

dem seine vermögensrechtlichen Folgen, sodass man es nicht mit einer Rechtsverkehrssteuer, sondern mit einer besonderen, den Vermögenszuwachs treffenden Art der Vermögenssteuer zu tun hat (vgl. FUISTING, Grundzüge der Steuerlehre S. 70 ff.). Mit dieser Feststellung erledigt sich auch der am Schluss der Klage erhobene Einwand, dass von einer direkten Besteuerung des Bundes hier deshalb nicht die Rede sein könne, weil die « Münzsammlung steuerpflichtig sei als Nachlass des Arthur Bally-Herzog, vor der Vereinigung mit dem Vermögen des Bundes, und nur mit dieser Schuld belastet an den Bund übergehe. » Er wäre höchstens dann haltbar, wenn die Steuer auf den gesamten Nachlass als Einheit erhoben würde und versagt mit dem Momente, wo sie von den einzelnen Erwerbern in der Nähe ihrer Beziehungen zum Erblasser entsprechenden abgestuften Ansätzen zu entrichten ist.

Ebenso kann natürlich für die Frage der Anwendbarkeit des Art. 7 Garantiesetz nichts darauf ankommen, dass der Erblasser im Testamente bestimmt hat, die Erbschaftssteuer dürfe nicht umgangen, sondern müsse von den einzelnen Legataren getragen werden. Denn der Sinn dieser Bestimmung kann, wie schon aus der Verwendung des Ausdrucks « umgehen » hervorgeht, offenbar nur der sein, dass der Staat nicht um die ihm von Rechtswegen zustehenden Steueransprüche gebracht werden dürfe, nicht, dass die Steuer auch von solchen Legaten zu entrichten sei, die gesetzlich steuerfrei sind.

Demnach hat das Bundesgericht
erkannt:

Der vom Kanton Solothurn gegenüber der Eidgenossenschaft erhobene Steueranspruch wird abgewiesen.

IX. STAATSRECHTLICHE STREITIGKEITEN ZWISCHEN KANTONEN

CONTESTATIONS DE DROIT PUBLIC ENTRE CANTONS

47. Urteil vom 26. Juni 1914 i. S. Zürich gegen Thurgau.

Fürsorge für erkrankte mittellose Ausländer. Frage wer die Kosten zu tragen hat, falls der Niederlassungsort des Erkrankten und der Erkrankungsort nach Kantonen auseinanderfallen. Anwendung der Erklärung zwischen der Schweiz und Italien vom 6./15. Oktober 1875, in Verbindung mit dem BG vom 22. Juli 1875. Begriff und Bedeutung des Erkrankungsortes.

A. — Die in Frauenfeld, wo sie als Fabrikarbeiterin tätig war, niedergelassene ledige Domenica Lucci, geb. 1892, von Alfonsine (Italien), wurde am 20. Dezember 1913, weil ohne Billet und Geld reisend, auf der zürcherischen Bahnstation Wiesendangen aus dem von Frauenfeld kommenden Zuge ausgewiesen und sodann, als geisteskrank erkannt, in die zürcherische Irrenanstalt Burghölzli verbracht. Nach Feststellung ihrer Identität gelangte die zürcherische Armendirektion an das thurgauische Departement des Armenwesens mit dem Ersuchen, die Kranke bis zu ihrer Heimschaffung nach Italien entweder in dortige Anstaltsversorgung zu übernehmen oder für die Kosten ihrer Versorgung im Kanton Zürich Gutsprache zu leisten. Gleichzeitig teilte die zürcherische der thurgauischen Armenbehörde mit, sie habe, damit keine Zeit verloren gehe, bereits das Heimschaffungsverfahren, sowohl für die Domenica Lucci selbst, als auch für ihr (bei einem Bassaglini in Frauenfeld untergebrachtes und dort verbliebenes) uneheliches Kind Carlo, geb. 1913, einleiten lassen. Das thurgauische Armendepartement erklärte sich mit der Heimschaffung

auch des Kindes einverstanden, nahm im übrigen aber den Standpunkt ein, für die Kosten der Versorgung der Mutter bis zu ihrer Übernahme durch den Heimatstaat habe der Kanton Zürich, wo sie versorgungsbedürftig geworden sei, selbst aufzukommen, da nach der Erklärung zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und dem Königreich Italien betr. gegenseitige unentgeltliche Verpflegung armer Erkrankter vom 6. und 15. Oktober 1875 die Italiener den Schweizerbürgern gleichzuhalten seien und das Bundesgericht in einem, dem vorliegenden gleichartigen Falle der Unterstützung eines Schweizerbürgers, durch Urteil vom 27. Februar 1913 i. S. St. Gallen gegen Thurgau, den Kanton, in welchem die Unterstützungsbedürftigkeit eingetreten sei, als zur Tragung der Kosten pflichtig erklärt habe. Hierauf wandte sich der Regierungsrat des Kantons Zürich unter Festhaltung des Gesuchs seiner Armendirektion an den Regierungsrat des Kantons Thurgau. Dieser teilte jedoch seinerseits den Standpunkt seines Armendepartements und wies das Gesuch durch Antwortschreiben vom 21. Februar 1914 ab.

B. — Diesem Verhalten der thurgauischen Behörden gegenüber hat der Regierungsrat des Kantons Zürich mit Eingabe vom 9. April 1914 beim Bundesgericht staatsrechtliche Klage erhoben und beantragt :

Der Kanton Thurgau sei pflichtig zu erklären, die Domenica Lucci bis zur Durchführung des Heimschaffungsverfahrens zur Verpflegung zu übernehmen und dem Kanton Zürich die seit dem 8. Februar 1914 (als dem Tage der Stellung des Übernahmebegehrens) entstandenen Kosten zu ersetzen.

Zur Begründung wird geltend gemacht, der vorliegende Streitfall sei demjenigen des bundesgerichtlichen Urteils vom 27. Februar 1913 nicht analog. Hier hätten niemals humanitäre oder gesundheitspolizeiliche Gründe für das Verbleiben der Domenica Lucci im Kanton Zürich bestanden. Diese hätte vielmehr vom Zeitpunkt

der Internierung an ohne Gefahr für ihre eigene oder die Gesundheit anderer Personen nach dem Niederlassungskanton Thurgau zurückbefördert werden können. Es sei deshalb nicht einzusehen, warum dieser Kanton die Unterstützungspflicht, welche ihm unbestreitbar gegenüber seinen niedergelassenen Ausländern obliege, im Falle Lucci nicht auszuüben haben sollte. Nur bei Transportunfähigkeit erkrankter Personen müsse der Aufenthaltskanton diesen ohne Rückerstattungsanspruch gegen den Niederlassungskanton die nötige Unterstützung leisten, und bei transportfähigen Kranken habe er auch keinen Ersatzanspruch für die bis zur Stellung des Übernahmebegehrens gemachten Leistungen. Im weitern aber sei die Unterstützung der Bürger oder Niedergelassenen anderer Kantone Sache des Heimat- oder Niederlassungskantons. Bei den Schweizern verstehe es sich von selbst, dass gegebenenfalls nicht erst der Niederlassungskanton, sondern direkt der Heimatkanton in Anspruch genommen werde, weil dieser endgültig pflichtig und seine Hilfe ebenso leicht erreichbar sei, wie die des Niederlassungskantons. Bei den Ausländern dagegen, deren Übernahme durch den Heimatstaat oft viele Monate auf sich warten lasse, trete zwischen dem Heimatstaat und dem Aufenthaltskanton als regulärer Unterstützungsträger der Niederlassungskanton : er habe die Hilfsbedürftigen entweder zur Verpflegung zu übernehmen, oder aber, wenn er dies — wie hier der Kanton Thurgau — ablehne, dem die Verpflegung besorgenden Aufenthaltskanton Kostenersatz zu leisten. Eine Gleichstellung dieses Falles mit dem Falle der Unterstützung eines erkrankten Schweizerbürgers sei überhaupt nicht möglich ; denn der Bürger eines andern Kantons müsse nach Eintritt seiner Transportfähigkeit nicht noch monatelang am Erkrankungsorte unterstützt werden, wie der transportfähige Ausländer während der Dauer des internationalen Heimschaffungsverfahrens. Die Erklärung zwischen der Schweiz und Italien vom

Jahre 1875 sei für die Streitfrage belanglos; sie lege bloss der Schweiz eine Verpflichtung auf, sage aber nicht, wer in der Schweiz für diese Verpflichtung aufzukommen habe. Vorliegend könne auch kein ernstlicher Zweifel darüber bestehen, dass die Geisteskrankheit und Versorgungsbedürftigkeit der Lucci in gleicher Weise, wie bei ihrem Eintreffen in Wiesendangen, schon vorhanden gewesen sei, bevor sie die zürcherische Kantongrenze überfahren gehabt habe. Ihr Zustand in Wiesendangen habe ihre sofortige Internierung nicht unbedingt erfordert, sondern sie hätte schliesslich auch einfach, mit einem Billet nach Frauenfeld versehen, dorthin zurückgeschickt werden können. Dass sie zufolge ihrer Krankheit das zürcherische Kantonsgebiet betreten habe, sei ein reiner Zufall, der auch billigerweise nicht eine so weitgehende Hülfspflicht des Kantons Zürich zur Folge haben könne, wie der Kanton Thurgau sie ihm zumute.

Nach einer späteren Mitteilung des zürcherischen Regierungsrates ist die Geisteskranke Lucci am 15. Mai 1914 nach ihrem Heimatstaate abgeschoben worden, und es betragen die Kosten ihrer Versorgung im Burghölzli vom 8. Februar bis zu diesem Tage 291 Fr.

C. — Der Regierungsrat des Kantons Thurgau hat auf Abweisung des zürcherischen Klagebegehrens ange-
tragen. Er hält daran fest, dass auf Grund der schweizerisch-italienischen Erklärung vom Jahre 1875 der vorliegende Fall analog zu entscheiden sei, wie derjenige des bundesgerichtlichen Urteils vom 27. Februar 1913, nämlich dahin, dass die Unterstützungspflicht auch hier dem Kanton des tatsächlichen Aufenthalts der hilfsbedürftigen Person im Momente des Eintritts der Hülfbedürftigkeit und demnach dem Kanton Zürich obliege, da die Lucci in Frauenfeld noch keinen Anlass zur Versorgung geboten habe, sondern erst in Wiesendangen als hilfsbedürftige Geisteskranke erkannt worden sei.

Das Bundesgericht zieht

in Erwägung:

1. — Das Bundesgericht ist als Staatsgerichtshof im Sinne der Art. 175 (Abs. 1 Ziff. 2) und 177 OG zur Beurteilung der vorliegenden Streitsache kompetent (vgl. BGE 8 N° 63 Erw. 1 S. 441 f.; 31 I N° 75 Erw. 1 S. 407).

2. — Nach der vom Kanton Thurgau angerufenen Erklärung zwischen der Schweiz und Italien vom 6./15. Oktober 1875 haben mittellose Italiener im Falle ihrer (physischen oder geistigen) Erkrankung in der Schweiz solange, bis ihre Heimkehr ohne Gefahr für ihre eigene oder die Gesundheit anderer Personen geschehen kann, Anspruch auf Hülfe und ärztliche Pflege, und im Sterbefalle auf Beerdigung, gleich den Schweizerbürgern, ohne dass für die betreffenden Aufwendungen von Italien Ersatz gefordert werden kann. Dadurch ist die völkerrechtliche Verpflichtung der Schweiz zu diesen unentgeltlichen Leistungen statuiert; dagegen bestimmt die Erklärung nichts darüber, wer schweizerischerseits die Verpflichtung zu erfüllen und die damit verbundenen Kosten zu tragen hat. Sie bietet, wie der Kanton Zürich mit Recht betont, insbesondere keinen Anhaltspunkt zur Lösung der hier streitigen Frage, ob die Unterstützungspflicht und -Last dem Kanton der Niederlassung oder aber demjenigen des tatsächlichen Aufenthalts des Erkrankten im Zeitpunkte des Eintritts seiner Unterstützungsbedürftigkeit obliegt. Mit Bezug hierauf ist vielmehr von der Erwägung auszugehen, dass internationalrechtlich für die Armenfürsorge überhaupt nicht das Territorial-, sondern das Nationalitätsprinzip massgebend ist. Es besteht an sich keine internationale Pflicht eines Staates, unterstützungsbedürftige Ausländer bei sich zu behalten und für sie zu sorgen, sondern der Heimatstaat ist, sofern und soweit er nicht staatsvertraglich etwas Abweichendes vereinbart hat, verpflichtet, seine der Oeffentlichkeit zur Last fallen-

den Angehörigen ohne weiteres zu übernehmen. Und zwar lässt sich, wegen des fundamentalen Zusammenhangs der Armenfürsorge mit dem Staatsbürgerrecht, eine abweichende Vereinbarung nicht schon aus der in vielen Staatsverträgen enthaltenen allgemeinen Zusicherung der gegenseitigen Gleichbehandlung der Angehörigen des andern Vertragsstaates mit den eigenen Staatsangehörigen ableiten (vgl. hierüber Dr. JULIUS HARTMANN, Stellung der Ausländer im schweiz. Bundesstaatsrecht, in Ztschr. f. schweiz. Recht, 26 n. F. [1907] S. 98 ff. speziell S. 117-120 und 141), sondern es bedarf hiezu einer besonderen Abmachung, wie solche von der Schweiz mit einer Reihe von Staaten, worunter mit Italien durch die erwähnte Erklärung vom Jahre 1875, getroffen worden sind. Dieser Grundsatz des internationalen Rechts gibt aber in der Schweiz mit ihrem kantonal- und gemeindeweise ausgeschiedenen Staatsbürgerrecht auch für das Verhältnis der Kantone unter sich. Denn darin, dass Art. 45 Abs. 3 BV es als zulässig erklärt, die Niederlassung denjenigen Schweizerbürgern zu entziehen, « welche dauernd der öffentlichen Wohltätigkeit zur Last fallen und deren Heimatgemeinde, beziehungsweise Heimatkanton, eine angemessene Unterstützung trotz amtlicher Aufforderung nicht gewährt, » liegt die grundsätzliche Ablehnung der Armenfürsorge nach der territorialen — im Gegensatz zur heimatlichen — Zugehörigkeit des Bedürftigen. Immerhin beschränkt schon diese Verfassungsbestimmung selbst die Zulässigkeit der Ausweisung oder Heimschaffung auf den Fall dauernder Unterstützungsbedürftigkeit und mutet damit *implicit* die Unterstützung bei bloss vorübergehendem Bedürfnis allgemein dem Gemeinwesen des Niederlassungsortes zu. Ferner überbindet das in Ausführung von Art. 48 BV erlassene BG vom 22. Juni 1875 speziell für den Fall der Erkrankung oder des Versterbens unbemittelter Angehöriger anderer Kantone dem Kanton, in welchem dieses Ereignis eintritt, ausdrücklich die Pflicht zur Verpflegung des Erkrankten, solange dessen Rückkehr

in den Heimatkanton ohne Nachteil für seine eigene oder die Gesundheit anderer nicht geschehen kann, und zur Beerdigung des Verstorbenen auf eigene Kosten.

Bei dieser Rechtslage kann der heute (nachdem die Heimschaffung der erkrankten Domenica Lucci nach Italien erfolgt ist) allein noch in Betracht fallende Kosten-Regressanspruch des Kantons Zürich gegen den Kanton Thurgau als Niederlassungskanton nicht für begründet erklärt werden. Die Behauptung des zürcherischen Regierungsrates, dass der Niederlassungskanton als solcher gegenüber dem Kanton des blossen Aufenthaltsortes, an welchem die Erkrankung eingetreten ist, der primäre Unterstützungsträger sei, lässt sich weder auf einen allgemeinen Grundsatz des Völkerrechts, noch auf eine spezielle Rechtsnorm des schweizerischen Bundesstaates stützen. Es erscheint vielmehr, entsprechend der Stellungnahme des thurgauischen Regierungsrates, als rechtlich geboten, die im BG vom 22. Juni 1875 enthaltene Regelung der Unterstützungspflicht bei interkantonalen Verhältnissen, so wie das Bundesgericht sie durch Urteil vom 27. Februar 1913 i. S. St. Gallen gegen Thurgau (A S 39 I N° 8 Erw. 2 S. 62 f.) ausgelegt hat, auf das vorliegende internationale Unterstützungsverhältnis in analoger Weise zur Anwendung zu bringen. In der Tat treffen die Gründe humanitärer und sanitätpolizeilicher Natur, aus denen der Bundesgesetzgeber nach jenem Urteil den Kanton des Erkrankungsortes als solchen verpflichtet hat, die mittellosen Angehörigen anderer Kantone bis zu ihrer rechtmässigen Uebernahme durch den Heimatkanton in eigenen Kosten zu verpflegen, ebenso sehr auch in den Fällen zu, wo statt des auswärtigen Heimatkantons ein ausländischer Heimatstaat in Frage kommt. Der Einwand Zürichs, dass eine Analogie zwischen den interkantonalen Unterstützungs-fällen und denjenigen der Unterstützung italienischer Staatsangehöriger insofern nicht bestehe, als die Uebernahme des transportfähigen Schweizerbürgers durch

seinen Heimatkanton ohne weitere Verzögerung vor sich gehe, die Durchführung des Uebnahmeverfahrens mit Italien dagegen Monate erfordere, während welcher der Heimatstaat für die Untersuchungskosten noch nicht aufkomme, ist unbehelflich; denn das Moment der ungleichen Dauer der Unterstützungspflicht des Erkrankungsortes berührt die erörterte tatsächliche Grundlage dieser Rechtspflicht nicht. Allerdings wird ein in der Schweiz niedergelassener mittelbarer Ausländer aller Regel nach am Niederlassungsorte selbst erkranken, so dass die Unterstützungspflicht normalerweise tatsächlich dem durch die besondere Rechtsbeziehung der Niederlassung mit ihm verknüpften Kanton auffällt. Allein begrifflich handelt es sich in diesen Regelfällen, gleich wie bei den Ausnahmen vorliegender Art, oder wenn der mittellose Ausländer sich nur vorübergehend in der Schweiz aufhält und während dieses Aufenthaltes erkrankt, nicht sowohl um eine völkerrechtlich oder bundesstaatsrechtlich begründete, als vielmehr um die dem modernen Staate sich selbst gegenüber bestehende, unmittelbar aus der eigenen Zweckbestimmung entspringende Pflicht, die auf seinem Gebiete befindlichen Personen überhaupt, ohne Rücksicht auf ihr rechtliches Verhältnis zu ihm, nötigenfalls vor dem physischen Verderben zu bewahren. Und diese Pflicht kann eben nur dem Staate des Erkrankungsortes, nicht demjenigen des Niederlassungsortes als solchen, obliegen.

3. — Danach wäre der Kanton Thurgau dem Kanton Zürich zum Ersatze der streitigen Unterstützungskosten nur verpflichtet, wenn, wie Zürich auch noch geltend macht, die Unterstützungsbedürftigkeit der Domenica Lucci schon eingetreten sein sollte, als dieselbe sich noch im Kanton Thurgau befand, und dieser Kanton deshalb in Wirklichkeit als Kanton des Erkrankungsortes zu betrachten wäre (vergl. hiezu BGE 31 I N^o 75 Erw. 2 f. S. 407 ff. und die dortige Verweisung). Hievon kann jedoch nach Lage der Akten

nicht die Rede sein. Als Erkrankungsort ist aus dem Gesichtspunkte der fraglichen Unterstützungspflicht der Ort zu bezeichnen, wo die vorhandene Krankheit in einer Art und Weise erkennbar wird, die das Einschreiten der Behörden als pflichtgemässes Gebot erscheinen lässt. Vorliegend aber fehlt jeder bestimmte Nachweis dafür, dass dies schon in Frauenfeld geschehen sei, bevor die (wahrscheinlich allerdings damals bereits geistesgestörte) Lucci den nach Winterthur abgehenden Zug bestieg, während in den erwähnten früheren Fällen jeweilen feststand, dass der auf dem Heimtransport durch die Schweiz als transportunfähige befundene kranke Ausländer von Rechtswegen nicht hätte vom Niederlassungsorte fortspediert werden sollen, weil seine Transportunfähigkeit den dortigen Behörden bei pflichtgemässer Aufmerksamkeit schon erkennbar gewesen wäre. Dagegen darf hier aus dem tatsächlichen Verhalten der Zürcher Behörden ohne weiteres geschlossen werden, dass die Lucci in Wiesendangen als versorgungsbedürftig erkannt worden ist. Der nachträgliche Einwand, sie hätte damals nicht notwendig versorgt zu werden brauchen, sondern nach ihrem Zustande auch einfach mit einem Billet versehen wieder nach Frauenfeld zurückgeschickt werden können, erscheint deshalb als hinfällig. Mag es auch auf blosserem Zufall beruhen, dass sie auf zürcherischem Gebiete als geisteskrank erkannt und versorgt wurde, so ist doch eben diese Tatsache entscheidend für die Frage der Unterstützungspflicht. Es kann daher auch von einer Unbilligkeit, diese dem Kanton Zürich aufzuerlegen, nicht gesprochen werden.

Demnach hat das Bundesgericht

erkannt:

Die Klage wird abgewiesen.