

S. 165 / Nr. 30 Interkantonales Armenunterstützungsrecht (d)

BGE 66 I 165

30. Urteil vom 12. Juli 1940 i. S. Schaffhausen gegen Thurgau.

Regeste:

Interkantonale Armenunterstützung; massgebendes Recht.

Pflicht des Kantons, wo die Bedürftigkeit offenbar wird, zur Unterstützung. Pflicht des Heimatkantons, diese bei dauernd unterstützungsbedürftigen Niedergelassenen in der Folge zu übernehmen.

Die Familie wird im allgemeinen als Unterstützungseinheit betrachtet, aber nur soweit ihre Glieder Bürger desselben Kantons sind. Eine Familie mit Stiefvater und Stiefkindern gilt daher jedenfalls dann nicht als Unterstützungseinheit, wenn die Stiefkinder Bürger eines andern Kantons sind als die Eltern. Hat in einer solchen Familie nur der Stiefvater Einkommen und reicht dieses nicht für alle aus, so gelten in erster Linie, vor den andern, die Stiefkinder als unterstützungsbedürftig.

Assistance intercantonale des indigents; droit applicable.

Obligation d'assistance du canton où l'état d'indigence se manifeste; obligation du canton d'origine d'assumer par la suite cette assistance lorsqu'il s'agit de citoyens établis qui ont besoin de secours permanents.

La famille est en général considérée comme une unité d'assistance, mais dans la mesure seulement où ses membres sont ressortissants du même canton. Une famille comprenant beau-père et enfants d'un premier lit n'est donc pas censée former une unité d'assistance lorsque les enfants ne possèdent pas le même droit de cité que leurs parents. Dans ce cas, si seul le père a des ressources et que celles-ci ne suffisent pas à entretenir toute la famille, ce sont en première ligne les beaux-enfants - avant les autres membres de la famille - qui sont réputés indigents.

Seite: 166

Assistenza intercantonale degli indigenti; diritto applicabile.

Obbligo di assistenza del cantone ove l'indigenza si manifesta obbligo del cantone di origine di prendere a suo carico questa assistenza, qualora si tratti di cittadini domiciliati bisognosi di soccorso permanente.

In generale, la famiglia è considerata, dal lato dell'assistenza come un'unità, ma soltanto nella misura in cui i suoi membri sono attinenti dello stesso cantone. Una famiglia composta del patrigno e dei figliastri non può dunque essere considerata come un'unità dal lato dell'assistenza, se i figliastri non hanno lo stesso diritto di attinenza dei loro genitori. In tale caso qualora il padre soltanto abbia un reddito che non basti al mantenimento di tutta la famiglia, i figliastri si riterranno indigenti in prima linea, prima degli altri membri della famiglia.

A. - In Schaffhausen wohnen die Eheleute Bollinger-Rauch, Bürger von Beringen (Schaffhausen), mit Kindern der Ehefrau aus einer ersten Ehe, Robert Bischof, geb. 1931, und Kurt Bischof, geb. 1934. Diese beiden sind Bürger von Diessenhofen (Thurgau), der ursprünglichen Heimatgemeinde ihrer Mutter. Sie wohnten mit der Mutter schon vor deren Heirat mit Bollinger (Dezember 1937) in Schaffhausen. Während dieser Zeit, von 1934 bis Ende 1937, war die Mutter mit den beiden Knaben von der Evangelischen Armenpflege von Diessenhofen unterstützt worden. Diese leistete für die Knaben Bischof, nachdem die Eheleute Bollinger im Mai 1938 ein Kind bekommen hatten, von da an neuerdings Unterstützung bis Ende 1938, weil der Ehemann Bollinger nicht so viel verdiente, um die ganze Familie, auch die Stiefkinder, unterhalten zu können. Im Jahre 1939 erklärte sich die Evangelische Armenpflege von Diessenhofen nur noch zur Hälfte der für die Stiefkinder nötigen Unterstützung bereit, und der Bezirksrat von Diessenhofen, an den das Fürsorgereferat der Stadt Schaffhausen sich mit einer Beschwerde wandte, gab der Armenpflege von Diessenhofen Recht, indem er sie nur zu einem monatlichen Unterhaltsbeitrag von 20 Fr. für die beiden Knaben vom 1. Juli 1939 an verpflichtete. Der Regierungsrat des Kantons Thurgau, bei dem sich das Fürsorgereferat der Stadt Schaffhausen darauf beschwerte, bestätigte durch Beschluss vom 5. März 1940 den Entscheid des Bezirksrates,

Seite: 167

indem er ausführte: Wer sich mit einer Person verheirate, die bereits Kinder habe, müsse diese in die eheliche Gemeinschaft aufnehmen und sei zur Sorge für ihr Wohl mitverpflichtet (GMÜR, Komm. z. ZGB Art. 159 N. 15; BGE 46 III S. 55; 42 II S. 503). Da der Ehemann somit zum Unterhalt seiner im Haushalt lebenden Stiefkinder verpflichtet sei, so müsse, wenn er hiezu unfähig sei, diejenige Armenpflege, die ihm gegenüber unterstützungspflichtig sei, die Stiefkinder unterstützen, wie die Direktion des Armenwesens des Kantons Bern in einem Gutachten ausgeführt habe (Entscheide auf

dem Gebiet des Fürsorgewesens 1938 Nr. 12 S. 96). Danach sei die Einwohnergemeinde Schaffhausen zur Unterstützung der Knaben Bischof verpflichtet. Doch sei es billig, dass die erforderliche Unterstützung von 40 Fr. im Monat von Schaffhausen und Diessenhofen gemeinsam geleistet werde.

B. - Gegen diesen Entscheid hat die Fürsorgekommission der Stadt Schaffhausen mit Genehmigung des Stadtrates namens der Einwohnergemeinde Schaffhausen staatsrechtliche Beschwerde ergriffen mit dem Antrag auf Aufhebung.

Sie macht geltend, dass der angefochtene Entscheid willkürlich sei, und führt zur Begründung aus: Nach dem Urteil in BGE 46 III S. 55 hätten Stiefkinder gegen Stiefeltern keinen Unterhaltsanspruch. Umsoweniger hätten sie einen solchen Anspruch gegen die den Stiefeltern gegenüber unterstützungspflichtige Gemeinde. Das öffentliche Recht der Kantone Schaffhausen und Thurgau anerkenne einen solchen Anspruch nicht. Art. 23 Abs. 2 des Fürsorgegesetzes des Kantons Schaffhausen schliesse ihn geradezu aus. Eine Mitverpflichtung von Schaffhausen zur Unterstützung der Knaben Bischof könnte nur damit begründet werden, dass die Unterstützungsbedürftigkeit primär beim Stiefvater Bollinger liege. Diese Voraussetzung treffe aber nicht zu. Bollinger wäre imstande, mit seinem Einkommen sich, seine Frau und sein Kind durchzubringen. Die Ursache der Unterstützungsbedürftigkeit

Seite: 168

liege in der Belastung durch die Stiefkinder. (Übrigens bestreite Bollinger tatsächlich zum grössten Teil deren Unterhalt. Mit 40 Fr. könne man nicht zwei Knaben von 6 und 9 Jahren einen Monat lang vollständig unterhalten.

C. - Die Eheleute Bollinger haben sich der staatsrechtlichen Beschwerde angeschlossen.

D. - Der Regierungsrat des Kantons Thurgau hat die Abweisung der Beschwerde beantragt und u. a. bemerkt: Die unterstützungsbedürftigen Knaben Bischof würden nach dem thurgauischen Armengesetz an und für sich in vollem Umfang ihrer Heimatgemeinde zur Last fallen. Andererseits sei aber aus der Unterhaltspflicht des Stiefvaters Bollinger eine Mitverpflichtung seines unterstützungspflichtigen Gemeinwesens abzuleiten. Die Sorge und Unterhaltspflicht des Familienhauptes könne nicht zerteilt werden in eine solche für die Ehefrau und die eigenen Kinder und in eine solche für Stiefkinder. Alle Glieder der Familie Bollinger-Bischof seien daher als unterstützungsbedürftig anzusehen.

E. - Am 19. Juni 1940 hat der Regierungsrat des Kantons Schaffhausen gegen den Kanton Thurgau eine staatsrechtliche Klage erhoben mit dem Antrag:

«Es sei der Kanton Thurgau, bzw. die Evangelische Kirchgemeinde Diessenhofen, zu verpflichten, grundsätzlich die ganze für die Diessenhofener Bürger Robert und Kurt Bischof, Stiefkinder des in Schaffhausen wohnhaften Beringer Bürgers Max Bollinger, seit 1. Juli 1939 notwendig gewordene und künftig notwendig werdende öffentliche Unterstützung zu tragen, unter Kosten- und Entschädigungsfolge zu Lasten der beklagten Partei.»

Zur Begründung wird auf die staatsrechtliche Beschwerde verwiesen.

F. - Der Regierungsrat des Kantons Thurgau hat beantragt, die Klage sei abzuweisen, soweit darauf einzutreten sei. Er führt aus: Mit seinem Standpunkt bezwecke er in erster Linie den Schutz der Familie. Es sollte verhindert

Seite: 169

werden, dass wegen Unterhaltsdifferenzen Familien mit Stiefkindern auseinandergerissen werden können.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:

1.- Der Kanton Schaffhausen ruft durch seine staatsrechtliche Klage das Bundesgericht zum Entscheid darüber an, ob er verpflichtet sei, gemeinsam mit dem Kanton Thurgau die Kosten der öffentlichen Unterstützung der Familie Bollinger-Bischof oder der Knaben Bischof zu tragen, oder ob diese Pflicht vom 1. Juli 1939 an ausschliesslich den Kanton Thurgau treffe und dieser daher dem Kanton Schaffhausen alle von ihm ausgelegten Unterstützungskosten vom genannten Zeitpunkt an zu ersetzen habe. Der Streit betrifft darnach eine Frage des interkantonalen Armenunterstützungsrechts, die vom Bundesgericht unmittelbar auf Grund des Bundesrechts - der Bundesgesetzgebung und allgemeiner Rechtsgrundsätze - zu beurteilen ist (BGE 58 I S. 44 f.). Das Konkordat betreffend die wohnörtliche Unterstützung ist hier nicht anwendbar, weil der Kanton Thurgau diesem nicht beigetreten ist.

Die öffentliche Fürsorge für die Armen und deren Unterstützung liegt zunächst dem Kanton ob, wo die Bedürftigkeit in einer Weise eintritt und offenbar wird, die das Einschreiten der Behörden zur Folge hat oder bei pflichtmässigem Handeln hätte zur Folge haben sollen (BGE 44 I S. 74 f.; 50 I S. 296; 64 I S. 410). Das war im vorliegenden Fall der Kanton Schaffhausen, wo die Knaben Bischof - diese als Niedergelassene - mit ihrer Mutter und dem Stiefvater wohnen. Da die Familie oder wenigstens die

Kinder Bischof aber zweifellos dauernd unterstützungsbedürftig sind, so wäre der Kanton Schaffhausen nach dem Wortlaut des Art. 45 Abs. 3 BV befugt, die genannten Knaben heimzuschaffen, wenn ihr Heimatkanton, Thurgau, eine angemessene Unterstützung für sie trotz amtlicher Aufforderung nicht gewährt. Thurgau ist danach grundsätzlich verpflichtet, die erforderliche

Seite: 170

Unterstützung der Knaben Bischof ganz zu übernehmen, wobei es ihm aber freisteht, den Ersatz der schon entstandenen Unterstützungsauslagen gegenüber der Einwohnergemeinde oder dem Kanton Schaffhausen abzulehnen, so die Heimschaffung der Kinder zu veranlassen und dann direkt für diese zu sorgen (BGE 29 I S. 449 f. Erw. 2; 40 I S. 413 ff; 49 I S. 449 Erw. 2; 58 I S. 44).

Wie das Bundesgericht in den Entscheiden in Sachen Righini gegen Genf vom 8. April 1938, Erw. 1, und in Sachen Zumstein gegen Baselland vom 17. Juni 1938, Erw. 4, hervorgehoben hat, liegt allerdings im allgemeinen, insbesondere vom Gesichtspunkt des Art. 45 BV aus, in der öffentlichen Unterstützung unmündiger Kinder auch eine solche der nach Art. 272 ZGB unterhaltspflichtigen Eltern, gleichwie die öffentliche Unterstützung der Ehefrau auch als solche des nach Art. 160 ZGB unterhaltspflichtigen Ehemannes zu betrachten ist. Die eheliche Gemeinschaft und diejenige der Eltern und Kinder wird vom Gesichtspunkt der öffentlichen Unterstützung aus in der Regel als Einheit behandelt, wie das denn auch im Konkordat betreffend die wohnörtliche Unterstützung vom 16. Juni 1937 geschehen ist (Art. 3). Auch ein Stiefvater muss insofern indirekt für Stiefkinder sorgen, als er verpflichtet ist, seiner Ehefrau, der Mutter der Stiefkinder, in der Sorge und der Unterhaltungspflicht für diese beizustehen (BGE 46 III S. 55; nicht veröffentlichter Entscheid i. S. Einwohnergemeinde Bern gegen Einwohnergemeinde Bolligen vom 18. November 1938; vgl. auch BGE 42 II S. 503). Ob deswegen auch Stiefeltern und Stiefkinder auf dem Boden des interkantonalen Rechts unter Umständen als Unterstützungseinheit zu behandeln seien, kann offen bleiben; denn im vorliegenden Fall ist das jedenfalls nicht möglich, weil die Kinder Bischof nicht das gleiche Kantonsbürgerrecht besitzen, wie die Mutter und der Stiefvater.

Schon das Konkordat betreffend die wohnörtliche Unterstützung macht in Art. 3 Abs. 1 eine Ausnahme

Seite: 171

von der Unterstützungseinheit der Familie für den Fall, dass der Ehemann und die Ehefrau oder Eltern und Kinder nicht dasselbe Kantonsbürgerrecht haben, und eine solche Ausnahme ist auch ausserhalb des Konkordates vom Bundesgericht im Entscheid i. S. Zumstein vom 17. Juni 1938 gemacht worden, indem es feststellte, dass das unmündige Kind, dessen Heimatkanton von demjenigen der Eltern verschieden ist, jedenfalls dann, wenn es selbständig erwerbsfähig sei, mit den Eltern zusammen keine Unterstützungseinheit vom Gesichtspunkt des Art. 45 BV aus bilde. Massgebend war dabei, dass grundsätzlich das Niederlassungsrecht dem Einzelnen und nicht einer Familie als Einheit gewährleistet ist (BBI 1885 II S. 687; v. SALIS, Bundesrecht, 2. Aufl. II Nr. 627ff.; BGE 21 S. 937 f.; 23 S. 510; BLOCH, Das Niederlassungsrecht der Schweizer, in Zeitschrift f. schweiz. Recht N. F. 23 S. 362 f., 395), und insbesondere, dass eine Familie vom Gesichtspunkt der Pflicht der Kantone zur Unterstützung ihrer Bürger und vom Standpunkt ihres Rechts zur Heimschaffung armer Niedergelassener aus unmöglich als Einheit betrachtet werden kann, soweit die einzelnen Glieder der Familie nicht demselben Kanton als Bürger angehören. Sonst müsste, soweit es auf das Bürgerrecht ankommt, für die Duldung oder Heimschaffung stets dasjenige des Familienhauptes den Ausschlag geben und wären somit die andern Glieder in jedem Fall, auch wenn sie es nicht sind, wie Bürger des Heimatkantons des Familienhauptes zu behandeln. Das geht aber nicht an. Man kann einem Kanton nicht zumuten, Bürger eines andern Kantons lediglich deshalb dauernd zu behalten und zu unterstützen, weil sie einer Familie angehören, deren Haupt Bürger des Wohnkantons ist, und andererseits erscheint es als ausgeschlossen, dass ein Kanton seine Bürger ausweisen könnte, selbst wenn sie Glieder einer Familie sind, deren Haupt Bürger eines andern Kantons ist. Ebenso wenig kann es zulässig sein, dass der Niederlassungskanton für eine arme Familie, deren Glieder alle

Seite: 172

Bürger eines andern, aber nicht desselben Kantons sind, lediglich vom Heimatkanton des Hauptes der Familie die erforderliche Unterstützung beansprucht und, wenn diese nicht geleistet wird, ihm die ganze Familie zuschiebt. Der Grundsatz, dass ein Kanton arme schweizerische Einwohner auf die Dauer nur bei sich zu dulden braucht, wenn sie seine eigenen Bürger sind oder der Heimatkanton eine angemessene Unterstützung gewährt (abgesehen vom Fall der Unmöglichkeit des Heimtransportes), und dass eine Abschiebung wegen Verarmung nur in den Heimatkanton erfolgen darf, erleidet keine Ausnahme. Er muss daher - was im Entscheid i. S. Zumstein noch offen gelassen werden konnte - auch gelten in Bezug auf unmündige, nicht erwerbsfähige Kinder, die das Bürgerrecht eines andern

Kantons als ihre Eltern besitzen. Auch sie können vom Gesichtspunkt des Art. 45 Abs. 3 BV aus nicht mit den Eltern zusammen als Unterstützungseinheit betrachtet werden.

Können die Eltern in einem Fall, wo sie nicht das Bürgerrecht desselben Kantons wie die Kinder besitzen, den Lebensunterhalt für die Familie nur teilweise bestreiten und ist deshalb dauernde öffentliche Unterstützung nötig, so muss daher geprüft werden, welche einzelnen Personen innerhalb der Familie unterstützungsbedürftig sind. Handelt es sich, wie hier, um eine Familie mit Stiefvater und Stiefkindern und rührt das vorhandene Einkommen ausschliesslich vom Stiefvater her, so müssen in erster Linie die Stiefkinder als unterstützungsbedürftig gelten und es hat daher, wenn diese Niedergelassene sind, deren Heimatgemeinde oder Heimatkanton der Niederlassungsgemeinde die Kosten der für sie nötigen Unterstützung zu ersetzen oder diese Kinder zur direkten Fürsorge und Unterstützung zu übernehmen. Diese Pflicht trifft somit hier den Kanton Thurgau und damit die evangelische Kirchgemeinde Diessenhofen. Da diese sich gegen eine Heimschaffung wenden und ihre Kostenersatzpflicht nicht ganz, sondern nur der Höhe nach bestreiten, so sind sie

Seite: 173

dem Antrag des Kantons Schaffhausen gemäss zu verpflichten, diesem die Unterstützungskosten für die Kinder Bischof und die Zeit seit dem 1. Juli 1939 voll zu ersetzen. Doch steht es dem Kanton Thurgau und der evangelischen Kirchgemeinde Diessenhofen jederzeit frei, einen weiteren Kostenersatz für die Zukunft abzulehnen und für die Kinder direkt zu sorgen.

Das Gutachten der Direktion des Armenwesens des Kantons Bern, auf das sich der Regierungsrat des Kantons Thurgau und die evangelische Armenpflege von Diessenhofen berufen, ist für den vorliegenden interkantonalen Fall nicht massgebend. Es betrifft das bernische innerkantonale Armenunterstützungsrecht, das die Unterstützung grundsätzlich der Wohngemeinde auferlegt. Da das Bürgerrecht dabei keine Rolle spielt, so können Stiefvater und Stiefkinder, auch wenn sie nicht dieselbe Heimatgemeinde haben, nach § 100 Abs. 2 litt. e in Verbindung mit § 104 des bernischen Gesetzes über das Armen- und Niederlassungswesen vom 28. November 1897 als Unterstützungseinheit behandelt werden (s. Monatsschr. f. bern. Verwaltungsrecht 32 Nr. 104; Entscheid des Bundesgerichtes i. S. Einwohnergemeinde Bern gegen Einwohnergemeinde Bolligen vom 18. November 1938).

2.- Da somit die Klage gutgeheissen werden muss, ist die Beschwerde der Einwohnergemeinde Schaffhausen und der Eheleute Bollinger gegenstandslos.

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.- Die Klage wird im Sinne der Erwägungen gutgeheissen und demgemäss festgestellt, dass der Kanton Thurgau grundsätzlich verpflichtet ist, die Kosten der öffentlichen Unterstützung der Kinder Robert und Kurt Bischof ganz zu tragen.

2.- Die Beschwerde der Einwohnergemeinde Schaffhausen und der Eheleute Bollinger-Rauch wird als gegenstandslos geworden abgeschrieben