

S. 27 / Nr. 4 Niederlassungsfreiheit (d)

BGE 66 I 27

4. Urteil vom 8. März 1940 i. S. Canonica gegen Basel-Stadt.

Seite: 27

Regeste:

Den auf Art. 13 des Konkordates über die wohnörtliche Unterstützung gegründeten Beschluss des Wohnsitzkantons zur Heimschaffung des Angehörigen eines Konkordatskantons kann der Betroffene nur wegen Verletzung verfassungsmässiger Rechte anfechten (Erw. 1);

Beschliesst die Vormundschaftsbehörde des Wohnsitzes gestützt auf Art. 284 ZGB die Versorgung von Kindern eines ausserkantonalen Niedergelassenen und kann dieser für die entstehenden Kosten nicht aufkommen, ohne der öffentlichen Wohltätigkeit zur Last zu fallen, so liegt in der Erklärung des Heimatkantons, dass er die Versorgung auf seine Kosten in einer dafür geeigneten Anstalt vornehmen wolle, ein genügendes Unterstützungsangebot im Sinne von Art. 45 Abs. 3 BV (Erw. 2).

Lorsqu'un canton signataire du concordat relatif à l'assistance au domicile décide, en vertu de l'art. 13 dudit concordat, de rapatrier un confédéré établi sur son territoire et ressortissant d'un autre canton concordataire, l'intéressé ne peut attaquer cette décision que pour violation de ses droits constitutionnels (consid. 1).

Lorsque l'autorité tutélaire du domicile décide de placer (art. 284 CC) les enfants d'un confédéré et que celui-ci ne peut payer le coût du placement sans tomber à la charge de l'assistance publique, le canton d'origine fait une offre d'assistance suffisante (art. 45 al. 3 CF) en déclarant qu'il placera les enfants à ses frais dans un établissement convenable (consid. 2).

Se un cantone che ha aderito al concordato concernente l'assistenza nel luogo di domicilio decide, in virtù dell'art. 13 di questo concordato, il rimpatrio di un confederato domiciliato sul suo territorio e oriundo di un altro cantone concordatario, l'interessato può impugnare questa decisione soltanto per violazione dei suoi diritti costituzionali (consid. 1).

Se l'autorità tutoria del domicilio decide di ricoverare i figli di un confederato (art. 284 CC) e questi non può sopportare le spese di ricovero senza cadere a carico della pubblica assistenza, il cantone di origine fa un'offerta di proporzionato sostentamento (art. 45 cp. 3 CF) dichiarando che a sue spese ricovererà i figli in un istituto appropriato (consid. 2).

A. Der Rekurrent Carlo Canonica, Maurer, von Corticiasca (Kt. Tessin) ist seit 1929 in Basel niedergelassen. Im Jahr 1932 verheiratete er sich mit Frieda geb. Mathys. Zur Zeit besteht die Familie aus den

Seite: 28

Ehegatten und sechs Kindern, geb. 1931, 1932, 1934, 1935, 1937 und 1939. Es ist unbestritten, dass der Rekurrent in den Jahren 1932-1939 in Basel von der staatlichen Arbeitslosenkasse Fr. 2860. und an «Notunterstützungen» Fr. 4495.50 bezogen hat.

Die Leistungen der staatlichen Arbeitslosenkasse beruhten auf dem kantonalen Gesetz vom 11. Februar 1926 betreffend Versicherung gegen die Folgen der Arbeitslosigkeit, die «Notunterstützungen» auf den Grossratsbeschlüssen vom 12. März 1931 und vom 10. November 1932 betreffend Notunterstützung von Arbeitslosen und betreffend Weiterführung dieser Einrichtung. § 1 des letztgenannten Beschlusses lautet:

«Bedürftige Bürger und Einwohner, die arbeitslos sind und sich deshalb in einer Notlage befinden, sollen nach Massgabe der folgenden Bestimmungen und der vom Regierungsrat zu erlassenden Ausführungsvorschriften unterstützt werden, ohne dass ihnen die gewährte Hilfe als Armenunterstützung anzurechnen ist.»

In den nämlichen Jahren ist der Rekurrent von der Allgemeinen Armenpflege Basel mit Fr. 599.15 (wovon auf 1939 Fr. 55. entfallen) und bis 1938 von der Heimatbehörde mit Fr. 1297.25 unterstützt worden.

Am 29. Juni 1939 beschloss der Vormundschaftsrat des Kantons Basel-Stadt gestützt auf Art. 284 ZGB, die vier ältesten Kinder Canonica - Carlo, Bruno, Renato und Frieda - den Eltern wegzunehmen und sie in Familien oder Anstalten zu versorgen, da sie sonst der leiblichen und geistigen Verwahrlosung ausgesetzt wären und verkommen würden. Einen Rekurs des Ehemannes Canonica gegen diese Verfügung hat der Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt durch Entscheid vom 4. August 1939 abgewiesen.

Die Vormundschaftsbehörde ersuchte hierauf die Allg. Armenpflege Basel um Übernahme der

Seite: 29

Versorgungskosten im Betrage von ungefähr Fr. 2500. jährlich. Die Armenpflege gab ihrerseits am 2. September 1939 dem Departement des Innern des Kantons Tessin (Armendepartement) Kenntnis von den Beschlüssen des Vormundschaftsrats und Regierungsrates Basel-Stadt vom 29. Juni und 4. August 1939 und erklärte, dass sie genötigt sei, den Fall «ausser Konkordat zu stellen» und die wohnörtliche Unterstützung abzulehnen, da die Versorgungsbedürftigkeit der Kinder auf schuldhaftes Verhalten der Eltern zurückgehe (Misswirtschaft; Art. 13 I des Konkordats vom 16. Juni 1937 über wohnörtliche Unterstützung). Mit Schreiben vom 3. Oktober 1939 antwortete das tessinische Departement des Innern, dass die Heimatgemeinde nicht imstande sei, einen so hohen Betrag für die Versorgung der Kinder in Basel zu zahlen; dagegen sei das Departement bereit, für die ganzen Versorgungskosten aufzukommen, falls die Kinder im Heim «von Mentlen» in Bellinzona untergebracht würden; die Eltern mit den beiden jüngsten Kindern wären alsdann in Basel zu belassen, wo sie ihr Auskommen hätten; wenn Basel-Stadt mit dieser Lösung einverstanden sei, so könnten die älteren Kinder ohne weiteres in das genannte Heim gebracht werden.

Am 7. November 1939 beschloss jedoch der Regierungsrat von Basel-Stadt auf den Antrag der dortigen Armenpflege und des Polizeidepartements, der ganzen Familie (Ehegatten und Kinder) gestützt auf Art. 45 III und V BV und Art. 13 des vorerwähnten Konkordats die Niederlassung im Kanton zu entziehen und das Polizeidepartement mit der Heimschaffung zu beauftragen. Der Beschluss wurde dem Staatsrat des Kantons Tessin mit Schreiben vom 8. November 1939 angezeigt. Darin wurde ausgeführt: die Familie Canonica habe seit 1932 mit über Fr. 9000. unterstützt werden müssen. Im Haushalte der Familie herrschten wegen des Unverstandes und der Unbotmässigkeit des Mannes sowie wegen der Untüchtigkeit und Misswirtschaft der Frau unhaltbare Zustände.

Seite: 30

Die Kostengarantie für die von der Vormundschaftsbehörde verfügte Versorgung eines Teils der Kinder habe die Heimatbehörde abgelehnt. Dem Vorschlage, die Familie aufzuteilen, könne vom fürsorgerischen Standpunkte nicht zugestimmt werden. Denn dadurch würde das gegenseitige Verhältnis der geistig nicht vollwertigen Eltern nicht geändert und die Misswirtschaft nicht behoben. Andererseits dürften die ländlichen Verhältnisse des Heimatkantons für die Kindererziehung von Vorteil sein. Das Departement des Innern von Tessin ersuchte mit Zuschrift vom 18. November 1939 um Mitteilung über Zahl und Alter der von der Ausweisung betroffenen Kinder, ohne gegen die Massnahme selbst Einspruch zu erheben.

B. Mit rechtzeitiger staatsrechtlicher Beschwerde haben die Ehegatten Canonica-Mathys für sich und ihre Kinder die Aufhebung des vom Regierungsrat Basel-Stadt am 7. November 1939 beschlossenen Niederlassungsentzuges beantragt. Es wird angebracht: die Verfügung verstosse gegen Art. 45 BV, da der Ehemann Canonica und seine Familie nicht dauernd der öffentlichen Wohltätigkeit des Niederlassungskantons zur Last gefallen seien. Wollte man diese Voraussetzung noch als gegeben ansehen, so würden jedenfalls die besonderen Voraussetzungen des Konkordats (Art. 13) für die Ablehnung der wohnörtlichen Unterstützung und die Heimschaffung fehlen (was näher ausgeführt wird). Hier liege aber infolge Erfüllung der Karenzfrist des früheren Konkordats von 1923 an sich unbestrittenermassen ein konkordatsmässiger Unterstützungsfall vor.

C. Der Regierungsrat von Basel-Stadt hat auf Abweisung der Beschwerde geschlossen und zur Begründung auf die Akten und das Schreiben vom 8. November 1939 an den Staatsrat Tessin verwiesen. Ergänzend und berichtend wird beigelegt, die Zahlungen der staatlichen Arbeitslosenkasse und die «Notunterstützungen» seien freilich als Versicherungsleistungen und nicht

Seite: 31

als Armenunterstützung anzusehen. Doch komme darauf nichts an. Denn der Nachweis, dass die Familie dauernd der öffentlichen Wohltätigkeit am Wohnorte zur Last falle, sei trotzdem erbracht. Dazu komme, dass nach dem rechtskräftigen Beschluss des Vormundschaftsrats vier Kinder versorgt werden sollten, wodurch sich die Unterstützungsbedürftigkeit noch erhöhen werde. Die Übernahme der Kosten dieser Versorgung sei von der Heimatbehörde verweigert worden, sodass sie ganz zu Lasten der baselstädtischen Armenpflege fallen würden.

D. Da die Beschlüsse des Vormundschaftsrats und Regierungsrats über die Versorgung der vier älteren Kinder, das daraufhin ergangene Schreiben der Allg. Armenpflege an das tessinische Departement des Innern vom 2. September und dessen Antwort vom 3. Oktober 1939 der Beschwerdeantwort nicht beigelegt waren, sind sie vom Instruktionsrichter eingefordert worden. Im Übermittlungsschreiben hat der Regierungsrat von Basel-Stadt den Antrag auf Abweisung der Beschwerde erneuert und auf eine beigelegte Vernehmlassung der Allg. Armenpflege vom 17. Januar 1940 verwiesen. Darin werden die schon früher geltend gemachten Gründe wiederholt, welche die Allg. Armenpflege bestimmt hätten, die von der Heimatbehörde angeregte Teilung der Familie

abzulehnen; bei der Untüchtigkeit der Frau würden Schuldenmachen und Misswirtschaft fortgedauert haben, ebenso wäre eine Besserung der Beziehungen zwischen den Ehegatten nach den bisherigen Erfahrungen nicht zu erwarten gewesen. Rechtlich sei die Stellungnahme des Heimatkantons der Verweigerung der verlangten Unterstützung gleichgekommen und infolgedessen die Voraussetzung zum Niederlassungsentzug nach Art. 45 BV gegeben gewesen. Der Kanton Tessin habe sich denn auch dieser Massnahme nicht widersetzt, sondern im Schreiben des Departements des Innern vom 18. November 1939 nur die getrennte Heimschaffung von Eltern und Kindern vorgeschlagen, wenn dies wegen Widersetzlichkeit der ersteren nötig sein sollte.

Seite: 32

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:

1. Nach Art. 1 des Konkordats vom 16. Juni 1937 verzichtet der Wohnkanton in den dem Konkordat unterstellten Fällen darauf, dem Unterstützungsberechtigten wegen Inanspruchnahme der öffentlichen Wohltätigkeit die Wohnberechtigung zu entziehen; er unterstützt ihn vielmehr gleich einem eigenen Bürger und teilt sich in bestimmter Weise mit dem Heimatkanton in die Fürsorgekosten. Die Heimschaffung ist nur zulässig, wenn einer der in Art. 13 umschriebenen besonderen Tatbestände vorliegt, insbesondere (Art. 13 I) wenn die Unterstützungsbedürftigkeit vorwiegend die Folge fortgesetzter schuldhafter Misswirtschaft, Verwahrlosung, Liederlichkeit oder Arbeitsscheu ist. Dem Inhalt, wenn nicht genau dem Wortlaut nach übereinstimmende Bestimmungen enthielt schon das frühere Konkordat vom 15. Juni 1923 (Art. 13). Wie das Bundesgericht im Falle Bähler-Troller (BGE 61 I 194) erkannt hat, liegt darin indessen nur eine interne Ordnung im Verhältnis zwischen den Konkordatskantonen selbst in dem Sinne, dass sie sich gegenseitig der Unterstützungslast, die sie als Wohnkanton konkordatsmässig trifft, nicht durch Ausweisung des Unterstützungsbedürftigen entledigen können, ausser in jenen Ausnahmefällen. Der von einem Heimschaffungsbeschluss betroffene Bürger kann diesen nach wie vor nur wegen Verletzung seiner verfassungsmässigen Rechte anfechten, also weil die Voraussetzungen von Art. 45 BV dafür mangeln oder wegen Verstosses gegen eine andere Verfassungsnorm (z. B. gegen Art. 4 BV, wenn gesetzliche Vorschriften des Niederlassungskantons selbst über die Materie willkürlich missachtet worden sein sollten). Nur diese Bedeutung hat insbesondere das Bundesgericht dem Art. 20 des früheren Konkordats beigemessen, der neben der schiedsrichterlichen Entscheidung des Bundesrats (eidg. Justiz- und Polizeidepartements) bei Streitigkeiten unter den Vertragskantonen selbst über Anwendung und

Seite: 33

Auslegung der Übereinkunft die «staatsrechtliche Beschwerde von Angehörigen solcher Kantone gemäss Art. 175 Ziff. 3 OG» vorbehielt. Es besteht kein Anlass, die Frage für das heute geltende neue Konkordat verschieden zu lösen, nachdem der erwähnte Art. 20 darein wörtlich gleichlautend wieder aufgenommen worden ist. Hätte man damit einen anderen erweiterten Sinn verbunden, so wäre dies nach dem Urteil BGE 61 I 194 zweifellos ausgesprochen worden. Soweit die vorliegende Beschwerde den Niederlassungsentzug wegen Verletzung von Art. 13 des Konkordats anfigt (Fehlens der hier aufgestellten besonderen Erfordernisse für die Heimschaffung), ist demnach darauf nicht einzutreten.

2. Zur Entziehung der Niederlassung auf Grund von Art. 45 genügt es nicht, dass die Person für sich oder ihre Familie in einem früheren, mehr oder minder zurückliegenden Zeitraum die öffentliche Wohltätigkeit des Niederlassungskantons in mehr als vorübergehender Weise in Anspruch genommen hatte (BGE 22 I 362; BLOCH, Niederlassungsrecht ZSR N. F. 23 S. 393). Dieser Tatbestand muss entweder auch noch zur Zeit der Ausweisungsverfügung fortgedauert haben oder es müssen doch besondere Umstände eingetreten sein, aus denen sich mit Notwendigkeit oder Sicherheit ergibt, dass von nun an die Person der öffentlichen Armenunterstützung am Niederlassungsorte anheimfallen würde (BGE 56 I 14 mit Zitaten, Urteil vom 1. Dezember 1939 i. S. Clerc gegen Genf S. 10). Der Betrag von Fr. 55., den der Rekurrent Canonica im Jahre 1939 allein noch von der baselstädtischen Armenpflege bezogen hat, ist offenbar zu gering, um eine zur Zeit des Niederlassungsentzuges noch fortbestehende tatsächliche dauernde Belastung der öffentlichen Armenkassen des Niederlassungskantons anzunehmen; die Leistungen der staatlichen Arbeitslosenkasse und die als «Notunterstützung» ausgerichteten Beträge fallen in diesem Zusammenhang ausser Betracht, wie der Regierungsrat von Basel-Stadt heute anerkennt (s. auch

Seite: 34

BGE 64 I 239 ff., insbes. 243 unter b; Urteil vom 1. Dezember 1939 i. S. Clerc E. 2 d; Konkordat von 1937 Art. 8 III). Dagegen müsste eine von jetzt an für die Zukunft notwendig eintretende dauernde Unterstützungsbedürftigkeit freilich als gegeben angesehen werden, wenn der Kanton Tessin auf den Beschluss des baselstädtischen Vormundschaftsrats vom 29. Juni 1939 hin sich geweigert hätte, für

die von dieser Behörde angeordnete Versorgung der vier älteren Kinder Canonica aufzukommen. Die staatsrechtliche Beschwerde selbst gibt den möglichen Jahresverdienst des Ehemanns Canonica unter der Voraussetzung fortgesetzter Beschäftigung (ohne Arbeitslosigkeit) mit Fr. 3720. an: es ist ausgeschlossen, dass daraus neben dem Unterhalt der Ehegatten und der nicht versorgten Kinder die Kosten jener Versorgung bestritten werden könnten, auch wenn sie nicht den vollen von der Vormundschaftsbehörde angenommenen Betrag erreichen sollten. Doch hat sich der Kanton Tessin nach Mitteilung der Verfügungsbehörde bereit erklärt, die daraus erwachsenden Kosten auf sich zu nehmen, wenn die Kinder in der von ihm bezeichneten tessinischen Anstalt untergebracht würden (Heim von Mentlen in Bellinzona), und er hat diese Erklärung auch seither nicht zurückgenommen. Darin ist aber, entgegen der Ansicht der baselstädtischen Behörden, ein genügendes Unterstützungsangebot i. S. von Art. 45 III BV zu erblicken. Es ist nicht einzusehen, warum die hier geforderte angemessene heimatliche Unterstützung in einem Falle, wo die Vormundschaftsbehörde des Wohnsitzes beschlossen hatte, die Kinder den Eltern wegzunehmen und sie anderwärts zu versorgen, nicht auch dadurch geschehen können, dass der Heimatkanton diese Versorgung durch Unterbringung in einer auf seinem Gebiet befindlichen geeigneten Anstalt auf seine Kosten übernimmt, und weshalb sie nur in der Zusicherung bestehen könnte, die für die Unterbringung im Niederlassungskanton erforderlichen Geldbeiträge an diesen zu leisten. Ein Einspracherecht der

Seite: 35

Eltern kommt nicht in Betracht, weil durch die Wegnahmeverfügung der Vormundschaftsbehörde die häusliche Gemeinschaft mit den betreffenden Kindern ohnehin aufgelöst und den Eltern die Befugnis genommen ist, deren Aufenthalt zu bestimmen, sodass die Unterstützung sich von vorneherein praktisch auf nichts anderes als die Tragung der Versorgungskosten erstrecken kann. Die öffentliche Armenpflege des Niederlassungskantons aber wird so finanziell ganz gleich entlastet, wie wenn der Heimatkanton dem Niederlassungskanton die Aufwendungen für die Versorgung hier vergütete. Hat einmal die Vormundschaftsbehörde auf Grund von Art. 284 ZGB beschlossen, Kinder den Eltern wegzunehmen, so ist sie freilich auch allein zuständig, die Art der Unterbringung zu bestimmen; der Armenbehörde kommt eine Verfügung oder Mitverfügung in dieser Hinsicht alsdann auch dann nicht zu, wenn sie wegen Unvermögens der Eltern und unterstützungspflichtigen Verwandten die Versorgungskosten zu tragen hat, sie kann sich höchstens gemäss Art. 420 ZGB bei der vormundschaftlichen Aufsichtsbehörde gegen einen Beschluss der Vormundschaftsbehörde beschweren, der den Interessen der Armenkasse ohne hinreichende fürsorgerische Gründe keine Rechnung trägt (BGE 52 II 416 E. 2; EGGER zu Art. 283 Nr. 7 und 8). Örtlich zuständige Vormundschaftsbehörde bleibe aber auch bei Unterbringung der Kinder im Kanton Tessin diejenige von Basel-Stadt, da durch diese Versorgung am Wohnsitz der Kinder nichts geändert würde (ZGB Art. 25, 26; EGGER zu Art. 26 Nr. 5). Weder beruft sich indessen der Regierungsrat von Basel-Stadt für die Ablehnung des Angebots des tessinischen Departements des Innern vom 3. Oktober 1939 auf einen Beschluss des zuständigen baselstädtischen Vormundschaftsorgans (Vormundschaftsrats), wodurch die Zustimmung zu dieser Lösung versagt worden wäre weil sie dem mit der Versorgung verfolgten Zweck der Fürsorge für die Kinder nicht entspreche, noch macht er für die Ablehnung seinerseits solche Gründe

Seite: 36

geltend (dass in der Unterbringung in dem vom genannten Departement bezeichneten Heim keine geeignete Versorgung i. S. von Art. 284 ZGB liegen würde). Vielmehr führt er ausschliesslich Gründe an, die hiemit augenscheinlich nichts zu tun haben, nämlich dass die Verhältnisse in dem nicht von der Versorgung betroffenen Teil der Familie dadurch nicht gebessert und die Misshelligkeiten unter den Ehegatten und deren anfechtbare Wirtschaftsführung fort dauern würden. Erwägungen dieser Art können aber für die angefochtene Ausweisung nicht ausreichen, wenn die verfassungsmässige Voraussetzung dazu fehlt, nämlich die Verweigerung einer angemessenen Unterstützung durch den Heimatkanton. Der Kanton Basel-Stadt wendet auch nicht etwa ein, dass er sich der in Frage stehenden Teilung der Familie auf Grund von Art. 14 IV des Konkordats von 1937 nicht zu unterziehen brauche, wonach einzelne Glieder einer Unterstützungseinheit nur mit Zustimmung des Wohnkantons heimgerufen werden können. Es ist deshalb nicht zu untersuchen, welche Wirkung dieser Bestimmung gegenüber einer staatsrechtlichen Beschwerde der nicht vom «Heimruf» betroffenen Familienglieder zukommen könnte, wodurch sie sich der Erstreckung der Ausweisung auf sie wegen Nichtzutreffens der verfassungsmässigen Erfordernisse widersetzen. Ebenso kann offen bleiben, wie es sich verhielte, wenn die Unterstützungsbedürftigkeit nur aus dem Unvermögen des Familienhauptes hervorginge für die Kinder aufzukommen, ohne dass eine Verfügung der Vormundschaftsbehörde des Wohnsitzes nach Art. 284 ZGB ergangen wäre, d.h. ob auch dann der Heimatkanton die Ausweisung dadurch abwenden könnte, dass er die Kinder in einer seiner Anstalten auf seine Kosten unterbringt (Es würde darin eine armenpolizeiliche Wegnahme der Kinder liegen,

EGGER zu Art. 282 ZGB Nr. 7, und es frägt sich, ob der Niederlassungskanton zur Vollstreckung einer solchen polizeilichen Verfügung eines anderen Kantons auf seinem Gebiet Hand bieten müsste).

Seite: 37

Ob der Kanton Tessin der Ausweisungsverfügung nicht widersprochen hat, ist für die verfassungsmässige Rechtsstellung der davon betroffenen Personen unerheblich. Sollte sich herausstellen, dass der Rekurrent Canonica auch bei dem herabgesetzten Familienbestande, wie er nach Unterbringung der vier älteren Kinder im Kanton Tessin bleibt, wiederum gezwungen sein wird, die öffentliche Wohltätigkeit in Basel dauernd zu beanspruchen, so steht es dem Kanton Basel-Stadt frei, die Ausweisung dannzumal neuerdings zu verfügen. Zur Zeit liegen hierfür keine genügenden Anhaltspunkte vor bei dem unbedeutenden Betrage, der im Jahre 1939 allein noch bezogen worden ist.

Demnach erkennt das Bundesgericht:

Die Beschwerde wird gutgeheissen und der Entscheid des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt vom 7. November 1939 im Sinne der Erwägungen aufgehoben