

## S. 243 / Nr. 47 Interkantonaies Armenunterstützungsrecht (d)

BGE 69 I 243

47. Urteil vom 25. Oktober 1943 i. S. Zürich gegen St. Gallen.

## Regeste:

Begriff der staatsrechtlichen Streitigkeiten zwischen Kantonen im Sinne des Art. 175 Abs. 1 Ziff. 2 und des Art. 177 OG und der Bürgerrechtsstreitigkeiten zwischen Gemeinden verschiedener Kantone im Sinne des Art. 110 BV und des Art. 49 OG. Eine solche Streitigkeit liegt nicht vor, wenn die beiden Heimatkantone eines Doppelbürgers oder dessen Heimatgemeinden sich darüber streiten, ob der Doppelbürger gültig auf das Bürgerrecht des einen Kantons verzichtet hat und aus diesem entlassen worden ist.

Unterstützung einer Person mit zwei Kantonsbürgerrechten. Soweit die beiden Heimatkantone die gemeinsame Unterstützung vereinbart haben, hat der nachfolgende Verzicht des Doppelbürgers auf das Bürgerrecht des einen Kantons und die Entlassung aus diesem Bürgerrecht nicht zur Folge, dass die Unterstützungspflicht dieses Kantons dahinfällt.

Notions du « différend de droit public » prévu à l'art. 175, al. 1, 20 OJ, de la « contestation de droit public » prévue à l'art. 177 OJ et des « contestations entre communes de différents cantons, touchant le droit de cité » prévues aux art. 110 dernier alinéa CF et 49 OJ. Pareille contestation n'existe pas lorsque le conflit entre les deux cantons d'origine d'un citoyen qui a une double bourgeoisie ou entre ses deux communes d'origine porte sur la renonciation valable à l'un des droits de cité cantonaux et sur la perte de ce droit.

Seite: 244

Assistance d'une personne possédant deux droits de cité de différents cantons. En tant que les deux cantons sont convenus de fournir ensemble l'assistance, la renonciation ultérieure au droit de cité de l'un des cantons et la perte de ce droit ne rendent point caduc le devoir d'assistance de ce canton.

Nozione di « questioni di diritto pubblico » previste dall'art. 175 op. 1 cifra 2, di « contestazioni di diritto pubblico » previste dall'art. 177 OGF e di « contestazioni sui diritti di cittadinanza fra comuni di diversi cantoni » previste dagli art. 110 op. 2 CF e art. 49 OGF.

Una siffatta contestazione non esiste, quando il conflitto tra i due cantoni d'origine d'un cittadino che ha una doppia attinenza o tra i due comuni verte sulla validità della rinuncia ad uno dei diritti di cittadinanza cantonali e sulla perdita di questo diritto.

Assistenza d'una persona che possiede due diritti di cittadinanza di cantoni differenti. In quanto i due cantoni hanno convenuto di prestare insieme l'assistenza, la rinuncia ulteriore al diritto di cittadinanza di uno di essi e la perdita di questo diritto non rendono caduco l'obbligo di assistenza di questo cantone.

A. Der Kanton Zürich ist mit Ausnahme von drei Gemeinden auf den 1. Januar 1927 der internationalen Vereinbarung betr. die Unterstützung von Doppelbürgern beigetreten (AS 42 S.250, Entscheid des Bundesgerichtes i. S. Zürich g. Glarus vom 22. Juni 1928 S. 3), ebenso der Kanton St. Gallen für die Zeit vom 1. Januar 1927 bis zum 31. Dezember 1938 (AS 42 S. 878; 54 S. 432).

Johann Vogel, geb. in Flawil am 5. April 1909, ist Bürger der Gemeinde Horgen, wohin er nach den Akten in der Primarschulzeit gekommen ist. Er war auch Bürger von Bütschwil im Kanton St. Gallen. Wegen Vornahme unsittlicher Handlungen mit Kindern und vor solchen ist er wiederholt bestraft worden, am 3. Dezember 1929, 3. März 1933, 10. März und 28. Juni 1938, 15. Januar 1941. Als er sich in Wädenswil bettelnd herumtrieb, wurde er am 8. November 1933 im Bürgerheim (Armenanstalt) in Horgen untergebracht und musste sich die Armenpflege von Horgen seiner annehmen. Sie setzte sich mit der Armenbehörde von Bütschwil in Verbindung und ersuchte sie um den Ersatz der Hälfte des Kostgeldes, das täglich Fr. 3.- ausmachte. Bütschwil fand jedoch das Kostgeld zu hoch und machte den Vorschlag, Vogel

Seite: 245

in einer andern Anstalt zu versorgen. Auf Veranlassung der Armenpflege von Horgen beschloss darauf der Bezirksrat von Horgen am 7. Februar 1934, Vogel für drei Jahre in eine Arbeitserziehungsanstalt einzuweisen, und die Justizdirektion des Kantons Zürich verfügte am 13. Februar, dass Vogel für die genannte Zeit in die Arbeitserziehungsanstalt Uitikon a. A. aufzunehmen sei. Horgen gab Bütschwil hievon Kenntnis und ersuchte um Übernahme der Hälfte der Kosten dieser Versorgung und der vorhergehenden im Bürgerheim in Horgen. Bütschwil sollte danach für die bisherige Versorgung Fr. 1.10 und für die neue 75 Rp. täglich bezahlen und erklärte sich hiemit einverstanden. Auch die Kosten einer zahnärztlichen Behandlung wurden von beiden Gemeinden je

zur Hälfte übernommen. Am 30. April 1935 erstattete die Psychiatrische Poliklinik für Kinder und Jugendliche in Zürich ein Gutachten über Vogel, das zum Schlusse kommt, es bestehe bei ihm eine latente Geisteskrankheit (Schizophrenie), eine aussergewöhnliche Sexualneurose (Pädophilie) und ein hohes Mass von Verwahrlosung. Auf Grund eines Vorschlages der Poliklinik verfügte die Justizdirektion des Kantons Zürich am 2. Oktober 1935, dass gegen Vogel das Entmündigungsverfahren einzuleiten und er vorläufig in die Heilanstalt Burghölzli zu versetzen sei. Von hier wurde er am 28. Oktober 1935 der Kostenersparnis wegen in das kantonale Asyl in Wil (St. Gallen) übergeführt. Die Armenbehörde von Bütschwil schrieb der Armenpflege von Horgen am 20. November 1935, sie wahre sich das Recht des Rückgriffs für die Hälfte der daraus entstehenden Kosten. Ausserdem sandte sie der Direktion des Armenwesens des Kantons Zürich ein von ihr am 5. Dezember 1935 ausgefülltes, der interkantonalen Vereinbarung betr. die Unterstützung von Doppelbürgern entsprechendes Formular, womit sie Anspruch auf die vom Kanton Zürich nach Art. 1 der Vereinbarung zu leistenden Rückvergütungen an die Unterstützungskosten erhob. Darin erklärte die Armenbehörde von Bütschwil,

Seite: 246

dass Vogel jedenfalls dauernd unterstützungsbedürftig sei und wegen Geisteskrankheit im kantonalen Asyl in Wil auf Kosten der beiden heimatlichen Armenkassen Bütschwil und Horgen je zur Hälfte versorgt werde. Am Schlusse heisst es: « Bisher hatten die beiden Heimatgemeinden Bütschwil und Horgen gemeinsam die entstandenen Erziehungs- und Versorgungskosten je zur Hälfte getragen und wird auch in Zukunft so gehalten werden müssen.» Horgen übernahm denn auch die Hälfte der Kosten der Versorgung im Asyl in Wil, nachdem es die Herabsetzung der Tagestaxe auf Fr. 3.- erreicht hatte. Am 25. Oktober 1935 hatte das Waisenamt Horgen, nachdem die Psychiatrische Poliklinik für Kinder und Jugendliche ihr Gutachten vom 30. April 1935 am 17. Oktober ergänzt hatte, beschlossen, die Entmündigung des Vogel wegen Geisteskrankheit zu beantragen. Der Bezirksrat von Horgen gab diesem Antrag durch Beschluss vom 30. Dezember 1935 Folge. Er überliess die Bestellung des Vormundes der Vormundschaftsbehörde von Bütschwil und überwies ihr die Akten zur Weiterführung der Vormundschaft. Diese Behörde bestellte denn auch einen Vormund. Am 15. November 1937 schrieb die Armenbehörde Bütschwil der Armenpflege Horgen, Vogel sei nunmehr ins Bürgerheim von Bütschwil versetzt worden und werde hier bleiben, die Kosten von Fr. 2.- täglich seien zur Hälfte von Horgen zu tragen. Doch wurde Vogel im Januar oder Februar 1938 aus dem Bürgerheim entlassen und trat eine Stelle an. Im Frühling dieses Jahres kam er sodann in den Kanton Zürich. Da er sich aber in der Freiheit wieder unzüchtiger Handlungen mit Kindern schuldig machte, ergingen gegen ihn die Strafurteile des Bezirksgerichts Altotgenburg vom 10. März und des Bezirksgerichts Zürich vom 28. Juni 1938. Deshalb ersuchte die Justizdirektion des Kantons Zürich gemäss einer Verfügung vom 13. August 1938 das Justizdepartement des Kantons St. Gallen, dafür besorgt zu

Seite: 247

sein, dass Vogel nach dem Strafvollzug wieder in einer geeigneten Anstalt versorgt und ohne seine Zustimmung nicht mehr auf freien Fuss gesetzt werde, und beauftragte das kantonale Polizeikommando, Vogel nach dem Strafvollzug den st. gallischen Behörden zuzuführen. Das Departement des Innern des Kantons St. Gallen antwortete der zürcherischen Justizdirektion am 22. September 1938, es wäre richtiger gewesen, wenn die Vormundschaft weiterhin in Zürich geführt worden wäre; deshalb wäre es ein Akt begründeten und angemessenen Entgegenkommens, wenn die Heimatgemeinde Horgen die Hälfte der Versorgungskosten übernehme; unter dieser Voraussetzung erkläre sich das Departement bereit, Vogel den zürcherischen Behörden abzunehmen und in einer st. gallischen Anstalt, zunächst im Asyl in Wil, zu versorgen. Die Armenpflege Horgen teilte darauf am 29. September 1938 der Justizdirektion des Kantons Zürich mit, dass sie beschlossen habe, für die Hälfte der heimatlichen Versorgungskosten von Fr. 2.- oder Fr. 2.20 im Tag Gutsprache zu leisten. Der Regierungsrat des Kantons St. Gallen beschloss am 14. Oktober 1938, Vogel auf unbestimmte Zeit im Asyl Wil zu versorgen und die Kosten der Versorgung den Heimatgemeinden Horgen und Bütschwil aufzulegen. Wegen guten Betragens wurde Vogel, der unterdessen kastriert worden war, am 25. Juli 1939 aus dem Asyl entlassen und kam nach Dietikon in den Kanton Zürich. Dort wurde er in der Folge arbeitslos wegen unbefriedigender Leistungen und beging wiederum unzüchtige Handlungen mit einem Kind. Deshalb wurde er am 20. November 1940 verhaftet, nach der Einvernahme nach Bütschwil heimgeschafft und dort im Bürgerheim untergebracht. Wegen der erwähnten Handlungen wurde er am 15. Januar 1941 bestraft. Die Armenbehörde von Bütschwil hatte unterdessen der Armenpflege von Horgen am 29. November 1940 geschrieben, der Gemeinderat von Bütschwil habe beschlossen, Vogel nach Art. 1 lit. a und b des Gesetzes über die Versorgung arbeitsscheuer

Seite: 248

und liederlicher Personen in Zwangsarbeitsanstalten für die Dauer von zwei Jahren in der Arbeitserziehungsanstalt Bitzi unterzubringen, in der Meinung, dass die Kosten von beiden Heimatgemeinden je zur Hälfte zu tragen seien. Die Armenpflege von Horgen erklärte sich mit dieser Versorgung und der Übernahme der Hälfte der Kosten einverstanden. Darauf genehmigte der Regierungsrat des Kantons St. Gallen den Versorgungsbeschluss des Gemeinderates von Bütschwil vom 28. November 1940. Da Vogel am 19. Mai 1941, als er sich in der Anstalt Bitzi befand, einen Fluchtversuch machte, fragte das Polizeidepartement des Kantons St. Gallen den Gemeinderat von Horgen durch Schreiben vom 24. Juli 1941 an, ob er damit einverstanden sei, dass Vogel auf die Dauer von drei Jahren in der kantonalen Strafanstalt verwahrt werde, und ob Horgen bereit sei, zusammen mit Bütschwil die daraus entstehenden Kosten zu tragen. Die Armenpflege von Horgen stimmte der vorgeschlagenen Verwahrung zu und erklärte, die Hälfte der Kosten übernehmen zu wollen. Der Regierungsrat des Kantons St. Gallen beschloss darauf am 22. August 1941, Vogel für drei Jahre in die kantonale Strafanstalt zu versetzen, und bestimmte, dass die Kosten zu gleichen Teilen von den beiden Heimatgemeinden zu tragen seien.

Vogel, der in der Strafkolonie im Saxerriet arbeiten musste, erklärte am 28. November 1942, dass er auf das Bürgerrecht der Gemeinde Bütschwil und des Kantons St. Gallen verzichten wolle. Der Vormund, die Waisenbehörde, der Ortsverwaltungsrat und der Gemeinderat von Bütschwil stimmten diesem Verzicht und der Entlassung aus dem Bürgerrecht zu. Der Regierungsrat des Kantons St. Gallen beschloss am 5. Januar 1943, dem Zustimmungsbeschluss des Waisenamtes von Bütschwil die obervormundschaftliche Genehmigung zu erteilen und Vogel aus dem st. gallischen Gemeinde- und Kantonsbürgerrecht zu entlassen. Vogel ersuchte nunmehr um Entlassung aus der Vormundschaft der Gemeinde Bütschwil und um Versetzung in eine zürcherische Anstalt.

Seite: 249

B. Am 24. Juni 1943 hat der Regierungsrat des Kantons Zürich gegen den Kanton St. Gallen eine staatsrechtliche Klage erhoben mit dem Antrag, die Entlassung Vogels aus dem Bürgerrecht der Gemeinde Bütschwil und aus dem st. gallischen Kantonsbürgerrecht sei nichtig zu erklären und der Kanton St. Gallen zu verpflichten, sich weiterhin zur Hälfte an den entstehenden Versorgungskosten und übrigen Unterstüzungsauslagen zu beteiligen.

Die Klage ist wie folgt begründet: Für das Begehren der Entlassung aus dem st. gallischen Kantons- und Gemeindebürgerrecht hätten keine guten Gründe bestanden. Es sei einzig und allein darauf zurückzuführen, dass Vogel sich der strengen Verwahrung in der st. gallischen Strafanstalt entziehen wollte und hoffte, nachher im Kanton Zürich mit einer mildern Versorgung davon zu kommen oder in Freiheit gesetzt zu werden. Die Bürgerrechtsentlassung liege daher nicht im erwiesenen Interesse des Mündels. Da dieser almosengenössig sei, handle es sich zudem um einen Rechtsmissbrauch, nämlich um einen Missbrauch der vormundschaftlichen Macht über einen Geisteskranken. Diese Macht sei dazu verwendet werden, um bedeutende dauernde Armenlasten auf die andere Doppelbürgergemeinde abzuwälzen. Das verstosse gegen Art. 2 Abs. 2 ZGB.

C. Der Regierungsrat des Kantons St. Gallen hat die Abweisung der Klage unter Kostenfolge beantragt und u. a. ausgeführt: Der Verlust des st. gallischen Bürgerrechts beeinträchtige die Interessen Vogels nicht in erheblichem Masse. Er werde in gleicher Weise wie bisher unterstützt werden. Ein Doppelbürgerrecht gebe einer Heimatgemeinde nicht den Anspruch darauf, dass der Doppelbürger auf das Bürgerrecht der andern Gemeinde nicht verzichte. Jene Gemeinde müsse die aus einem solchen Verzicht entstehenden Nachteile hinnehmen. Übrigens habe die Gemeinde Bütschwil bis Jetzt es nicht abgelehnt, Vogel zu unterstützen, obwohl ihr das Recht hiezu zugestanden wäre. Anders wäre es, wenn die

Seite: 250

st. gallischen Behörden Vogel zum Verzicht auf das st. gallische Bürgerrecht veranlasst hätten. Dann würde wohl eine Unterstüzungspflicht des Kantons St. Gallen nach den Ausführungen in BGE 53 I S. 312 noch bestehen. Vogel habe aber von sich aus, ohne dass es ihm nahe gelegt werden wäre, den Verzicht erklärt. Nach Art. 37 Abs. 1 KV könne ein Bürger des Kantons St. Gallen, der zugleich ein anderes Kantonsbürgerrecht besitze, auf das st. gallische Bürgerrecht verzichten (vgl. auch BGE 55 I S. 9 Erw. 2). Die Entlassung des Vogel aus dem st. gallischen Bürgerrecht bilde daher keinen Rechtsmissbrauch.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:

1. Nach Art. 175 Abs. 1 Ziff. 2 und Art. 177 OG hat das Bundesgericht als Staatsgerichtshof staatsrechtliche Streitigkeiten zwischen den Kantonen zu beurteilen, sofern eine Kantonsregierung seinen Entscheid anruft. Wenn jemand in zwei Kantonen heimatberechtigt ist und auf das Bürgerrecht des einen Kantons verzichtet, so ist jedoch ein Streit zwischen den beiden Kantonen über die Gültigkeit dieses Verzichtes oder der infolgedessen ausgesprochenen Entlassung aus dem Bürgerrecht des einen Kantons als Hauptfrage nicht eine staatsrechtliche Streitigkeit zwischen

Kantonen, weil er nicht ein interkantonales, sondern lediglich ein innerkantonales Rechtsverhältnis zwischen einem Kanton und einem seiner Bürger betrifft. Es handelt sich dabei auch nicht um eine Bürgerrechtsstreitigkeit zwischen Gemeinden verschiedener Kantone im Sinne des Art. 110 BV und des Art. 49 OG. Eine derartige Streitigkeit liegt nach der Praxis nur dann vor, wenn solche Gemeinden sich darüber streiten, ob jemand das Bürgerrecht in der einen oder in der andern Gemeinde besitzt, nicht auch dann, wenn streitig ist, ob er Bürger von beiden Gemeinden oder nur von einer ist. Verzichtet jemand, der das Bürgerrecht von zwei Kantonen besitzt, auf das eine, so ist der andere Heimatkanton nicht legitimiert, dem

Seite: 251

Bundesgericht die Frage der Gültigkeit des Verzichtes als Hauptfrage zum Entscheid vorzulegen; denn er hat am Bestand des Bürgerrechtsverhältnisses im andern Kanton höchstens ein tatsächliches, kein rechtliches Interesse (vgl. BGE 5 S. 456; 8 S. 79 f., 867; 9 S. 573; 18 S. 84; 35 I S. 457 Erw. 1; 55 I S. 9 ff.). Soweit der Kanton Zürich beantragt, die Entlassung des Johann Vogel aus dem Bürgerrecht der Gemeinde Bütschwil und des Kantons St. Gallen sei ungültig zu erklären, ist daher auf die Klage nicht einzutreten.

Dagegen liegt eine grundsätzlich vom Bundesgericht zu beurteilende staatsrechtliche Streitigkeit zwischen Kantonen insoweit vor, als Zürich beantragt, St. Gallen sei zu verpflichten, die Hälfte der Kosten der Unterstützung des Johann Vogel zu tragen oder zu ersetzen (vgl. BGE 55 I S. 34 Erw. 1; 64 I S. 408; 66 I S. 169). Dabei kann die Frage der Gültigkeit der Entlassung des Vogel aus dem st. gallischen Kantonsbürgerrecht als Vorfrage vom Bundesgericht geprüft werden.

2 . Ursprünglich wurden dauernd unterstützungsbedürftige Personen mit mehreren Kantonsbürgerrechten im schweizerischen Bundesstaat im allgemeinen von allen ihren Heimatkantonen gemeinsam unterstützt. Hierin brachte das Bundesgericht durch seine Praxis eine Änderung, indem es erklärte, das Bundesrecht enthalte keine Norm, die es gestatten würde, einen Heimatkanton eines Doppelbürgers zu verpflichten, die dem andern Heimatkanton aus der Unterstützung erwachsenden Auslagen teilweise zu ersetzen (BGE 23 S. 1467 ff.; 29 I S. 449 Erw. 2; nicht veröffentlichte Entscheide i. S. Neuenburg g. Bern v. 15. Juni 1904, i. S. Kirchgemeinde Sulgen g. St. Gallen v. 25. März 1915; GUBLER, Interkantonales Armenrecht, Berner Diss. 1917 S. 63 ff.). Immerhin liess das Bundesgericht in BGE 55 S. 37 Erw. 3 die Frage offen, ob ein Heimatkanton eines Doppelbürgers, der diesen infolge eines Begehrens des Niederlassungskantons aufnehmen muss, ein Rückgriffsrecht gegenüber dem

Seite: 252

andern Heimatkanton habe, nachdem es schon in BGE 23 S. 1468 f. zu dieser Frage mit Rücksicht auf die Umstände des konkreten Falles nicht auch vom Gesichtspunkt der Geschäftsführung ohne Auftrag oder der Regresspflicht in Solidarverhältnissen grundsätzlich Stellung genommen hatte. Auf Grund dieser Praxis weigerte sich im allgemeinen der Heimatkanton eines Doppelbürgers, der im andern Heimatkanton wohnte, an dessen Unterstützung beizutragen. Die gemeinsame Unterstützung blieb in der Regel nur noch bestehen für Doppelbürger, die in keinem ihrer Heimatkantone wohnten, aber ohne Anerkennung einer Pflicht hiezu (GUBLER a.a.O. S. 69 ff.). Dieser Rechtszustand wurde vom Eidgenössischen Politischen Departement als unbefriedigend empfunden; es schlug in einem Kreisschreiben vom 4. Februar 1925 den Kantonsregierungen eine Vereinbarung vor, wonach die Kantone für die Kosten der Unterstützung ihrer gemeinsamen Angehörigen gemeinsam zu gleichen Teilen aufzukommen hätten. Dabei äusserte es sich wie folgt: « In den Fällen, wo es sich um Hilfeleistung an Personen handelt, die in mehreren Kantonen heimatgenössig sind, fehlt es an einer festen Regelung der Unterstützungspflicht. Wie Ihnen bekannt ist, hat das Bundesgericht unterm 16. Oktober 1903 in einem solchen Streitfalle erkannt, dass eine bundesrechtliche Norm, welche den einen Heimatkanton zum verhältnismässigen Ersatz armenrechtlicher Kosten gegenüber dem zweiten Heimatkanton des Unterstützten verpflichte, nicht existiere und eine entsprechende Forderung vom Richter nicht geschützt werden könne. Aus diesem Entscheide lässt sich eine positive Handhabe, in welcher Weise die Unterstützung von Doppelbürgern von den beteiligten Kantonen zu tragen sei, nicht herleiten. Die praktische Konsequenz des Urteils ging in casu dahin, dass derjenige Heimatkanton, in welchem der Doppelbürger seinen Wohnsitz hatte, die Kosten der Unterstützung desselben allein tragen musste. Diese Lösung eignet sich indessen nicht zur grundsätzlichen, allgemein anwendbaren

Seite: 253

Regelung der umstrittenen Frage; denn sie könnte leicht zu unbilliger Belastung und viceversa Entlastung führen (wenn beispielsweise der zu Unterstützende erst kurz vor Eintritt der Hilfsbedürftigkeit eventuell in Voraussicht derselben seinen Wohnsitz vom einen Heimatort nach dem andern verlegt hatte). Auch würde diese Regelung versagen, sobald der unterstützungsbedürftige

Doppelbürger ausserhalb seiner beiden Heimatkantone wohnt. Solange nun die Unterstützung der Doppelbürger nicht durch ein allgemein anerkanntes, festes System geordnet wird, herrscht auf diesem Gebiete der Armenfürsorge eine unzuträgliche Regellosigkeit und die Fälle sind nicht selten, wo eine Einigung zwischen den beteiligten Kantonen nicht zustande kommt, indem jeder derselben, gestützt auf die von ihm vertretene Rechtsauffassung, die Unterstützung verweigert bzw. die Fürsorgepflicht dem andern Heimatkanton zuschiebt. Besonders unbefriedigend gestaltet sich die Sachlage, wenn es sich um die Übernahme eines aus dem Auslande oder einem dritten Kanton heimgeschafften Hilfsbedürftigen oder um die von dem dritten Kanton gemäss Art. 45, Abs. 3, der Bundesverfassung geforderte «angemessene Unterstützung» eines solchen seitens der Heimatbehörden handelt. Die Behandlung solcher strittiger Fälle führt erfahrungsgemäss zu langwierigen Korrespondenzen und Erörterungen. Inzwischen entbehrt der Doppelbürger die benötigte Hilfeleistung; falls er ärztlicher Pflege oder dringender Versorgung bedarf, so kann durch solche Weiterungen verhängnisvoller Schaden entstehen. Wir halten dafür, dass ein solcher Zustand, welcher der Armenfürsorge unseres Landes nicht zu Ehre gereicht, dringend der Abhülfe ruft... » (s. nicht veröffentlichten Entscheid des Bundesgerichtes i. S. Basel-Stadt g. Luzern v. 15. Febr. 1929). Es kam dann zur Vereinbarung betr. die Unterstützung von Bedürftigen, die mehrere Kantonsbürgerrechte besitzen. Sie wurde von 16 Kantonen unterzeichnet. vom Bundesrat am 28. Mai 1926 genehmigt

Seite: 254

und auf den 1. Juni 1926 in Kraft erklärt (AS 42 S. 250). Später traten ihr noch 4 weitere Kantone bei (AS 42 S. 433, 781, 878; nicht veröffentlichter Entscheid des Bundesgerichtes i. S. Zürich g. Glarus v. 22. Juni 1928 S. 3). Andererseits traten aber 12 Kantone von der Vereinbarung wieder zurück (AS 42 S. 433; 43 S. 276; 44 S. 440; 46 S. 426; 47 S. 360, 411; 48 S. 396; 50 S. 616; 52 S. 672; 54 S. 432, 932; 55 S. 302), SO dass sie nur noch für 8 Kantone gilt und daher nur noch beschränkte Bedeutung hat. Zwischen Neuenburg und Bern besteht eine besondere Vereinbarung vom Juni 1939 (s. nicht veröffentlichten Entscheid des Bundesgerichtes i. S. Neuenburg g. Bern V. 13. Sept. 1940). Der Zustand, über den sich das Eidgenössische Politische Departement im Kreisschreiben vom 4. Februar 1925 beklagt hat, besteht daher in erheblichem Masse auch heute noch; es dürfte sich somit rechtfertigen, die bisherige Rechtsprechung des Bundesgerichtes in Beziehung auf die Unterstützung von interkantonalen Doppelbürgern, die ja auch mit gewissen Vorbehalten verknüpft worden ist, von neuem eingehend auf ihre Richtigkeit zu überprüfen, soweit in einem konkreten Streitfall ein Anlass hiezu vorliegt. Insbesondere stellt sich die Frage, inwieweit jene Rechtsprechung vereinbar ist mit den Grundsätzen, von denen das Bundesgericht im allgemeinen bei Beurteilung von interkantonalen Streitigkeiten über Armenunterstützung ausgegangen ist; es hat dabei erklärt, die Kantone seien verpflichtet, bei ihrem Verhalten gegenüber unterstützungsbedürftigen Ausländern angesichts der zwischen ihnen bestehenden Solidarität, Interessengemeinschaft auf einander gehörig Rücksicht zu nehmen, sie hafteten einander in Bezug auf Unterstützungsbedürftige nach den Grundsätzen über die Geschäftsführung ohne Auftrag, zumal wenn ein Kanton eine Unterstützung übernehmen müsse, die bei richtigem Verhalten einem andern obgelegen wäre (BGE 8 S. 443 Erw. 3; 31 I S. 407 Erw. 2; 43 I S. 308 ff.; 44 I S. 75 f.; 46 I S. 455 ff.; 47 I S. 327 ff.; 50 I S. 127 ff., Erw. 2; 51 I S. 329; 52 I S. 389 ff.; 53 I S. 311 f.; 64 I S. 410 ff.).

Seite: 255

3. Es steht nach den Akten fest, dass die Kosten der Unterstützung des Johann Vogel seit dem Jahre 1933 stets von den Kantonen Zürich und St. Gallen, den Gemeinden Horgen und Bütschwil, zu gleichen Teilen getragen werden sind. Es kam zwischen ihnen jeweilen zu einer Einigung über die Versorgung in einer Anstalt eines der beiden Kantone, wenn sich eine solche als nötig erwies, und die Behörden des andern Kantons erklärten sich dann immer ohne Ausnahme bereit, die Hälfte der Kosten der Versorgung, des Lebensunterhaltes zu übernehmen. Eine solche Vereinbarung kam insbesondere zustande im November oder Dezember 1935, nachdem Vogel aus einer zürcherischen Anstalt in eine st. gallische übergeführt worden war und damit eine bis heute dauernde Periode begonnen hatte, während der die Versorgung stets in st. gallischen Anstalten erfolgte. Damals erklärte Bütschwil sogar, die Erziehungs- und Versorgungskosten seien für alle Zukunft von beiden Heimatgemeinden je zur Hälfte zu tragen, und Horgen stimmte dem zu, wenn nicht ausdrücklich, so doch stillschweigend. Das geschah freilich zur Zeit, als noch beide Kantone der interkantonalen Vereinbarung über die Unterstützung von Doppelbürgern angeschlossen waren. Aber auch nachdem St. Gallen den Rücktritt von der Vereinbarung erklärt hatte und dieser wirksam geworden war, wurde das Übereinkommen zwischen ihnen über die gemeinsame Pflicht zur Unterstützung des Johann Vogel erneuert, zunächst dann, als dieser nach einer gewissen Zeit der Freiheit wieder in einer Anstalt versorgt werden musste, nämlich im Herbst 1938, dann wieder im Dezember 1940 und endlich im Juli oder August 1941, als die heute noch dauernde Verwahrung in der kantonalen Strafanstalt in St.

Gallen vereinbart wurde. Es kann nun hier dahingestellt bleiben, ob schon aus einem interkantonalen Doppelbürgerrecht an und für sich bei Unterstützungsbedürftigkeit des Doppelbürgers eine Solidarität, Interessengemeinschaft der beiden Heimatkantone entspringt, wie sie für die Kantone gegenüber bedürftigen Ausländern angenommen

Seite: 256

worden ist. Zum mindesten ist eine solche Gemeinschaft zwischen Zürich und St. Gallen gegenüber dem unterstützungsbedürftigen Vogel entstanden durch ihre letzte Vereinbarung vom Juli oder August 1941 über die Verwahrung auf gemeinsame Kosten in der Strafanstalt. Obwohl diese Vereinbarung auf Grund des Doppelbürgerrechts des Vogel erfolgte, ist sie nicht durch den Verzicht auf das st. gallische Bürgerrecht und die Entlassung aus diesem unwirksam geworden und zwar auch dann nicht, wenn diese Entlassung rechtsgültig war. Eine Interessengemeinschaft, Solidarität der Kantone gegenüber einem Unterstützungsbedürftigen hat nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts zur Folge, dass nicht ein Kanton durch Handlungen, die er im eigenen Interesse vornimmt, seine Unterstützungslast auf einen andern Kanton abwälzen kann (BGE 43 I S. 309 f. Erw. 3; 46 I S. 456 ff.; 53 I S. 311 f.). Die Entlassung aus dem Bürgerrecht des Kantons St. Gallen konnte somit die von diesem Kanton übernommene Unterstützungspflicht für die dreijährige Dauer der Verwahrung in der Strafanstalt nicht beseitigen. Die Klage ist daher in diesem Sinne gutzuheissen.

Was mit Vogel nach dem Ablauf der Verwahrungszeit geschieht, ist noch ungewiss. Es ist nicht sicher, dass die Unterstützungsbedürftigkeit fortdauern wird. Unter diesen Umständen kann zur Zeit die Frage offen bleiben, ob der Kanton St. Gallen oder die Gemeinde Bütschwil auch nachher noch für die Hälfte der Kosten der Unterstützung aufkommen muss, sofern sich eine solche weiter als nötig erweist. Es steht jeder Partei frei, das Bundesgericht wieder zum Entscheid hierüber anzurufen, wenn die Unterstützungsbedürftigkeit fortdauern oder von neuem eintreten sollte und die Parteien sich über die Tragung der Kosten nicht einigen können.

Demnach erkennt das Bundesgericht:

Die Klage wird in dem Sinn teilweise gutgeheissen, dass der Kanton St. Gallen (die Gemeinde Bütschwil)

Seite: 257

verpflichtet wird, weiter die Hälfte der Kosten der am 22. August 1941 angeordneten Einweisung des Johann Vogel in die Strafanstalt des Kantons St. Gallen zu tragen. Im übrigen wird die Klage im Sinne der Erwägungen abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist