Die Unterstützungspflicht des Wohnkantons nach Bundesrecht

Autor(en): **von Dach, Rudolf**

Objekttyp: **Article**

Zeitschrift: **Der Armenpfleger : Monatsschrift für Armenpflege und Jugendfürsorge enthaltend die Entscheide aus dem Gebiete des Fürsorge- und Sozialversicherungswesens**

Band (Jahr): **37 (1940)**

Heft 4

PDF erstellt am: **24.05.2024**

Persistenter Link: https://doi.org/10.5169/seals-837160

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.
Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.
Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Ein Dienst der *ETH-Bibliothek*
ETH Zürich, Rämistrasse 101, 8092 Zürich, Schweiz, www.library.ethz.ch

http://www.e-periodica.ch

Der Armenpfleger

MONATSSCHRIFT FÜR ARMENPFLEGE UND JUGENDFÜRSORGE
Offizielles Organ der Schweizerischen Armenpfleger-Konferenz
Mit Beilage: Eidgenössische und kantonale Entscheide
Beilage zum „Schweizerischen Zentralblatt für Staats- und Gemeinde-Verwaltung"

Redaktion: a. Pfr. A. WILD, ZÜRICH 2 / Verlag und Exp.: ART. INSTITUT ORELL FÜSSLI A.-G., ZÜRICH
„Der Armenpfleger" erscheint monatlich. Jährlicher Abonnementspreis für direkte Abonnenten Fr. 8.—, für Postabonnenten Fr. 8.20. — Insertionspreis pro Nonpareille-Zeile 20 Rp.
Der Nachdruck unserer Originalartikel ist nur unter Quellenangabe gestattet
37. JAHRGANG NR. 4 1. APRIL 1940

Die Unterstützungspflicht des Wohnkantons nach Bundesrecht

Ein Beitrag zur Entwicklung des interkantonalen Armenrechtes

Von Dr. *Rudolf von Dach*, Fürsprecher,
Adjunkt der Direktion des Armenwesens des Kantons Bern

I.

Die schweizerische Bundesverfassung vom 29. Mai 1874 hat die Frage der armenrechtlichen Unterstützungspflicht zwar nicht ausdrücklich, aber dennoch interkantonal in eindeutiger Weise geregelt. Um so erstaunlicher ist es, daß die bundesrechtlichen Grundsätze im interkantonalen Armenrecht keine Beachtung fanden. Heute noch pflegen viele Kantone, insbesondere solche, die dem interkantonalen Konkordat über die wohnörtliche Unterstützung nicht angehören, Bürger anderer Kantone nur während einer Übernahmefrist von 10 Tagen zu unterstützen und hernach heimzuschaffen, falls inzwischen die Heimatbehörden nicht eine Kostengutsprache geleistet haben. Diese Praxis ist verfassungswidrig. Art. 45 B. V. gewährleistet jedem Schweizerbürger das Recht der freien Niederlassung. Zweck dieser Bestimmung ist, dem Schweizerbürger die Möglichkeit zu verschaffen, an jedem Ort der Schweiz zu verweilen, zu wohnen (*Burckhardt*, Kommentar zur B. V., 3. A., S. 387). Ferner setzt die Bundesverfassung die Bedingungen fest, unter denen die Niederlassung verweigert oder entzogen werden darf. Wenn in Abs. 3 des Art. 45 B. V. der Niederlassungsentzug für solche Personen vorgesehen wird, die *dauernd* der öffentlichen Wohltätigkeit zur Last fallen, so folgt daraus, daß vorübergehende Unterstützungsleistungen vom Niederlassungskanton zu erbringen sind, weil er ja vorübergehend Unterstützungsbedürftige nicht heimschaffen darf. Von Bundesrechts wegen sind die Heimatkantone oder Heimatbehörden ja nicht verpflichtet, ihre Bürger im Fremdkanton zu untersützen. Verweigert eine Heimatbehörde die Unterstützung im Fremdkanton, so ist gerade in B. V. Art. 45 als einzige Sanktion der Niederlassungsentzug vorgesehen, aber nur für die dauernd Unterstützungsbedürftigen. Daraus

geht hervor, daß Art. 45 B. V. eine vollständige und lückenlose Zuständigkeitsordnung für die Armenunterstützung enthält: vorübergehende Unterstützungen sind durch den Niederlassungskanton (hier kürzer Wohnkanton genannt) zu leisten, im Falle dauernder Unterstützungsbedürftigkeit sind die heimatlichen Behörden pflichtig. Diese Auslegung ist einmütig von der Theorie vertreten worden (vergl. *Ed. Gubler*, Interkantonales Armenrecht, Zürich 1917, S. 22; *H. Gander*, Das System der wohnörtlichen Armenpflege in der Schweiz, Bern 1937, S. 16 f.; *E. Lobsiger*, Die auswärtige Armenpflege des Kantons Bern, Thun 1939, S. 75; *Burckhardt*, Kommentar zur B. V., 1. A., Bern 1905, S. 435), und auch die Praxis hat stets daran festgehalten. (Vergl. BGE 21 S. 935; 22 S. 361; 23 S. 14; 33 I. 61; 49 I. 330; 50 I. 294; 58 I. 44 u. a. m.). Besonders deutlich wird der Grundsatz im zuletzt erwähnten Entscheid des Bundesgerichts ausgesprochen, wo die Unterstützungspflicht des Heimatkantons auf den Fall der dauernden Unterstützungsbedürftigkeit beschränkt wird. Dieser grundsätzlichen bundesrechtlichen Regelung wohnt eine große Schwierigkeit inne. Es ist die Frage nach der dauernden oder vorübergehenden Unterstützungsbedürftigkeit. In zwei ältern Entscheiden (BGE 21 S. 938 und 23 S. 13) führt das Bundesgericht aus, daß eine dauernde Unterstützung sich entweder aus subjektiven oder objektiven Gründen ergeben könne, also aus Verhältnissen, die entweder ihre Ursache in der zu unterstützenden Person selbst oder aber in andern äußern, von persönlichen Verhältnissen unabhängigen oder gar nicht beeinflußbaren Umständen haben. Subjektiv können für die Beurteilung der Art der Unterstützungsbedürftigkeit der Gesundheitszustand und die geistigen und körperlichen Fähigkeiten in Betracht fallen, objektiv dagegen Krisen und chronischer Arbeitsmangel. In seinem Entscheid vom 23. Dezember 1938 i. S. Anne Meier-Boxheimer gegen den Staatsrat des Kantons Genf (Praxis Bd. XXVIII Nr. 36) hat es das Bundesgericht abgelehnt, im Sinne von Art. 45, Abs. 3 B. V. eine bestimmte Zeit festzusetzen, während welcher die Unterstützung als vorübergehende zu betrachten sei. Auch verneinte das Bundesgericht, daß der im Konkordat betr. wohnörtliche Unterstützung (Art. 21) vorgesehene Pflichtmonat des Wohnkantons einer so allgemeinen Rechtsauffassung entspreche, daß sie von der Rechtsprechung angenommen werden müsse. Dazu wäre zu sagen, daß die Auslegung, die dem Art. 45, Abs. 3 B. V. durch die Konkordatskantone zuteil geworden ist, für das Bundesgericht auch dann nicht maßgebend wäre, wenn sie einer allgemeinen Übung entspräche, weil die Entstehung von verfassungsmäßigem Gewohnheitsrecht abgelehnt werden muß. Das Bundesgericht will nur von Fall zu Fall entscheiden, ob dauernde Unterstützungsbedürftigkeit vorliegt. Im konkreten Falle Meier ca. Genf hat es, unter Hinweis auf die Präzedenzfälle Schönholzer (BGE 53 I. 285), Ronner (BGE 56 I. 10 ff.), Huber ca. Bern vom 18. Oktober 1938 Anm. 3, Genf ca. Bern vom 12. Februar 1937, Righini ca. Genf vom 8. April 1938 und Jaquet ca. Genf vom 8. Juli 1938 erkannt, daß ein einmaliger Spitalaufenthalt von 51 Tagen keine dauernde Unterstützungsbedürftigkeit manifestiere. Daß das Bundesgericht die Frage, ob jemand dauernd oder vorübergehend unterstützungsbedürftig sei, nur von Fall zu Fall entscheiden will, ist verständlich, für die Fürsorgepraxis aber unbequem. Deshalb haben die Kantone, die dem Konkordat betr. wohnörtliche Unterstützung angehören, in Auslegung von Art. 45 B. V. vereinbart, daß in Nichtkonkordatsfällen die Unterstützungsbedürftigkeit eines Angehörigen der Konkordatskantone erst dann als dauernd zu betrachten ist, wenn die Unterstützung durch den Wohnkanton mindestens einen Monat gedauert hat. Wie verhält sich diese Regelung zum vorher um-

schriebenen bundesrechtlichen Grundsatz? Art. 45 der B.V. enthält für die Unterstützungspflicht nur eine Zuständigkeitsordnung, die im Streitfall Geltung hat. Die Kantone sind frei, darüber hinaus weitergehende Leistungen zu erbringen. Die Konkordatskantone haben darauf verzichtet, in Fällen dauernder Unterstützungsbedürftigkeit sofort von der Heimatbehörde Gutsprache zu verlangen oder die Heimschaffung zu veranlassen. Es wird mindestens 30 Tage zugewartet. Umgekehrt ist nach dem Text des Art. 21 des Konkordates („wenn die Unterstützung durch den Wohnkanton *mindestens* einen Monat angedauert hat") die Meinung die, daß bei Konkordatskantonen vorübergehend Unterstützungsbedürftige durch den Wohnkanton zu unterstützen sind, und zwar auch dann, wenn sie länger als 30 Tage unterstützt werden müssen. Die Praxis hält freilich starr an der Monatsfrist fest. Zu Unrecht. Denn gestützt auf Art. 45 B. V. kann sowohl der Unterstützte selbst wie auch der Heimatkanton gegen die Heimschaffung eines vorübergehend Unterstützungsbedürftigen mit Erfolg eine staatsrechtliche Beschwerde, bzw. eine staatsrechtliche Klage beim Bundesgericht einreichen (B. V. Art. 45, 113, Abs. 2 und O. G. Art. 175, Abs. 2 und Art. 177). Angesichts des Umstandes, daß das Bundesgericht eine 51tägige Spitalpflege noch als vorübergehende Unterstützung bezeichnet, rechtfertigt sich die Annahme der Konkordatskantone, daß auf den 31. Tag der Unterstützung dauernde Unterstützungsbedürftigkeit eintrete, nicht, ganz abgesehen davon, daß eine solche Praxis dem Wortlaut des Art. 21 des Konkordates widerspricht. Damit ist erwiesen, daß ganz allgemein, auch für Konkordatskantone, der bundesrechtliche Grundsatz gilt: Vorübergehende Armenunterstützungen sind vom Wohnkanton zu leisten. Gegen die Heimschaffung des vorübergehend Unterstützungsbedürftigen steht dem Betroffenen selbst und dem Heimatkanton ein staatsrechtlicher Rekurs, bzw. eine staatsrechtliche Klage ans Bundesgericht offen. Die Zuständigkeitsordnung des Art. 45 B. V. besteht aber nur im Hinblick auf eine allfällige Heimschaffung. Der Wohnkanton darf die Heimschaffung nicht vollziehen oder den vorübergehend Unterstützungsbedürftigen sonstwie zum Verlassen des Wohnkantons veranlassen. Wenn der Unterstützungsbedürftige freiwillig in den Heimatkanton zurückkehrt, sei es auch nur zum vorübergehenden Aufenthalt, so entfällt die Unterstützungspflicht des Wohnkantons. Dies gilt auch unter Konkordatskantonen, weil ja Art. 21 des Konkordates keine neue Unterstützungspflicht schafft, sondern nur Art. 45, Abs. 3 B. V. auslegt (Entscheid des Bundesgerichts vom 22. Dezember 1939 i. S. Bern ca. Basel-Landschaft betr. Hänni, Christian). Schließlich will das Bundesgericht nicht eine Unterstützungspflicht des Wohnkantons schlechthin anerkennen, sondern es sagt nur, daß sich zunächst derjenige Kanton einer bedürftigen Person anzunehmen habe, wo sie sich tatsächlich im Zeitpunkt befindet, in dem die Unterstützungsbedürftigkeit offen zutage tritt. (BGE 31 I. 407, 39 I. 62, 40 I. 416, 43 I. 308, 44 I. 74, 50 I. 296, 51 I. 328, 52 I. 390, 53 I. 311, 64 I. 409.) Das wird zwar in der Regel der Wohnkanton sein, aber nicht immer. Es kann auch der Kanton des bloß zufälligen Aufenthalts unterstützungspflichtig werden.

Immerhin darf der Wohnkanton in keinem Falle Vorkehren treffen, um sich dieser Unterstützungspflicht zu entziehen. Wenn er beispielsweise einen vorübergehend Bedürftigen veranlaßt, den Kanton zu verlassen, dann wälzt er eine ihm obliegende Fürsorgepflicht in ungehöriger Weise auf einen andern Kanton ab. Solche Vorkehren sind rechtsunwirksam, und es bleibt der fehlbare Kanton unterstützungspflichtig (BGE 44 I. 75, 47 I. 329, 50 I. 298, 53 I. 311). Schlüssigerweise steht in diesem Falle dem geschädigten Kanton — meist wird es der

Heimatkanton sein — ein Anspruch auf Rückerstattung der Unterstützungskosten zu, die infolge einer solchen unrechtmäßigen Vorkehr ihm erwachsen sind. Der Anspruch ist durch staatsrechtliche Klage eines Kantons gegen den andern gemäß B.V. Art. 113, Abs. 1, Ziff. 2 und Art. 175, Abs. 1, Ziff. 2 und Art. 177 O.G. geltend zu machen.

II.

Somit gilt der Satz: *Gegenüber vorübergehend Unterstützungspflichtigen ist der Wohnkanton unterstützungspflichtig, wenn sich der Unterstützungsbedürftige im Wohnkanton tatsächlich aufhält.* Gegenüber dauernd Unterstützungsbedürftigen ist der Heimatkanton unterstützungspflichtig, außer wenn sie transportunfähig sind. Im Falle der Transportunfähigkeit gelten die Grundsätze des Art. 48 B. V. und des gestützt darauf erlassenen Bundesgesetzes über die Kosten der Verpflegung erkrankter und der Beerdigung verstorbener armer Angehöriger anderer Kantone vom 22. Brachmonat 1875, wonach derartige Kosten vom Aufenthaltskanton, der zumeist auch Wohnkanton ist, zu tragen sind. Daß das Bundesgericht eine Pflicht des Aufenthaltskantons zur ersten Fürsorge anerkennt, ist durchaus zu billigen. Doch wäre zu wünschen, daß darüber hinaus Art. 45 B. V. so ausgelegt würde, daß man darin eine materielle Unterstützungspflicht des Wohnkantons gegenüber vorübergehend Unterstützungsbedürftigen erblickte. Praktisch ist dies heute schon so; denn wenn der Wohnkanton nur dauernd Unterstützungsbedürftige heimschaffen darf, so muß er wohl oder übel vorübergehend Unterstützungsbedürftige selbst unterstützen. Das anerkennt auch das Bundesgericht, aber mit dem Beisatz, daß der Wohnkanton in einem solchen Falle unterstützen müsse, weil er Aufenthaltskanton sei.

Die Kantone haben dieser verfassungsrechtlichen Ordnung Rechnung zu tragen. Sie dürfen vorübergehend unterstützungsbedürftige Bürger anderer Kantone weder heimschaffen noch abweisen, wenn sie einer Unterstützung bedürfen.

III.

Liegt dauernde Unterstützungsbedürftigkeit vor, so darf der Niederlassungskanton grundsätzlich sofort die Heimschaffung veranlassen. Für Kantone, die dem Konkordat betr. wohnörtliche Unterstützung angehören, gilt dagegen die Regel des Art. 21 des Konkordates, wonach die Unterstützung im ersten Monat in allen Fällen als vorübergehende gilt. Das Heimschaffungsverfahren richtet sich nach der Übereinkunft über die Polizeitransporte vom 23. Juni 1909 (A. S. XXV 524). Über Anstände entscheidet gemäß § 19 dieser Übereinkunft das eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement. Insoweit sich aus dieser Übereinkunft keine Regelung der Kostentragungspflicht ergibt, entscheidet das Bundesgericht nach Maßgabe der sich aus der Bundesverfassung ergebenden armenrechtlichen Grundsätze. So hat es in Sachen Aargau ca. Graubünden vom 18. III. 1938 (Praxis Bd. XXVII Nr. 64) erkannt, daß die Kosten der Beförderung des Hausrates bei Heimschaffungsfällen dem Heimatkanton oder der Heimatgemeinde obliegen, daß aber auch diese darüber entscheiden, ob der Hausrat heimgeschafft werden soll.

Die Regel, daß bei dauernder Unterstützungsbedürftigkeit sofort heimgeschafft werden darf, erfährt nun aber eine wertvolle und wichtige Einschränkung durch Art. 48 B. V. und das gestützt darauf erlassene Bundesgesetz vom 22. Juni 1875 über die Kosten der Verpflegung erkrankter und der Beerdigung verstorbener armer Angehöriger anderer Kantone. Leider hat sich dieses Gesetz darauf be-

schränkt, nur für transportunfähige Kranke eine Unterstützungspflicht des Aufenthaltskantons festzusetzen. Immerhin bringt es doch die notwendige Ergänzung zu Art. 45 B. V., indem es zweifellos den Geboten der Menschlichkeit widersprechen würde, wollte man einen dauernd Unterstützungsbedürftigen, aber Transportunfähigen, heimschaffen. Das Gesetz enthält lediglich eine interkantonale Regelung. Sofern ein fremder Kantonsangehöriger transportunfähig ist, so obliegt seine Fürsorge dem Aufenthaltskanton, ganz unabhängig von den Unterstützungsregeln des Art. 45 B. V. Sobald die Transportfähigkeit eintritt, so beurteilt sich die Frage, ob heimgeschafft werden darf, nach Maßgabe von Art. 45 B. V. Denn über die Fürsorge für die transportfähigen Kranken enthält das Bundesgesetz von 1875 keine Bestimmungen. Für sie müssen die Bestimmungen des Art. 45 B. V. und die allgemeinen Rechtsgrundsätze des schweizerischen Staatsrechts sinnvoll herangezogen werden.

Demnach ist der Wohnkanton unterstützungspflichtig gegenüber allen vorübergehend Unterstützungsbedürftigen anderer Kantone, weil er sie nicht heimschaffen darf, und darüber hinaus auch gegenüber dauernd Unterstützungsbedürftigen, aber Transportunfähigen, in beiden Fällen vorausgesetzt, daß sie sich auf seinem Kantonsgebiet aufhalten.

Aargau. Im Kantonsspital Aarau starb am 18. Februar 1940 Dr. jur. Ernst *Prantl*, Sekretär der Direktion des Innern. Der Verstorbene, geb. 1887 in Aarau, durchlief die Aarauer Gemeinde- und Bezirksschule, dann das Gymnasium des Klosters Einsiedeln, studierte ab 1910 Rechtswissenschaft an den Universitäten Zürich und Bern und schloß seine Studienzeit 1915 mit dem Doktorat ab. Nach vorübergehender Tätigkeit auf verschiedenen Amtsstellen wurde er im Herbst 1919 zum Sekretär des Innern und des Gesundheitswesens gewählt an Stelle des langjährigen Direktionssekretärs Meyer. Über seine Amtsführung sagt sein direkter Vorgesetzter, Reg.-Rat Dr. Siegrist: „In seinen Arbeiten lag innere Anteilnahme und sorgfältige juristische Überlegung. Er verfügte über gründliche Gesetzeskenntnis und langjährige Erfahrung. Konzilianz und geistige Vornehmheit waren sein eigentliches Wesen bei all seinem Schaffen, auf seiner Direktion, den übrigen Direktionen gegenüber und bei Arbeiten, die er andern Beamten vertretungsweise abnahm. Zwischen ihm und seinem Chef bestand all die vielen Jahre hindurch ein ausgezeichnetes Verhältnis der Zusammenarbeit.“ Ein Freund rühmt auch im Aargauer Tagblatt seine Leidenschaft für Gerechtigkeit und seinen angeborenen echt und wahr empfindenden sozialen Sinn. Er war immer geistvoll und hilfsbereit, nie kleinlich bei der Arbeit. — Im Jahre 1920 wurde der Verstorbene als Nachfolger von Direktionssekretär Meyer in die Ständige Kommission der Schweizerischen Armenpflegerkonferenz gewählt und hat ihr als sehr geschätztes Mitglied bis zu seinem Tode angehört. Selten fehlte er an den Sitzungen der Kommission und den Tagungen der Konferenz und folgte den Verhandlungen stets mit reger Anteilnahme. Seit er als Direktionssekretär mit der praktischen Armenfürsorge nichts mehr zu tun hatte und zur Besorgung der aargauischen auswärtigen Armenpflege eigene Beamte bestellt wurden, trat er naturgemäß in unserer Kommission etwas in den Hintergrund. *W.*

Bern. *Die rechtliche Struktur der Armenanstalten des Kantons Bern.* Mit dem 1. Juli 1937 sind die neuen Bestimmungen des Schweizerischen Obligationenrechtes über die Handelsgesellschaften und die Genossenschaften in Kraft getreten. Gemäß Art. 2 der Übergangsbestimmungen hat die Anpassung an das neue Recht