

S. 233 / Nr. 38 Staatsrecht (d)

BGE 71 I 233

38. Auszug aus dem Urteil vom 28. Mai 1945 i.S. Kanton Wallis gegen Kanton Zürich.

Seite: 233

Regeste:

Niederlassungsfreiheit, interkantonales Armenrecht.

Bei bloss vorübergehender Unterstützungsbedürftigkeit des Niedergelassenen ist der Wohnkanton zu dessen Unterstützung verpflichtet, ohne gegenüber dem Heimatkanton einen Anspruch auf Heimschaffung oder Ersatz seiner Auslagen zu haben; Bestätigung der Rechtsprechung (Erw. 2).

Recht des Heimatkantons, sich einer ungerechtfertigten Heimschaffung wegen Verarmung durch staatsrechtliche Klage (Art. 83 lit. b OG) zu widersetzen (Erw. 1).

Liberté d'établissement. Assistance publique intercantonale.

En cas d'indigence passagère de la personne établie, le canton du domicile est tenu de l'assister, sans pouvoir exiger le rapatriement de l'indigent ou le remboursement des frais occasionnés. Confirmation de la jurisprudence. (Consid. 2.)

Faculté du canton d'origine de s'opposer par une demande de droit public au renvoi injustifié pour cause d'indigence (art. 83 lettre b OJ). (Consid. 1)

Libertà di domicilio; assistenza pubblica intercantonale.

In caso di bisogno d'assistenza di natura temporanea, il cantone di domicilio è obbligato ad assistere il domiciliato senza poter esigerne il rimpatrio o chiedere il rimborso delle sovvenzioni; giurisprudenza confermata (consid. 2).

Diritto del cantone d'insorgere contro un rimpatrio ingiustificato dell'indigente, mediante azione di diritto pubblico: art. 83 lett. b OGF (consid. 1).

Aus dem Tatbestand:

A. Die in Biel-Goms (Kt. Wallis) heimatberechtigte Konstanze Zeiter hat sich Mitte August 1944 in Zürich niedergelassen. Am 7. November 1944 wurde sie wegen

Seite: 234

eine Unterleibsleidens in die kantonale Frauenklinik aufgenommen. Da sie die Pflegekosten von Fr. 5. täglich nicht bezahlen konnte, ersuchte die zürcherische Armendirektion das Departement des Innern des Kantons Wallis, die zuständige Armenbehörde zur Übernahme der heimatlichen Versorgung zu veranlassen, falls sie es nicht vorziehe, für die Kosten aufzukommen, für welche die Heimatbehörde auf jeden Fall ab 20. Dezember 1944 in Anspruch genommen werde. Das Departement des Innern des Kantons Wallis wies das Gesuch ab, da es sich um eine vorübergehende und daher nach der BV vom Wohnkanton zu leistende Unterstützung handle. Darauf teilte der Regierungsrat des Kantons Zürich dem Staatsrat des Kantons Wallis mit, dass er am 11. Januar 1945 gestützt auf Art. 45 Abs. 3 BV die armenrechtliche Heimschaffung und Wegweisung der Konstanze Zeiter beschlossen habe und diese Massnahme unverzüglich vollziehen lassen werde. Bevor dies geschah, hat Konstanze Zeiter am 2. Februar 1945 die Klinik verlassen und sich zu ihren Eltern nach Visp begeben.

B. Mit staatsrechtlicher «Beschwerde» vom 10. Februar 1945 hat der Staatsrat des Kantons Wallis beim Bundesgericht das Begehren gestellt, der Entscheid des Regierungsrates des Kantons Zürich vom 11. Januar 1945 sei aufzuheben. Gemäss Art. 45 Abs. 3 BV könne die Niederlassung nur bei dauernder Unterstützungsbedürftigkeit entzogen werden. Solche liege hier nicht vor. Es handle sich bei Konstanze Zeiter um eine akute Erkrankung, nicht um ein dauerndes Leiden. Der Kanton Zürich sei daher nicht berechtigt, sie auszuweisen und damit die Kosten ihrer Unterstützung auf den Kanton Wallis zu überwälzen.

C. - Der Regierungsrat des Kantons Zürich beantragt in der Antwort:

1. Das Begehren des Kantons Wallis sei abzuweisen;
2. Der Kanton Wallis sei widerklagsweise zu

Seite: 235

verpflichten, für die seit 20. Dezember 1944 im Kanton Zürich entstandenen Kosten aufzukommen. Zur Begründung wird vorgebracht: Die BV von 1874 stehe armenrechtlich vollständig auf dem Boden des Heimatprinzips. Die heimatliche Unterstützungspflicht sei unabhängig davon, ob eine dauernde oder nur vorübergehende Unterstützungsbedürftigkeit vorliege. Das Bundesgericht habe dies zu Unrecht verkannt. Art. 45 Abs. 3 BV regle lediglich die Voraussetzungen des Niederlassungsentzugs

und greife nicht in die heimatliche Unterstützungspflicht ein. Die heimatliche Spitalversorgung brauche auch nicht notwendig mit dem Entzug der Niederlassung verbunden zu sein; möglich sei auch eine blosser Übergabe des Bedürftigen an die Heimatbehörde mit formloser Rückkehr in den Wohnkanton nach der Heilung. Es werde auf den Aufsatz von Dr. NAEGELI im «Armenpfleger» (1941 S. 74 ff.) verwiesen. Die praktischen Auswirkungen der bisherigen Rechtsprechung des Bundesgerichts seien unbefriedigend. Die Armenfürsorge einzelner, dem Konkordat nicht angehöriger Kantone beschränke sich auf die Ablehnung einer Unterstützung ihrer auswärtigen Bürger und das Abwarten der Heimschaffung, was nicht im Interesse der Hilfsbedürftigen liege. Andererseits würden die Kantone vom Anschluss an das Konkordat abgehalten, solange sie die Möglichkeit hätten, Unterstützungskosten einfach auf den Wohnkanton abzuwälzen. Die strenge Befolgung der bundesgerichtlichen Praxis durch den Kanton Zürich hätte schliesslich eine erhebliche Mehrbelastung der westschweizerischen Kantone zur Folge, da die Zahl der Zürcher Bürger in der Westschweiz ein Vielfaches der Westschweizer im Kanton Zürich betrage.

D. Der Staatsrat des Kantons Wallis beantragt in der Replik Abweisung der Widerklage und hält an seinen früheren Ausführungen fest.

E. In der Duplik macht der Regierungsrat des Kantons Zürich wiederum geltend, dass die bisherige

Seite: 236

bundesgerichtliche Praxis dem in der BV klar verankerten Heimatprinzip widerspreche. Bisher seien Unterstützungsfälle ausser Konkordat nach altbewährter Regel so abgewickelt worden, dass der Wohnkanton von dem Tage an, da er einen Krankenfall dem Heimatkanton gemeldet, noch eine sogenannte «Übernahmefrist» von 14 Tagen gewährt habe. Mit der darauf folgenden Übergabe des Bedürftigen an den Heimatkanton sei keine Ausweisung verbunden worden. An diese Regelung hätten sich bisher alle Kantone gehalten, auch Wallis. Es bestehe somit die eigenartige Situation, dass eine bundesgerichtliche Praxis bestehe, die allgemein als unzutreffend abgelehnt und nicht beachtet werde.

Das Bundesgericht hat den Standpunkt des Kantons Wallis geschützt aus folgenden

Erwägungen:

1. Zur Erhebung der staatsrechtlichen Beschwerde ist nur legitimiert, wer durch den angefochtenen Entscheid in seinen verfassungsmässigen Rechten verletzt ist. Art. 45 BV gewährleistet dem einzelnen Schweizerbürger das Recht, an jedem beliebigen Orte der Schweiz zu verweilen und zu wohnen. Durch ungerechtfertigte Verweigerung oder Entziehung der Niederlassungs- oder Aufenthaltsbewilligung ist daher nur der Betroffene selbst in seinem verfassungsmässigen Rechte verletzt. Macht er von seinem Beschwerderecht keinen Gebrauch, so kann es nicht etwa der Heimatkanton oder die Heimatgemeinde ausüben. Diese werden von Verweigerung oder Entzug der Niederlassung unmittelbar nicht berührt. An der Ausweisung aus armenrechtlichen Gründen immerhin ist der Heimatkanton insofern beteiligt, als die Ausweisung erst zulässig ist, nachdem eine amtliche Aufforderung zu angemessener Unterstützung an ihn ergangen ist; auch ist der Vollzug der Ausweisung wegen Verarmung der heimatlichen Regierung im voraus anzuzeigen (Art. 45 Abs. 3 und 5 BV). Im Hinblick hierauf und auf die im

Seite: 237

folgenden darzulegende Bedeutung von Art. 45 Abs. 3 BV als Norm des interkantonalen Armenunterstützungsrechts muss dem Heimatkanton das Recht zugestanden werden, sich, sofern nicht jegliches praktische Interesse dafür fehlt oder dahingefallen ist, dem Entzug der Niederlassung zu widersetzen, und zwar durch staatsrechtliche Klage beim Bundesgericht (Art. 83 lit. b OG) mit dem Begehren um Feststellung, dass die beabsichtigte oder bereits beschlossene Ausweisung wegen Fehlens der verfassungsmässigen Voraussetzungen ungerechtfertigt sei (vgl. BGE 49 I 335 Erw. 1). Soweit die als staatsrechtliche «Beschwerde» bezeichnete Eingabe des Kantons Wallis auf solche Feststellung gerichtet ist, ist daher auf sie einzutreten. Unzulässig ist lediglich das Begehren um Aufhebung des Ausweisungsbeschlusses, das nur von der ausgewiesenen Konstanze Zeiter selbst hätte gestellt werden können.

Mit der Widerklage verlangt der Kanton Zürich vom Kanton Wallis den Ersatz eines Teils der ihm erwachsenen Unterstützungskosten. Zur Beurteilung dieser staatsrechtlichen Streitigkeit im Sinne von Art. 83 lit. b OG ist gleichfalls das Bundesgericht zuständig, da nicht beide Kantone dem Konkordat über die wohnörtliche Unterstützung vom 1. Juli 1937 angehören und deshalb dessen Schiedsklausel (Art. 17 f.) ausser Betracht fällt.

2. Das Bundesgericht hat im Anschluss an die Praxis des Bundesrates (SALIS II Nr. 631) in ständiger Rechtsprechung entschieden, dass aus dem Verbot des Niederlassungsentzugs bei nur vorübergehender Unterstützungsbedürftigkeit des Niedergelassenen folge, dass der Wohnkanton selber zur Unterstützung verpflichtet sei und gegenüber dem Heimatkanton keinen Anspruch auf Heimschaffung oder Ersatz seiner Auslagen erheben könne (BGE 40 I 414, 49 I 449 f., 58 I 44, 66 I

66 f.). Gegen diese Rechtsprechung, die in dem ebenfalls Zürich betreffenden Falle Raschle (Urteil vom 9. Mai 1941) nochmals ausdrücklich bestätigt wurde, sucht der Regierungsrat des

Seite: 238

Kantons Zürich neuerdings anzukämpfen. Er vermag jedoch für seine Behauptung, dass die BV vollständig auf dem in ihr «klar verankerten» Heimatprinzip stehe und dass Art. 45 Abs. 3 BV lediglich eine Niederlassungs- und nicht eine Unterstützungsfrage regle, keinerlei neue Gründe ins Feld zu führen, und hat es insbesondere unterlassen, sich mit der Entstehungsgeschichte der einschlägigen Vorschriften auseinanderzusetzen. Diese spricht aber durchaus gegen seinen Standpunkt. Aus den Beratungen der eidgenössischen Räte und ihrer Kommissionen (vgl. BURCKHARDT, Komm. zur BV S. 361 /3 und dort zitierte Protokolle) geht klar hervor, dass man sich bewusst war, mit der Regelung des Niederlassungsentzugs bei Verarmung gleichzeitig auch über den Unterstützungswohnsitz, d.h. über die Abgrenzung der Unterstützungspflicht zwischen Heimat- und Wohngemeinde zu entscheiden. In dieser Frage standen sich Vertreter des althergebrachten Heimatprinzips und Anhänger des Grundsatzes der wohnörtlichen Unterstützung gegenüber. Die schliesslich angenommene Fassung von Art. 45 Abs. 3 BV ist ein Kompromiss zwischen diesen beiden Auffassungen. Dass damit der Wohnsitzgemeinde eine bloss vorübergehende Unterstützung des Niedergelassenen auf eigene Kosten zur Pflicht gemacht wurde, ist schon in den ersten Jahren nach Inkrafttreten der BV ausdrücklich festgestellt worden (VON PLANTA, Die Schweiz in ihrer Entwicklung zum Einheitsstaat, 1877, S. 57; Entscheid des Bundesrates vom 12. Novembre 1878, SALIS II Nr. 631). Diese in der Folge vom Bundesgericht übernommene Auffassung ist auch von der Rechtslehre von jeher vertreten worden (SCHOLLENBERGER, Die Freizügigkeit, 1891, S. 21 /2; BURCKHARDT, Komm. zur BV S. 402; GUBLER, Interkantonales Armenrecht S. 22). Es besteht weder eine eidgenössische Verfassungs- oder Gesetzesvorschrift noch ein ungeschriebener Rechtssatz, wonach die Kantone verpflichtet wären, ihre auswärts niedergelassenen Angehörigen dauernd oder vorübergehend an deren Wohnort zu unterstützen; sie sind lediglich verpflichtet, bei

Seite: 239

Vorliegen der verfassungsmässigen Voraussetzungen zum Niederlassungsentzug die Heimschaffung ihrer Angehörigen zu dulden. Unter diesen Umständen könnte der Heimatkanton zum Ersatz von Unterstützungsauslagen des Wohnkantons höchstens dann verhalten werden, wenn er sich einer gerechtfertigten Heimschaffung widersetzt oder sie missbräuchlich verzögert hat (BGE 49 I 450). Der vom Regierungsrat des Kantons Zürich hervorgehobene Unterschied zwischen der Ausweisung und der Heimschaffung ohne Niederlassungsentzug zu bloss vorübergehender ärztlicher Behandlung oder Spitalpflege ist belanglos; wesentlich für die hier zu beurteilende Frage ist einzig, dass für den Heimatkanton eine Rechtspflicht, die Heimschaffung zu dulden, nur besteht, wenn die Voraussetzungen des Niederlassungsentzuges gegeben sind.

Der Regierungsrat des Kantons Zürich übersieht sodann oder übergeht mit Stillschweigen, dass die Rechtsprechung, wonach die Kosten vorübergehender Unterstützung zu Lasten des Niederlassungskantons fallen, sich nicht nur auf Art. 45 Abs. 3, sondern gleichfalls auf Art. 43 Abs. 4 BV stützt. Nach dieser letzteren Vorschrift geniesst der niedergelassene Schweizerbürger an seinem Wohnsitz alle Rechte des Kantons- und Gemeindebürgers. Dieser Grundsatz der allgemeinen Gleichbehandlung gilt, wie in BGE 49 I 337 /8 näher ausgeführt worden ist, für das gesamte Staats- und Verwaltungsrecht und lässt keine andern als die in der BV selbst erwähnten Ausnahmen zu. Eine solche besteht aber nur für dauernde Armenunterstützung (Art. 45 Abs. 3), nicht für bloss vorübergehende, weshalb diese schon auf Grund von Art. 43 Abs. 4 BV gleichermassen an eigene Bürger wie an Angehörige anderer Kantone auszurichten ist.

Zu Unrecht glaubt der Regierungsrat des Kantons Zürich schliesslich, die einzige Verfassungsvorschrift, auf die sich eine eidgenössische Regelung des Unterstützungswohnsitzes stützen könnte, sei Art. 48 BV. Durch diese Vorschrift sollte, trotz ihres weiteren Wortlautes, der Bund lediglich ermächtigt werden, über die bisher durch

Seite: 240

ein Konkordat geregelte Frage der Verpflegung und Beerdigung transportunfähiger Schweizerbürger ein Bundesgesetz zu erlassen. Hierauf hat sich dann auch das Bundesgesetz vom 22. Juli 1875 beschränkt. Dass dieses Gesetz den aus Art. 45 Abs. 3 BV folgenden Grundsatz, wonach vorübergehende Unterstützung Niedergelassener zu Lasten des Wohnkantons geht, nicht berühre, hat das Bundesgericht bereits im Entscheid BGE 66 I 66 /67 ausgeführt.

Da allein diese Lösung den massgebenden Verfassungsbestimmungen entspricht, kann nichts ankommen auf ihre angeblich unbefriedigenden Auswirkungen. Übrigens ist nicht einzusehen, wieso die bundesgerichtliche Rechtsprechung einer weiteren Verbreitung des Konkordats entgegenstehen soll, wenn sie, wie der Regierungsrat erklärt, von den Kantonen allgemein nicht befolgt wird und sich

für diejenigen, die sich darauf berufen und dem Konkordat nicht beitreten, nachteilig auswirkt