sollte. Die Regierungen von 16 Kantonen trafen darauf nachstehende, vom Bundesrat am 28. Mai 1926 genehmigte und auf den 1. Juni 1926 in Kraft gesetzte Vereinbarung (Eidgen. Gesetzessammlung 42 S. 250):

«1. Die Kosten der Unterstützung eines Schweizerbürgers, der in mehreren Kantonen heimatberechtigt ist, werden von diesen Kantonen zu gleichen Teilen getragen, soweit nicht die Bestimmungen des Bundesgesetzes vom 22. Juni 1875 über die Kosten der Verpflegung erkrankter und der Beerdigung verstorbener armer Angehöriger anderer Kantone Platz greifen.

2. Über die Modalitäten der Unterstützung soll in jedem Einzelfalle zwischen den beteiligten Heimatkantonen oder Gemeinden ohne Verzug eine Verständigung eingeleitet werden: inzwischen ist die benötigte Hilfe von derjenigen Heimatbehörde zu leisten, an welche der Hilfsbedürftige sich zunächst wendet oder welcher er zugeführt wird. Handelt es sich um eine Aufforderung zur Leistung von Unterstützung nach Art. 45 Abs. 3 BV, so werden die beteiligten Heimatkantone sich über gemeinsame Massnahmen ins Einvernehmen setzen.

3. Die Beitrittserklärungen zu dieser Vereinbarung gehen an das eidgen. Justiz- und Polizeidepartement zu Händen des Bundesrates, dem die Inkraftsetzung anheimgestellt wird...»

Mit Schreiben vom 23. November 1926 teilte auch der Regierungsrat des Kantons Glarus dem Bundesrat den Beitritt dieses Kantons mit, worauf der Bundesrat die Vereinbarung ihm gegenüber auf den 1. Januar 1927 in Kraft erklärte (a.a.O. S. 781). Der Regierungsrat von Zürich hielt dafür, dass der Beitritt des Kantons Zürich, weil es sich um einen in die Autonomie der Gemeinden fallenden Gegenstand handle, nur im Wege eines der Volksabstimmung unterstellten Gesetzes geschehen könnte. Um dennoch dem Wunsche des eidgen. Politischen

Seite: 330

Departements entgegenzukommen, fragte er die Gemeinden des Kantons an, ob sie bereit seien für sich einem solchen Abkommen beizutreten. Alle mit Ausnahme von drei (Elsau, Langnau a. A. und Stadel) erklärten hiezu ihre Zustimmung. Der Regierungsrat von Zürich gab hievon dem eidgen. Politischen Departement und mit Schreiben vom 26. Juli 1926 ausserdem den Armendirektionen aller beteiligten Kantone Kenntnis. Im Dezember 1926 erliess er eine gleiche Mitteilung auch an den Kanton Glarus.

Im Jahre 1927 erhob sich zwischen der Bürgergemeinde Winterthur und der Evangelischen Armenpflege der Gemeinde Glarus-Riedern ein Anstand wegen der Unterstützung des an diesen beiden Orten verbürgerten Jakob Tschudy, geb. 1890. Tschudy ist seit 1921 in der zürcherischen

Heilanstalt Burghölzli versorgt und es waren die Auslagen dafür bisher, abgesehen von gewissen Beiträgen der Angehörigen, ganz von Winterthur getragen worden, nachdem ein im Jahre 1921 gemachter Versuch, die Evangelische Armenpflege Glarus-Riedern zur Übernahme eines Teiles zu veranlassen, erfolglos geblieben war. Auf den Beitritt des Kantons Glarus zu der Vereinbarung vom 28. Mai 1926 verlangte Winterthur von Glarus-Riedern neuerdings die Beteiligung zur Hälfte an den Unterstützungskosten. Die Evangelische Armenpflege Glarus-Riedern lehnte dies indessen ab, solange der Kanton Zürich dem Konkordat nicht angehöre. Infolge einer Beschwerde der zürcherischen Armendirektion hielt die glarnerische Armendirektion die Evangelische Armenpflege Glarus-Riedern an, dem Begehren von Winterthur Folge zu geben. Auf Rekurs von Glarus-Riedern hob indessen der Regierungsrat von Glarus die Direktionsverfügung durch Entscheid vom 5. Januar 1928 auf, mit der Begründung, dass der von der zürcherischen Armendirektion erhobene Anspruch den Beitritt des Kantons Zürich selbst zu der interkantonalen Übereinkunft in den für solche Konkordate

Seite: 331

üblichen Formen zur Voraussetzung hätte. Erklärungen wie die vom zürcherischen Regierungsrat namens einer Anzahl zürcherischer Gemeinden abgegebene vermöchten höchstens eine moralische Verpflichtung der glarnerischen Gemeinden zu einem gleichen Entgegenkommen zu begründen, keine Rechtspflicht, deren Erfüllung ihnen von der Kantonsbehörde aufgezwungen werden könnte. Ein Wiedererwägungsgesuch der zürcherischen Armendirektion hatte keinen Erfolg.

Mit Eingabe vom 11. Mai 1928 hat hierauf der Regierungsrat des Kantons Zürich beim Bundesgericht den Antrag gestellt, die Armenpflege von Evangelisch Glarus sei pflichtig zu erklären, die Hälfte der Unterstützungskosten für Jakob Tschudy vom Zeitpunkt der Anmeldung des Unterstützungsfalles bis auf weiteres zu übernehmen. Als Datum jener «Anmeldung» wird in der Eingabe der Juli 1927 genannt.

Der Regierungsrat von Glarus, dem die Klage für sich und zu Handen der Evangel. Armenpflege Glarus-Riedern zugestellt worden ist, hat auf Abweisung des Begehrens von Zürich geschlossen.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:

1.- (Zuständigkeit des Bundesgerichts nach Art. 175 Ziff. 2 OG.)

2.- Der Regierungsrat von Zürich behauptet nicht, dass der eingeklagte Anspruch sich auch ohne darauf bezüglichen Vertrag schon aus sonstigen Grundsätzen des Bundes- oder interkantonalen Rechts ergeben würde. Er ficht die zu Eingang des Tatbestandes angeführte Rechtsprechung des Bundesgerichts, die dies verneint hat, nicht an. Vielmehr gründet er die Klage ausschliesslich auf die vertragliche Verständigung, die durch seine Vermittlung zwischen der Mehrzahl der zürcherischen Gemeinden, darunter Winterthur, und den der Vereinbarung vom 28. Mai 1926 beigetretenen Kantonen in der Materie getroffen worden sei. Der Kanton Glarus

Seite: 332

hält demgegenüber daran fest, dass ein solcher Vertragsschluss mit verbindlicher Wirkung nur zwischen dem Kanton Zürich als solchem und den übrigen Kantonen hätte erfolgen können, weil Konkordate, wie Staatsverträge überhaupt, nur zwischen gleichberechtigten Rechtssubjekten (Körperschaften) geschlossen werden könnten. Die von der zürcherischen Regierung namens 161 ihrer Gemeinden abgegebene Erklärung sei denn auch in der eidgen. Gesetzessammlung nicht aufgenommen worden, wie es mit der Vereinbarung vom 28. Mai 1926 selbst und den späteren Beitritten weiterer Kantone geschehen sei.

Es ist indessen nicht einzusehen, warum vertragliche Vereinbarungen über einen Gegenstand der öffentlichen Verwaltung im Bundesstaate, wenn der betreffende Verwaltungszweig in einem Kanton dem Staate untergeordneten öffentlichrechtlichen Verbänden zur selbständigen Besorgung übertragen worden ist, nicht auch zwischen diesen Verbänden unter sich, selbst wenn sie mehreren Kantonen angehören, oder den betreffenden Verbänden eines Kantons und einem anderen Kanton gültig sollten getroffen werden können. Die Klagebeantwortung vermag denn auch ein bundesrechtliches Hindernis oder irgend einen anderen sachlichen Grund, der dem entgegenstehen würde, nicht anzuführen. Das Bedenken, dass die Gestaltung der Beziehungen zu anderen Kantonen und damit auch die Bestimmung über dauernde vertragliche Bindungen, welche ein Selbstverwaltungskörper des Kantons gegenüber einem anderen Kanton einzugehen gedenkt, der kantonalen Behörde zustehen muss, entfällt, sobald der Vertragsschluss namens der Gemeinden des Kantons, wie hier, unter Mitwirkung und durch Vermittlung der Kantonsregierung geschieht. Dabei wird allerdings der Anschluss an eine von anderen Kantonen bereits geschlossene, vom Bundesrat genehmigte Vereinbarung nicht, wie es bei der Beitrittserklärung des Kantons selbst der Fall wäre,

Seite: 333

verbindlich für die Vertragskantone schon durch blosse Mitteilung an den Bundesrat zu Handen derselben geschehen können, sondern es dem Ermessen der bisherigen Vertragskantone überlassen

bleiben müssen, inwiefern sie sich auf den Abschluss eines Übereinkommens gleichen Inhalts bloss mit einzelnen Gemeinden eines weiteren Kantons einlassen wollen. Im vorliegenden Falle hat sich indessen der Regierungsrat von Zürich nicht darauf beschränkt, dem Bundesrat von den Erklärungen von 161 seiner Gemeinden Kenntnis zu geben, sondern eine gleiche Mitteilung auch an die Regierungen der einzelnen Vertragskantone selbst, worunter Glarus ergehen lassen. In der widerspruchslosen Entgegennahme dieser Mitteilung durch Glarus muss das stillschweigende Einverständnis mit der darin vorgeschlagenen Übereinkunft erblickt werden: es genügt zu deren Zustandekommen unter Umständen, wie sie hier vorlagen, auch wenn es dem Kanton Zürich nicht noch ausdrücklich durch ein Antwortschreiben eröffnet wurde. Dass der Regierungsrat von Glarus zur Abgabe einer solchen Erklärung von sich aus nicht kompetent gewesen sei oder die angestrebte Vereinbarung aus dem anderen Grunde nicht gültig zustandegekommen wäre, weil die vom zürcherischen Regierungsrat angefragten Gemeindebehörden ihrerseits zu einer entsprechenden Bindung nicht befugt gewesen seien, wird in der Antwort nicht behauptet.

Die Wirksamkeit des so getroffenen Übereinkommens hing auch nicht, wie die Antwort von Glarus anzunehmen scheint, von der Genehmigung durch den Bundesrat oder der Veröffentlichung des Vorgangs in der Eidgenössischen Gesetzessammlung ab. Nach Art. 7 BV sind die Kantone im Abschluss von Verträgen über an sich erlaubte, d. h. nicht unter Abs. 1 des Artikels fallende Vertragsgegenstände grundsätzlich frei. Zur Perfektion des Vertrages genügt demnach die Einigung unter den vertragsschliessenden Kantonen selbst. Eine Mitwirkung

Seite: 334

der Bundesbehörden ist nicht erforderlich. Die Bundesverfassung verpflichtet in Art. 7 die Kantone bloss, solche «Verkommnisse» der Bundesbehörde zur Einsicht vorzulegen, um dieser so Gelegenheit zu geben, sich der Vollziehung zu widersetzen, wenn der Vertrag etwas dem Bundesrecht oder den Rechten anderer Kantone Zuwiderlaufendes enthält. Die «Genehmigung» des Bundesrates, eventuell der Bundesversammlung, von der in Art. 102 Ziff. 7 und 85 Ziff. 5 BV die Rede ist, hat demnach bloss die Bedeutung, dass die genehmigende Behörde einen Anlass zum Einschreiten gegen den Vertrag im erwähnten Sinne nicht sehe. Sie ist kein konstitutives Element für das Zustandekommen des Vertrages selbst. Wie sie keinen endgültigen Charakter hat und die Bundesbehörden, insbesondere auch das Bundesgericht bei Streitigkeiten nach Art. 175 Ziff. 2 und 3 OG nicht hindert, dem Vertrag dennoch später die Anerkennung und Vollziehung zu versagen, wenn sich nachträglich bei der praktischen Anwendung dessen Unvereinbarkeit mit dem Bundesrecht oder den Rechten anderer Kantone herausstellt, so bedarf es andererseits ihrer nicht, um den Vertrag zwischen den vertragsschliessenden Teilen wirksam und vollziehbar zu machen (vgl. BURCKHARDT, Kommentar S. 110/1; BOLLE, Das interkantonale Recht S. 117 ff.). Ebenso wenig besteht eine Bestimmung, welche die Verbindlichkeit an die Veröffentlichung im Bundesblatt oder in der eidgenössischen Gesetzessammlung knüpfen würde...

Demnach erkennt das Bundesgericht: Die Klage wird gutgeheissen