

IV. GLAUBENS- UND GEWISSENSFREIHEIT

LIBERTÉ DE CONSCIENCE ET DE CROYANCE

Vgl. Nr. 48. — Voir n° 48.

V. GEMEINDEAUTONOMIE

AUTONOMIE COMMUNALE

Vgl. Nr. 48. — Voir n° 48.

VI. INTERKANTONALES

ARMENUNTERSTÜTZUNGSRECHT

ASSISTANCE INTERCANTONALE DES INDIGENTS

51. Urteil vom 19. November 1926 i. S. St.-Gallen gegen Luzern.

Internationales Armenrecht. Bestätigung der Rechtsprechung, wonach die Unterstützungspflicht in bezug auf Ausländer bis zu einer möglichen Heimschaffung den Kanton trifft, auf dessen Gebiet sich die Person befand, als die Unterstützungsbedürftigkeit eintrat oder erkennbarer Weise unmittelbar drohte. — Infolge Krankheit arbeitsunfähiger mittelloser Ausländer (Deutscher), der vorgibt, Bürger eines schweiz. Kantons zu sein. Anspruch des angeblichen Heimatkantons, der den Mann vom Kanton des Ortes der Erkrankung übernommen hat, dass der letztere Kanton die Unterstützungskosten ersetze, wenn die Übernahme nur unter dem Vorbehalte erfolgt war, dass die Behauptungen über die Kantonszugehörigkeit sich auf Grund weiterer Erhebungen nicht als falsch herausstellen sollten.

A. — Am 21. Februar 1924 wurde in Luzern, wo er sich auf der Durchreise befand, ein Mann in versorgungs-

bedürftigem Zustande in den Kantonsspital eingeliefert, der sich als « Otto Gmür » von St. Gallen, geb. 1886 ausgab. Ausweisschriften wurden bei ihm nicht gefunden. Da er mittellos war, wendete sich das Departement des Gemeindegewesens des Kantons Luzern am 25. Februar 1924 an das st. gallische Departement des Innern mit dem Ersuchen, den Patienten, der in 10—14 Tagen transportfähig sein werde, heimzunehmen oder für die Kosten der Verpflegung im luzernischen Kantonsspital einzustehen. Das Departement des Innern von St. Gallen erwiderte am 28. Februar, dass der Patient jedenfalls nicht Bürger der Stadt St. Gallen sei; ohne Angabe der Heimatgemeinde sei weder eine Übernahme noch eine Kostengutsprache möglich. Ein hierauf von der luzernischen Behörde bei der Verwaltung des dortigen Kantonsspitals eingeholter Bericht sprach sich dahin aus, dass « Gmür » wegen seiner Gebrechen dauernd versorgungsbedürftig sei; Versuche, von ihm genauere Angaben über seine Personalien und insbesondere über seine Gemeindezugehörigkeit zu erhalten, hätten bei seinem Zustande keinen Erfolg gehabt. Am 12. März 1924 wurde sodann das st. gallische Departement des Innern neuerdings angefragt, wohin der Kranke gebracht werden solle. Es antwortete am 28. März, dass es gegen die Überführung des angeblichen Gmür nach dem Kantonsspital St. Gallen nichts einzuwenden habe: dabei werde immerhin vorausgesetzt, dass der Patient wirklich st. gallischer Gemeinde- und Kantonsbürger sei: « sollten die weiteren noch zu machenden Erhebungen ergeben, dass dem nicht so ist, so würden wir Otto Gmür wieder der dortigen kantonalen Krankenanstalt zuführen lassen. » Am 19. April 1924 wurde dann « Gmür » tatsächlich von Luzern nach dem Kantonsspital St. Gallen übergeführt. Als im Anschluss hieran Luzern Rechnung für die Transportkosten und Pflegekosten vom 14. März bis 14. April stellte, lehnte das st. gallische Departement des Innern am 12. Mai

die Bezahlung ab mit der Erklärung: « Wenn wir den Patienten zur hierseitigen Spitalverpflegung übernommen haben, ohne dass dessen Heimatzugehörigkeit nach dem Kanton St. Gallen ausgewiesen bzw. festgestellt werden konnte, glauben wir mehr getan zu haben, als in unserer Pflicht lag, und wir müssen uns weiterhin vorbehalten, Ihnen den Patienten sofort wieder zuzustellen, sobald die Erhebungen ergeben, dass der Patient nicht st. gallischer Kantonsbürger ist, und zwar unter Kostenfolge der dem Kantonsspital St. Gallen erwachsenen Spesen. »

Die Nachforschungen über die Identität des angeblichen Gmür wurden dann sofort aufgenommen, führten jedoch lange zu keinem Ziele, weil der Patient behauptete, infolge eines früheren Schlaganfalles das Gedächtnis verloren zu haben und nur unbestimmte und irreführende Angaben machte. Während einiger Zeit schien es, dass er mit einem Otto Karl Gmür, von Amden, geb. 1886 in Birrwinken (Thurgau), identisch sein könnte, doch wurden die Erhebungen im In- und Auslande gleichwohl fortgesetzt. Sie blieben erfolglos, bis sich im März 1926 infolge einer Ausschreibung im Polizeianzeiger herausstellte, dass man es in Wahrheit mit einem preussischen Staatsangehörigen Franz Rudolph, geb. den 23. Oktober 1886 zu tun habe. Inzwischen war der Mann am 3. November 1924 wegen gebesserten Zustandes aus dem Kantonsspital St. Gallen entlassen und vorläufig in die Armenanstalt Amden versetzt worden. Mit Schreiben vom 1. Juni 1926 ersuchte infolgedessen das st. gallische Departement des Innern das luzernische Departement des Gemeindewesens um Erstattung der Verpflegungskosten im Kantonsspital St. Gallen (458 Fr. 55 Cts.) und in der Armenanstalt Amden bis zum 10. März 1926 (984 Fr. = 2 Fr. im Tag), z u s a m m e n 1442 Fr. 55 Cts.; es wies darauf hin, dass die Übernahme seinerzeit nur unter der Voraussetzung st. gallischer Kantonszugehörigkeit des Kranken

erfolgt sei; nachdem diese Voraussetzung sich nicht erfüllt habe und es sich in Wirklichkeit um einen Deutschen handle, hätte die Verpflegung Luzern obgelegen bis zu dem Zeitpunkte, wo die Identität hätte festgestellt und die Heimschaffung nach Deutschland vollzogen werden können. St. Gallen bzw. die Gemeinde Amden könnten daher die Erstattung der Aufwendungen verlangen, die sie an Stelle Luzerns gemacht haben. Das luzernische Gemeindedepartement lehnte am 4. Juni 1926 die Vergütung ab mit der Begründung: es wäre an den St. Galler Behörden gewesen, rechtzeitig Erhebungen über die Staatsangehörigkeit der betreffenden Person zu machen, namentlich da sie schon zur Zeit der Übernahme in Zweifel gezogen worden sei: dann hätte man sich wohl früher darüber vergewissern können. Und am 3. Juli 1926 antwortete es auf eine neue Zuschrift von St. Gallen, worin dieser Einwand zurückgewiesen wurde, dass eine Rückerstattungspflicht von Luzern nicht anerkannt werden könne, weil es « nicht bösgläubig einen Ausländer einem anderen Kanton zugeschoben » habe. Es sei Sache des Kantons, dem anzugehören der Unterstützte behauptete, diese Behauptung zu untersuchen und, wenn die Untersuchung zu keinem bestimmten oder erst spät zum richtigen Ergebnisse führe, die finanziellen Folgen zu übernehmen.

B. — Mit staatsrechtlicher Klage vom 6. August 1926 hat hierauf der Kanton St. Gallen, unter Berufung auf Art. 175 Ziff. 2 und 177 OG, beim Bundesgericht das Begehren gestellt, der Kanton Luzern sei zu verurteilen, dem Kläger die durch die Spital- und Armenhausversorgung des Franz Rudolph (alias Otto Gmür) entstandenen Kosten im Betrage von 1442 Fr. 55 Cts. zu ersetzen, unter Kostenfolge.

C. — Namens des Kantons Luzern hat der Regierungsrat des Kantons Luzern die Abweisung der Klage beantragt und zur Begründung dieses Antrages in Klageantwort und Duplik ausgeführt: die Übernahme des

angeblichen Gmür sei von Luzern in gutem Glauben verlangt worden in der Meinung, dass es sich wirklich um einen St. Galler Bürger handle; dieser Ansicht seien denn auch die st. gallischen Behörden selbst zeitweise gewesen. Den Behörden des Kantons, in dem eine auf der Durchreise befindliche Person in krankem und hilfsbedürftigem Zustande aufgegriffen werde, könne nicht zugemutet werden, die Staatsangehörigkeit der Person durch umständliche Erhebungen nachzuprüfen. Sie dürften, wenn Ausweisschriften fehlten, auf die Angaben des Unterstützten abstellen, um das Übernahmsbegehren an den angeblichen Heimatkanton zu stellen. Dieser möge alsdann die ihm gutscheinenden Erhebungen machen, bevor er die Übernahme erkläre: nur er verfüge auch über die hiezu nötigen Urkunden: Zivilstandsregister, Bürgerverzeichnisse, usw. Im vorliegenden Falle habe St. Gallen den Mann freiwillig übernommen, trotzdem ein anderer Beweis als dessen Behauptungen für das Übernahmsbegehren nicht vorgelegen habe. Damit sei die Sache für Luzern erledigt. Der bei der Übernahme gemachte Vorbehalt ändere hieran nichts. Luzern habe keinen Anlass gehabt, ihn zurückzuweisen, nachdem es, wie die st. gallischen Behörden, den Kranken für einen St. Galler gehalten habe. Zudem sei die Verwahrung nur dahin gegangen, den « Gmür » wieder Luzern zuzuführen, wenn sich jene Annahme als unrichtig herausstellen sollte. Erst nachträglich im Schreiben vom 12. Mai 1924, nach schon erfolgter Übernahme, sei versucht worden, auch die Vergütung in der Zwischenzeit in St. Gallen erwachsener Kosten darein einzubeziehen und zwar wiederum nur für die Kosten im Kantonsspital. Heute werde darüber hinaus Ersatz für die Verpflegung in der Armenanstalt Amden verlangt. Dieses Ansinnen müsse Luzern ablehnen. Die Versorgung in jener Anstalt sei ohne sein Wissen erfolgt.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:

1. Nach Art. 6 des Niederlassungsvertrages zwischen der Schweiz und Deutschland vom 13. November 1909 verpflichten sich die beiden Länder dafür zu sorgen, dass in ihrem Gebiete den hilfsbedürftigen Angehörigen des anderen Teiles die erforderliche Verpflegung und Krankenfürsorge nach den am Aufenthaltsort für die eigenen Angehörigen geltenden Grundsätzen zuteil werde, bis die Rückkehr in die Heimat ohne Nachteil für ihre und anderer Gesundheit geschehen kann; ein Ersatz der durch die Verpflegung, Krankenfürsorge oder Beerdigung erwachsenen Kosten durch den Heimatstaat findet nicht statt. Die Erfüllung der damit von der Schweiz übernommenen völkerrechtlichen Pflicht ruht intern auf den Kantonen. Und zwar ist unterstützungspflichtig nach wiederholten Entscheidungen des Bundesgerichts, in Analogie zu den für Schweizerbürger gemäss dem Bundesgesetz vom 22. Brachmonat 1875 geltenden Grundsätzen, der Kanton, auf dessen Gebiet der Kranke sich tatsächlich aufhielt, als die Hilfsbedürftigkeit in einer Weise eintrat, die das Einschreiten der Behörden zur Folge hatte oder bei pflichtgemässer Aufmerksamkeit hätte haben sollen (BGE 40 I S. 409; 44 I S. 72). Die bundesgerichtliche Praxis hat damit überdies noch eine weitere Beschränkung der Kantone hinsichtlich der ihnen sonst bei Handhabung der Fremdenpolizei zustehenden Befugnisse verbunden: auch Personen, die noch nicht unterstützt werden mussten, aber in für die Behörden erkennbarer Weise in nächster Zeit unterstützungsbedürftig zu werden drohen, dürfen nicht in einen andern Kanton abgeschoben werden; der Niederlassungskanton, der sie aus diesem oder einem andern zulässigen polizeilichen Grunde nicht mehr auf seinem Gebiete dulden will, hat vielmehr den Aufenthaltsentzug durch Heimschaffung in den ausländischen Staat zu vollziehen und bis dahin die Unterstützung zu tragen, wenn er nicht dem Kanton, in den die Person abgeschoben

wurde, für die Unterstützungsauslagen ersatzpflichtig werden will (BGE 43 I S. 303 ; 47 I 324). Dieselbe Unterstützungslast mit denselben Folgen für das Verhältnis gegenüber anderen Kantonen trifft übrigens den Kanton, auf dessen Gebiete die Erkrankung und Unterstützungsbedürftigkeit eintrat und offenbar wurde oder erkennbarer Weise unmittelbar drohte, auch gegenüber Bürgern anderer Länder, mit denen kein darauf bezüglicher Staatsvertrag besteht. Nicht nur Rücksichten der Menschlichkeit, sondern auch der eigenen öffentlichen Ordnung und der allgemeinen Gesundheit machen es dem Staate zur Pflicht, die auf seinem Gebiete befindlichen Personen vor dem physischen Verderben zu bewahren und ihnen im Falle der Mittellosigkeit einstweilen, bis zur Möglichkeit der Heimschaffung, die notdürftige Verpflegung und Unterstützung zukommen zu lassen (BGE 49 I S. 325).

2. — Im vorliegenden Falle hatte man es mit einem Deutschen zu tun, der während seines Aufenthaltes im Kanton Luzern wegen ausgebrochener Erkrankung und Mittellosigkeit dort zu öffentlichen Lasten in den Spital hatte aufgenommen werden müssen. Dass diese Erkrankung und die daraus sich ergebende Hilfsbedürftigkeit schon auf dem Gebiete eines andern Kantons eingetreten wäre und derart zutage gelegen hätte, dass sie dem Eingreifen der Behörden hätte rufen müssen, wird nicht behauptet. Es war daher am Kanton Luzern, dem angeblichen Otto Gmür, in Wirklichkeit Franz Rudolph die nötige Verpflegung und Unterstützung zu gewähren, bis die Heimschaffung erwirkt und vollzogen werden konnte. Ihm lag es infolgedessen auch ob, die Nachforschungen über die Identität und Staatsangehörigkeit des Kranken zu veranstalten, die nötig waren, um das Übernahmsbegehren an den Heimatstaat stellen zu können. Dadurch, dass statt dessen St. Gallen vom 14. April 1924 an für die Unterstützung aufkam, hat es eine Aufgabe erfüllt, die interkantonalrechtlich einem andern Kanton, Luzern, auffiel und kann von diesem aus dem Gesichtspunkte der Geschäftsführung

ohne Auftrag Ersatz der Aufwendungen verlangen, die ihm hieraus erwachsen sind, es wäre denn, dass es durch sein sonstiges Verhalten den Ersatzanspruch verwirkt und darauf verzichtet hätte.

Wenn Art. 45 Abs. 3 BV den « Heimatkanton » verpflichtet, auswärtige Bürger, die dauernd der öffentlichen Wohltätigkeit zur Last fallen, heimzunehmen oder angemessen zu unterstützen, so ist dabei die wirkliche Zugehörigkeit zu dem betreffenden Kanton vorausgesetzt. Die blosser Behauptung des Aufenthaltskantons, dass ein Unterstützungsbedürftiger Bürger eines bestimmten anderen Kantons sei, vermag daher noch keinesfalls für den letzteren Kanton jene Pflichten auszulösen, selbst wenn der Aufenthaltskanton sich dabei auf die Angaben des Unterstützungsbedürftigen stützt und gewisse Anzeichen für ihre Richtigkeit sprechen mögen. Vielmehr ist es Sache des Aufenthaltskantons den Beweis dafür zu erbringen, um den Übernahmeanspruch zu begründen. Die Schwierigkeit, sich das bezügliche Beweismaterial zu verschaffen, kann ihn höchstens zu dem Verlangen berechtigen, dass der angebliche Heimatkanton ihm bei diesen Erhebungen durch Nachschlagungen in seinen Archiven und öffentlichen Registern an die Hand gehe, rechtfertigt dagegen nicht das Begehren, dass die Übernahme auf die Gefahr später sich herausstellender Unwahrheit der *u n b e w i e s e n e n* Darstellung des Unterstützungsbedürftigen erfolge. Auch im vorliegenden Falle hätte demnach St. Gallen die Übernahme des angeblichen Gmür ablehnen können, solange ein Beweis für das st. gallische Bürgerrecht desselben nicht vorlag.

Würde es trotz der hierüber bestehenden Ungewissheit vorbehaltlos die Übernahme ausgesprochen haben, so wäre allerdings das Schicksal der Klage zweifelhaft. Wenn der angebliche Heimatkanton nicht gehalten ist darzutun, dass eine Person, deren Übernahme von ihm verlangt wird, nicht sein Bürger sei, sondern den Beweis für die behauptete Kantonszugehörigkeit dem

die Übernahme begehrenden Kanton zuschieben kann, so ist es doch grundsätzlich zweifellos an ihm, die darüber aufgestellten Behauptungen auf ihre Wahrscheinlichkeit zu prüfen, bevor er dem Übernahme Gesuche entspricht. Es lässt sich daher die Auffassung vertreten, dass er mit einem solchen vorbehaltlosen bejahenden Bescheide auch die Gefahr von Fehlschlüssen übernehme, die ihm bei jener Prüfung unterlaufen, es wäre denn dass sie durch schuldhaft unwahre Angaben der Behörden des anderen Kantons veranlasst worden sind. Die hier in Frage stehende Übernahme Erklärung ist indessen ausdrücklich nur unter der Voraussetzung abgegeben worden, dass « Gmür » wirklich, wie behauptet, St. Galler sei, mit dem Vorbehalte darauf zurückzukommen, wenn sich bei den anzustellenden Erhebungen das Gegenteil ergeben sollte. Sie war also nur eine vorläufige, b e d i n g t e, und die Bedingung, unter der sie allein endgültig hätte werden können, hat sich nicht erfüllt, indem man es in Wahrheit mit einem Ausländer zu tun hatte. Ein solcher allgemeiner Vorbehalt genügt aber auf alle Fälle, um den Anspruch zu wahren und bestehen zu lassen, dass bei Eintritt jener Eventualität die Unterstützungskosten von Luzern als dem wirklich Verpflichteten getragen und an St. Gallen ersetzt werden. Wenn im Anschluss daran beigefügt wurde, dass im Falle der Feststellung einer anderen Staatsangehörigkeit der Kranke Luzern wieder werde zugeführt werden, so wurde damit lediglich eine Folge noch besonders hervorgehoben, die sich aus dem gemachten Vorbehalte ergebe. Es kann darin nicht der Ausdruck des Willens gesehen werden, sich auf diese Massnahme zu beschränken, die bis dahin ergangenen Kosten dagegen auch in einem solchen Falle trotz des Fehlens einer rechtlichen Verpflichtung zu eigenen Lasten zu nehmen. Und ebenso ist unerheblich, dass das spätere Schreiben vom 12. Mai 1924 nur vom Ersatz der beim Kantonsspital St. Gallen erwachsenden Spesen sprach. Zur Zeit dieses Schreibens war der Unterstützte eben noch der Spital-

pflge bedürftig und es konnte nicht vorausgesehen werden, dass sich die Erhebungen über seine Identität solange hinausziehen werden, wie es dann der Fall war. Massgebend ist, dass es sich auch bei der späteren Unterbringung in der Armenanstalt Amden um eine Verfügung handelte, die wegen des Zustandes des Versorgten und seiner Unfähigkeit, selbst seinen Unterhalt zu verdienen, nötig war. Dass dies zutrefte, bestreitet aber Luzern nicht. Es wäre dazu umsoweniger befugt, als es selbst unter Berufung auf das Gutachten seiner Spitalverwaltung in den Verhandlungen über die Übernahme eine dauernde Versorgung als notwendig bezeichnet hatte.

Auch kommt nichts darauf an, dass die luzernischen Behörden bei ihrem Übernahme begehren in guten Treuen annahmen, der Patient sei wirklich, entsprechend seinen Angaben, St. Galler Bürger. Es genügt, dass sie mit dieser Behauptung die Übernahme verlangt und erwirkt haben, andererseits St. Gallen darein nur unter der Bedingung, dass es sich wirklich so verhalte, mit dem oben erwähnten Vorbehalte einwilligte. Dass die Nachforschungen über die Staatsangehörigkeit nach erfolgter Übernahme nachlässig betrieben worden wären und darum die Ersatzpflicht ganz oder doch zum Teil entfallen würde, ist im Verfahren vor Bundesgericht nicht mehr geltend gemacht worden.

Auch der Betrag der eingeklagten Verpflegungs- und Unterstützungskosten wird eventuell nicht bestritten; er könnte schon deshalb nicht in Zweifel gezogen werden, weil St. Gallen nur die Mindesttaxen verrechnet hat, die für die Verpflegung eigener Gemeinde- bzw. Kantonsbürger in den betreffenden Anstalten erhoben werden.

Demnach erkennt das Bundesgericht:

Die Klage wird gutgeheissen und der Kanton Luzern verpflichtet, dem Kanton St. Gallen die geforderten Kosten von 1442 Fr. 55 Cts. zurückzuerstatten.