

IX. INTERKANTONALES ARMENRECHT

ASSISTANCE GRATUITE INTERCANTONALE

45. Urteil vom 19. Juli 1921

i. S. Zürich, Regierungsrat gegen Graubünden.

Interkantonales Armenrecht. Unterstützung verarmter Ausländer nach Staatsvertrag. Ersatzforderung des unterstützenden Kantons gegen einen anderen, dessen Gemeinde den Ausländer im Zustande schon drohender Unterstützungsbedürftigkeit abgeschoben hatte, statt selbst das Heimschaffungsverfahren einzuleiten. Der beklagte Kanton kann sich nicht darauf berufen, dass nach seinem internen Recht die Armenpflege Gemeindesache sei.

A. — Mit staatsrechtlicher Klage vom 15. April 1921 hat der Kanton Zürich gegen den Kanton Graubünden beim Bundesgericht das Begehren gestellt : der Beklagte sei zu verurteilen dem Kläger alle Kosten zu ersetzen, die diesem aus der Unterstützung der österreichischen Staatsangehörigen Frau Eliasch-Weber sowie deren drei Kinder bis zur Heimschaffung schon entstanden seien und noch entstehen werden.

Frau Eliasch war am 15. Januar 1921 mit ihren Kindern in völlig mittellosem Zustande von Passug-Araschgen, Gemeinde Churwalden nach Zürich gekommen und hatte hier vorläufig im Zufluchtshaus der Heilsarmee Unterkunft gefunden. Vom August 1918 bis April 1920, d. h. bis zur Uebersiedelung nach Passug-Araschgen hatte sie in Chur gewohnt. Nach einem Berichte des Armensekretariates Chur an die Freiwillige und Einwohnerarmenpflege Zürich vom 28. Januar 1921 fing sie dort « schon bald an, der Oeffentlichkeit zur Last zu fallen, da es ihr nicht gelingen wollte, hinreichende

Arbeit und Verdienst zu finden, um sich und die Kinder durchzubringen ; » die Stadt bezahlte für sie u. a. an Spitalkosten 231 Fr., Barunterstützungen in verschiedenen Malen 190 Fr., Auslagen für Unterbringung der Kinder während der Krankheit der Mutter 108 Fr., wozu noch Unterstützungen seitens wohlthätiger Vereine im Werte von über 200 Fr. und einer in Chur wohnenden Schwester Frau Sonderegger-Weber in nicht festgestelltem Betrage kamen : trotzdem « sei es nicht gegangen », weshalb das Armensekretariat der Frau « die Heimschaffung in Aussicht gestellt habe, wenn sie sich nicht endlich auf eigene Füße stellen könne ». Der Gemeindevorstand von Churwalden bestätigte am 12. Februar 1921 der Freiwilligen- und Einwohnerarmenpflege Zürich, dass Frau Eliasch sich in der Tat einige Monate in der Gemeinde aufgehalten habe, « jedoch ohne Bewilligung : sie wurde dann aufgefordert unser Gemeindegebiet bis am 15. Januar 1921 zu verlassen, indem wir ihr sonst die Heimschaffung in Aussicht gestellt haben ; Frau Eliasch war auf unser Gebiet schriften- und mittellos gezogen, was uns zu obiger Stellungnahme zwang. »

Im Besitze dieser Berichte hatte die zürcherische kantonale Armendirektion sofort dem graubündnerischen Erziehungsdepartement geschrieben, dass sie auf den Antrag der Einwohnerarmenpflege Zürich das Heimschaffungsverfahren eingeleitet habe, da bis zur Uebernahme durch die österreichischen Behörden noch geraume Zeit verstreichen werde, aber um Gutsprache Graubündens für die bis dahin erwachsenden Unterstützungskosten ersuchen müsse, nachdem die Unterstützungsbedürftigkeit schon hier, vor der Uebersiedelung nach Zürich vorhanden gewesen und zu Tage getreten sei : « eventuell », so wurde beigefügt, « liesse sich denken, dass die Frau mit den Kindern wieder nach ihrem früheren Wohnorte übernommen, dort weiter unterstützt und von dort aus heimgeschafft würde. » Das graubündnerische Erziehungsdepartement (Abtei-

lung Armenwesen) lehnte jedoch beide Ansinnen ab, indem es zum zweiten bemerkte: « Es ist ausgeschlossen, dass die Familie wieder in eine Gemeinde unseres Kantons aufgenommen werde. » Der Kleine Rat von Graubünden, an den sich die zürcherische Regierung darauf wandte, deckte mit Beschluss vom 5. und 11. April 1921 den Bescheid seines Erziehungsdepartements.

Auch gegenüber der vorliegenden Klage hält er mit Antwort vom 30. April 1921 an seinem ablehnenden Standpunkte fest mit der Begründung: der Kanton Graubünden kenne nur eine Unterstützung seitens der Gemeinden: er habe, von einem kleinen Notstandsfonds und Armenkredit abgesehen, keine Gelder zur Verfügung, um daraus Unterstützungsbeiträge auszurichten. Falle ein Ausländer einer Gemeinde dauernd zur Last, so habe sie beim Kleinen Rat dessen Heimschaffung nachzusehen. Hier sei ein dahingehendes Begehren weder von Chur noch von Churwalden gestellt worden, was beweise, dass eine derartige Inanspruchnahme der öffentlichen Mittel nicht vorgelegen habe: die kleineren Beiträge, welche Frau Eliasch durch die Armenbehörde Chur erhalten habe, bedeuteten noch keine regelmässige Unterstützung: sie seien « freiwilliger Weise » geleistet worden. Auch fehle irgendwelcher Beweis dafür, dass die Frau den Kanton nicht freiwillig, sondern durch die Gemeindebehörden dazu gezwungen, verlassen habe. Nachdem man sie trotz der vorhergehenden Ausweisung durch St. Gallen während 2 ½ Jahren hier geduldet, sei nicht anzunehmen, dass ihr ein weiteres Verbleiben unmöglich gemacht worden wäre. Eventuell wäre, da sie ohne behördliche Bewilligung nach Zürich gekommen sei, das einzig richtige Vorgehen gewesen, die Familie wieder dorthin zurückzubefördern, woher sie gekommen war. Ohne einen solchen Versuch erfolglos unternommen zu haben, könne Zürich nicht jenem anderen Orte die höheren Kosten belasten, welche die Unterstützung gerade in der Stadt Zürich verursache. Es

sei aber auch abgesehen hievon die Erstattungspflicht Graubündens schon grundsätzlich nicht gegeben, nachdem es weder die Frau aus armenpolizeilichen oder anderen Gründen zum Verlassen des Kantons veranlasst noch während des Aufenthaltes hier eine dauernde Unterstützungsbedürftigkeit bestanden habe.

B. — Am 4. Mai 1921 hat sodann der Regierungsrat von Zürich noch mitgeteilt, dass die Familie Eliasch inzwischen die Rückreise nach Oesterreich angetreten habe. Die bis dahin zu öffentlichen Lasten entstandenen Unterstützungsauslagen beliefen sich nach beigelegter Aufstellung der Freiwilligen- und Einwohnerarmenpflege Zürich auf 848 Fr. 30 Cts. Der Kleine Rat von Graubünden, dem diese Aufstellung zur Vernehmlassung zugestellt worden ist, hat sie an sich nicht beanstandet, sondern sich auf die erneute Bestreitung der grundsätzlichen Ersatzpflicht seines Kantons beschränkt.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:

Nach Art. 7 des schweizerischen-österreichischen Niederlassungsvertrages vom 26. Januar und 7. April 1876 « verpflichten sich die beiden vertragschliessenden Teile, mittellose Staatsangehörige des anderen Teils, welche auf ihrem Gebiete erkranken oder verunglücken, mit Inbegriff der Geisteskranken » — auf eigene Kosten und ohne Ersatzanspruch gegenüber dem Heimatstaate — « bis zu dem Zeitpunkte zu verpflegen, in welchem die Heimkehr ohne Nachteil für die Betroffenen oder für Dritte möglich ist. » Die Bestimmung ist in der Praxis beider Länder — wie übrigens vom Beklagten nicht in Abrede gestellt wird — auch auf die Fälle einfacher Verarmung ausgedehnt worden. (Bbl. 1887 II S. 672 Nr. 29; LANGHARD, Niederlassungsrecht der Ausländer in der Schweiz, S. 117.) Sie begründet, wie das Bundesgericht in dem Urteile i. S. Zürich gegen Schaffhausen vom 27. September 1917 (AS 43 I S. 303 ff.) entschieden hat, ein Verhältnis

der Solidarität, eine Interessengemeinschaft zwischen den Kantonen, die sie verpflichtet, auf die damit gegenüber dem ausländischen Vertragsstaat eingegangene Verbindlichkeit auch unter sich, bei Ausübung ihrer hoheitlichen Befugnisse Rücksicht zu nehmen und diese nicht in einer Weise zu handhaben, welche zur Folge hat, die staatsvertraglich übernommene Last auf ein anderes Bundesglied abzuwälzen. Eine Verletzung jener Rücksicht und unzulässige Abwälzung dieser Art liegt aber nach dem erwähnten Urteil in der Abschiebung einer Person in einen anderen Kanton nicht nur, wenn jene im bisherigen Aufenthaltskanton bereits tatsächlich hatte unterstützt werden müssen, sondern auch schon, wenn die Unterstützungsbedürftigkeit in den Behörden bekannter oder bei pflichtgemässer Aufmerksamkeit für sie nicht verkennbarer Weise erst drohte. Der Kanton, der unter solchen Umständen den Ausländer wegen Schriftenlosigkeit oder aus irgend einem anderen stattlichen Grunde nicht mehr bei sich dulden will, darf sich deshalb nicht begnügen, demselben den Aufenthalt auf seinem Gebiete zu untersagen und ihn an seine Grenze zu stellen, sondern er hat den Niederlassungs- bzw. Aufenthaltsentzug in der Form zu vollstrecken, die den Interessen aller durch den Staatsvertrag Mitverpflichteten entspricht, d. h. das Heimerschaffungsverfahren einzuleiten und den Ausgewiesenen seinem Heimatstaate zu übergeben.

Im vorliegenden Falle steht aber an Hand der Berichte der Gemeindeorgane von Chur- und Churwalden an die Freiwillige- und Einwohnerarmenpflege Zürich fest, dass sich Frau Eliasch schon am ersten Orte als unfähig erwiesen hatte, für ihren und ihrer Kinder Unterhalt aus eigener Kraft aufzukommen, dass man ihr deshalb wegen der wiederholten Notwendigkeit, ihr aus öffentlichen Mitteln beizuspringen, die Heimerschaffung in Aussicht gestellt hatte, dass sie auch in Passug-Araschgen, wohin sie sich infolgedessen begab,

ohne Mittel und genügenden Erwerb war und der dortige Gemeinderat sich durch diesen ihm bekannten Umstand, d. h. die Gefahr einer finanziellen Belastung der Gemeinde bei längerer Anwesenheit, nicht nur durch die Schriftenlosigkeit bestimmt fühlte, ihr Frist zum Verlassen des Gemeindegebietes bis zum 15. Januar 1921 unter Androhung der Heimschaffung anzusetzen. Es wäre demnach die Pflicht dieser Gemeinden gewesen, wenn sie die aus dem weiteren Aufenthalte der Familie Eliasch auf ihrem Gebiete ihnen drohenden Lasten nicht auf sich nehmen wollten, deren Heimschaffung durchzuführen, bzw. bei der Kantonsregierung zu beantragen. Indem sie statt dessen der Frau Eliasch diese Massnahme nur androhten, um sie zum Verlassen der Gemeinde zu veranlassen, haben sie die Aufgabe, deren Erfüllung Graubünden oblag, in unzulässiger Weise auf ein anderes Bundesglied, Zürich, abgewälzt und es kann dieses, weil es mit der Durchführung der Heimschaffung und der Unterstützung der Familie bis dahin fremde Geschäfte an Stelle des dazu eigentlich Verpflichteten zu besorgen gezwungen worden ist, von Graubünden Ersatz der ihm daraus entstandenen Auslagen verlangen (vgl. das zitierte Urteil Erw. 1 und Erw. 2 am Schluss). Die Behauptung der Klageantwort, dass Frau Eliasch das graubündnerische Gebiet freiwillig und ohne Zutun der Gemeindebehörden von Chur und Churwalden verlassen habe, und daher von einer unzulässigen Abschiebung im Sinne des Entscheides i. S. Zürich gegen Schaffhausen nicht die Rede sein könne, steht im Widerspruch mit dem eigenen gewiss unverdächtigen Zeugnis der erwähnten Gemeindebehörden selbst, das durch nichts widerlegt worden ist, und ist aktenwidrig. Und darauf, dass Frau Eliasch während ihres Aufenthaltes in Passug-Araschgen noch keine Unterstützungen bezogen hatte, kann nach dem Gesagten nichts ankommen, sobald die Lage der Familie derart war, dass bei längerer Dauer des Auf-

enthaltend die Gefahr einer solchen Inanspruchnahme der öffentlichen Wohltätigkeit drohte. Dass dies aber dem Gemeinderat von Churwalden nicht nur bei pflichtgemässer Aufmerksamkeit hätte bekannt sein müssen, sondern tatsächlich auch bekannt und mit ein Beweggrund für sein Vorgehen gegen Frau Eliasch war, ergibt sich wiederum aus seinem eigenen Berichte, und würde übrigens schon durch den späteren Verlauf der Dinge in Zürich, die Lage in der sich die Familie dort befand, in einer jeden ernstlichen Zweifel ausschliessenden Weise dargetan.

Der Kanton Graubünden kann sich gegenüber dem Anspruch von Zürich auch nicht darauf berufen, dass nach seinem internen Rechte die Armenunterstützung Sache der Gemeinden sei und den kantonalen Behörden dafür keine Kredite zur Verfügung stehen. Es ist Sache der Kantone, dafür zu sorgen, dass den Verpflichtungen, die der Bund zu Lasten seiner Glieder durch Staatsvertrag übernommen hat, auf ihrem Gebiete nachgelebt wird, und die Verbände und Selbstverwaltungskörper, denen sie die Führung gewisser Teile der öffentlichen Verwaltung anvertraut haben, dazu anzuhalten. Für Lasten, die ihnen aus dem fehlerhaften Verhalten eines solchen Verbandes erwachsen, mögen sie allenfalls auf denselben zurückgreifen, dagegen kann es ihnen keinesfalls zustehen, den Bund oder einen anderen Kanton, dem daraus Ansprüche entstanden sind, damit an jenen zu verweisen. In gleicher Weise hätte auch der Umstand, dass von Rechtswegen schon Chur die Heimschaffung hätte anordnen sollen, die Gemeinde Churwalden nur berechtigen können, die Familie wieder dorthin zurückzuschaffen oder für deren Unterstützung bis zur Heimschaffung auf Chur den Regress zu nehmen, nicht dieselbe einem anderen Kanton zuzuschieben.

Zu der Frage aber, ob Zürich gehalten und vom Standpunkte des Staatsvertrages berechtigt war, bevor es seinerseits die Heimschaffung in die Wege leitete,

dem Kanton Graubünden die Rückverbringung der Heimzuschaffenden dorthin anzubieten, braucht deshalb nicht Stellung genommen zu werden, weil aus der oben Fakt. A wiedergegebenen Korrespondenz hervorgeht, dass es dazu von Anfang an bereit und dass es lediglich der Widerstand des graubündnerischen Erziehungsdepartements selbst war, an dem diese Lösung scheiterte. Es ist nicht verständlich, wie unter diesen Umständen der Kleine Rat aus der angeblichen Unterlassung eines solchen Versuchs eine Einrede gegen die Klage herleiten will.

Die Höhe der aus der Heimschaffung und der Unterstützung bis zur Heimschaffung erwachsenen Auslagen laut Nachtragseingabe vom 4. Mai 1921 ist eventuell nicht bestritten worden.

Demnach erkennt das Bundesgericht :

Die Klage wird gutgeheissen und der Kanton Graubünden verurteilt, dem Kanton Zürich die eingeklagten 848 Fr. 80 Cts. zurückzuerstatten.