

BGE 99 IA 630 vom 24. Oktober 1973

Bundesgericht (BGE), 1973-10-24, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bge_99 IA 630

FR: BGE 99 IA 630 du 24 octobre 1973

IT: BGE 99 IA 630 del 24 ottobre 1973

Regeste

Regeste Art. 43 Abs. 4 und Art. 60 BV Das baselstädtische Gesetz betr. die kantonale Altershilfe verstösst insoweit gegen Art. 43 Abs. 4 und Art. 60 BV, als es für Nichtkantonsbürger längere Karenzfristen vorsieht als für Kantonsbürger.

Erwägungen

E. 5

Art. 43 Abs. 4 BV erklärt, der niedergelassene Schweizerbürger genieße an seinem Wohnsitz alle Rechte der Kantonsbürger und mit diesen auch alle Rechte der Gemeindebürger. Art. 60 BV, der vom Beschwerdeführer nicht ausdrücklich angerufen wird, aber mit Art. 43 BV in engem Zusammenhang steht, verpflichtet die Kantone, alle Schweizerbürger sowohl in der Gesetzgebung als auch im gerichtlichen Verfahren den Bürgern BGE 99 Ia 630 S. 633 des eigenen Kantons gleichzuhalten. Diese beiden Bestimmungen verbieten also - unter Vorbehalt der von der Bundesverfassung selbst vorgesehenen Ausnahmen - eine Ungleichbehandlung von Schweizerbürgern im kantonalen Recht aufgrund ihres unterschiedlichen Kantonsbürgerrechts. Insbesondere dürfen den im Kanton niedergelassenen Bürgern anderer Kantone nicht Rechte vorenthalten werden, die den Bürgern des Niederlassungskantons zustehen (BGE 5 S. 31 und 320, 9 S. 47 und 443 E. 3, 26 I 18 E. 2, 30 I 672 E. 3 und 4, 33 I 94 und 327, 34 I 665, 41 I 156, 49 I 35 und 110, 64 I 241, 71 I 239; vgl. auch 78 I 277 E. 3 und 95 I 500; BURCKHARDT, Kommentar, 3. Aufl. S. 375 und 568, FLEINER/GIACOMETTI, Schweiz. Bundesstaatsrecht, 231 ff., RUCK, Schweiz. Staatsrecht, 3. Aufl. S. 102, BRIDEL, Précis de droit constitutionnel et public suisse, Bd. I S. 226, AUBERT, Traité de droit constitutionnel suisse, Bd. I Nr. 101 l'FAVRE, Droit constitutionnel suisse, 2. Aufl. S. 146; vgl. auch NEF, Karenzfristen im Fürsorgerecht, ZBl 1959 S. 1/2). Dieser Grundsatz, dass innerhalb eines Kantonsgebiets alle Schweizer den gleichen Gesetzen unterstehen sollen, gehört zu den grundlegenden Prinzipien der schweizerischen bundesstaatlichen Ordnung. Gleichartige Vorschriften kennen auch zahlreiche andere Bundesstaaten, da sie sich sachlich aufdrängen (STOFFEL, Die Gleichstellung der Schweizerbürger mit den eigenen Kantonsbürgern nach Art. 60 der Bundesverfassung, Diss. Zürich 1950, S. 72 ff.; vgl. für das Bonner Grundgesetz MAUNZ-DÜRIG, Grundgesetzkommentar, Art. 33, Bem. 6). Das Gebot der Gleichstellung der Nichtkantonsbürger mit den Kantonsbürgern ist nach der angeführten Rechtsprechung in allen Rechtsgebieten zu beachten, also auch im Staats- und Verwaltungsrecht. In letzterem muss es nicht nur bezüglich der Eingriffsverwaltung gelten, sondern auch bezüglich der Leistungsverwaltung, einschliesslich der Sozialfürsorge (vgl. BGE 64 I 241 ff.). Auch in diesem Bereich wäre es nicht zu rechtfertigen, wenn Schweizerbürger mit verschiedenem Kantonsbürgerrecht unterschiedlich behandelt würden. Eine Differenzierung liesse sich hier umso weniger begründen, als die Leistungen, die der

Kanton erbringt, in der Regel aus allgemeinen Mitteln stammen, an die sämtliche Niedergelassenen, ob Kantonsbürger oder nicht, in gleicher Weise nach Massgabe ihrer Mittel beigesteuert haben. Dem muss konsequenterweise eine Gleichberechtigung bei den staatlichen Leistungen entsprechen. BGE 99 Ia 630 S. 634 Ob es allenfalls zulässig wäre, Kantonsbürger und Nichtkantonsbürger verschieden zu behandeln, wenn weder Pflichten noch persönliche Rechtsansprüche in Frage stehen, kann hier offenbleiben, da es sich beim geltend gemachten Anspruch auf Altersbeihilfe unbestrittenermassen um einen Rechtsanspruch handelt. Ein Gesetz, das die Anspruchsberechtigung eines Kantonseinwohners auf staatliche Leistungen vom Kantonsbürgerrecht abhängig macht oder das für Nichtkantonsbürger längere Karenzfristen vorsieht als für Kantonsbürger, ist deshalb (immer unter Vorbehalt der von der Bundesverfassung selbst vorgesehenen Ausnahmen) verfassungswidrig (vgl. NEF, a.a.O. S. 6 vor II).

E. 6

Vom Grundsatz, dass der in seinem Heimatkanton niedergelassene Bürger nicht günstiger behandelt werden soll als der dort niedergelassene Bürger eines andern Kantons, macht die Verfassung, von hier nicht in Betracht fallenden Sonderregelungen abgesehen, dann eine Ausnahme, wenn es um die Ausrichtung von dauernden Armenunterstützungen geht (Art. 45 Abs. 3 BV , BGE 71 I 239 ; vgl. NEF, S. 3/4). Es ist deshalb zu prüfen, ob die Leistungen der Altersbeihilfe Armenunterstützungen sind. § 12 des baselstädtischen Gesetzes vom 10. Dezember 1970 sieht vor, dass die kantonale Altersbeihilfe auszurichten ist, wenn die Ansprecher dadurch vor Armengenössigkeit bewahrt oder von ihr befreit werden können. Daraus ist zu folgern, dass die Altersbeihilfe einmal gewährt wird in den Fällen, in denen eine Armenunterstützung oder eine Hilfe der öffentlichen Fürsorge bisher nicht erfolgt ist und die Armengenössigkeit dadurch vermieden werden kann, sodann in den Fällen, in denen bereits Armenunterstützung ausgerichtet wurde, aber die Altersbeihilfe ausreicht, um den Zustand der Armengenössigkeit zu beheben. Wo ein Bewahren oder Befreien von der Armengenössigkeit durch die Leistungen der Altersbeihilfe nicht möglich ist, besteht kein Anspruch auf solche Leistungen; an ihrer Stelle bleibt es bei der Armenunterstützung. Dieses Auslegungsergebnis wird bestätigt durch § 12 Abs. 3, der bestimmt, dass nur vorübergehend gewährte Hilfe der öffentlichen Armenfürsorge die Berechtigung auf Altersbeihilfe nicht ausschliesst, woraus e contrario folgt, dass dauernd zu gewährende Armenunterstützung unter dem erwähnten Vorbehalt diesen Anspruch zerstört. Daraus ergibt BGE 99 Ia 630 S. 635 sich aber, dass die Altersbeihilfe vom Gesetzgeber selber nicht als Form der Armenunterstützung betrachtet wurde. Auch die Beschwerdegegner behaupten nicht, es handle sich bei der Altersbeihilfe um öffentliche Wohltätigkeit im Sinne von Art. 45 Abs. 3 BV (vgl. auch NEF, S. 5). Das Departement des Innern ist jedoch der Meinung, die Ausnahme, welche die Rechtsprechung bezüglich der dauernden Armenunterstützung vom Gleichbehandlungsgebot der Art. 43 Abs. 4 und 60 BV gestatte, lasse sich nicht oder jedenfalls nicht ausschliesslich aus Art. 45 Abs. 3 BV ableiten; sie beruhe vielmehr auf richterlicher Lückenfüllung, die in Anwendung eines allgemeinen Verfassungsprinzips, nämlich des im gesamten Sozialrecht geltenden Heimatprinzips erfolge. Da aber dieses Prinzip bezwecke, einen übermässigen Zustrom Bedürftiger zu jenen Kantonen zu verhindern, die eine besonders vorbildliche Sozialfürsorge eingerichtet haben, rechtfertige es sich, das Heimatprinzip bei allen Formen kantonaler Unterstützung Bedürftiger zuzulassen, also auch bei "gehobenen" Fürsorgeleistungen und nicht nur bei Armenunterstützungen im traditionellen Sinne. Dies dränge sich auch deshalb auf, weil eine geltungszeitliche Auslegung der Verfassung den

Wandlungen im Sozialrecht Rechnung tragen müsse. Dieser Auffassung kann nicht beigespflichtet werden. Das Bundesgericht hat nicht, wie das Departement annimmt, eine Lücke in der Verfassung ausgefüllt, als es annahm, ausserkantonale Schweizerbürger hätten keinen Anspruch auf dauernde Fürsorgeleistungen im Sinne der Armenunterstützung. Gäbe es Art. 45 Abs. 3 BV nicht, könnte keine Rede davon sein, dass der Kanton seine Bürger in bezug auf Unterstützungsleistungen irgendwelcher Art anders behandeln dürfte als Nichtkantonsbürger. Art. 43 Abs. 4 BV müsste dann ausnahmslos gelten. Art. 45 Abs. 3 BV gestattet indessen in dieser Hinsicht eine Durchbrechung des Gleichbehandlungsprinzips, die aber auf den in der Verfassung genannten Fall beschränkt bleiben muss, nämlich auf den Fall, wo ein Nichtkantonsbürger dauernd der öffentlichen Wohltätigkeit zur Last fällt. Da der Kanton unter diesen Bedingungen einen Nichtkantonsbürger ausweisen kann, ist er logischerweise auch nicht verpflichtet, ihn dauernd zu unterstützen. Diese Ausnahme vom Gleichbehandlungsgebot der Art. 43 und 60 BV darf aber nicht auf andere, in der Verfassung nicht BGE 99 Ia 630 S. 636 genannte Fälle ausgedehnt werden. Die Konstruktion eines Heimatprinzips im gesamten Sozialrecht findet in der Verfassung keine Stütze. Die geltungszeitliche Auslegung der Verfassung erfordert erst recht nicht, dass in der Sozialfürsorge ganz allgemein Schweizerbürger zweierlei Rechts geschaffen werden. In der heutigen Zeit sind die Beziehungen eines Bürgers zu seinem Wohnsitzkanton oft enger als zu seinem Heimatkanton. Zwischen einem Kanton und seinen Bürgern, die vielleicht schon ausserhalb des Kantons geboren sind und den grössten Teil ihres Lebens in einem andern Kanton oder sogar im Ausland verbracht haben, bestehen vielfach keine stärkern Bindungen als zwischen ihm und andern Schweizerbürgern. Eine Gleichbehandlung von Kantonsbürgern und Nichtkantonsbürgern im Sozialrecht erscheint deshalb in der Regel kaum mehr als stossend.

E. 7

Aus Art. 1 Abs. 3 des Bundesgesetzes über die Ergänzungsleistungen kann nicht abgeleitet werden, der Bund habe die Kantone ermächtigen wollen, bei der Festlegung von Karenzfristen zwischen Kantonsbürgern und Nichtkantonsbürgern zu unterscheiden (eine solche Ermächtigung müsste, selbst wenn sie verfassungswidrig wäre, vom Bundesgericht gemäss Art. 113 BV beachtet werden). Wohl besagt Art. 1 Abs. 3, dass die Kantone zusätzliche Leistungen erbringen können und dass sie, soweit sie das tun, die Voraussetzungen, unter denen die Leistungen erfolgen, selber umschreiben dürfen. Indessen liefern weder der Wortlaut noch die Entstehungsgeschichte der Bestimmung einen Anhaltspunkt dafür, dass den Kantonen hätte das Recht eingeräumt werden sollen, dabei von der Bundesverfassung abzuweichen - obwohl das Problem der differenzierten Karenzfristen seit langem bekannt war. Ebenso wenig besteht ein Anhaltspunkt dafür, dass der Bundesgesetzgeber mit dem nun aufgehobenen Art. 17 des Gesetzes den Kantonen hätte erlauben wollen, unter den Zuzüglern, denen eine Karenzfrist auferlegt werden durfte, nach Kantonszugehörigkeit zu unterscheiden (vgl. Sten.Bull. NR 1965, 20 f., 170, 171 StR 1964, 273 ff.; a. M. AUBERT, a.a.O. Anm. 5, der ausführt, Art. 17 scheine diese Differenzierung zuzulassen). Bundesgesetze sind verfassungskonform auszulegen, sofern nicht der klare Wortlaut oder der Sinn des Gesetzes etwas anderes gebietet (BGE 95 I 332 mit Hinweisen, BGE 96 I 187). Hätte der Bundesgesetzgeber die Kantone ermächtigen wollen, bei der Gewährung zusätzlicher Altersbeihilfen vom Verfassungsgebot BGE 99 Ia 630 S. 637 der Gleichbehandlung aller niedergelassenen Schweizerbürger abzusehen, müsste dies aus dem Wortlaut oder Sinn des Gesetzes oder sonstigen Umständen klar hervorgehen. Das ist hier jedoch nicht der Fall. Ob der Bundesgesetzgeber bei früheren Gelegenheiten angenommen

hat, die Kantone seien zu den im Streite stehenden Differenzierungen befugt (wie NEF, a.a.O. S. 9, zu erkennen glaubt), kann dahingestellt bleiben. Nach der Verfassungslage würde eine solche Annahme des Bundesgesetzgebers ohnehin nicht genügen. Nötig wäre auf jeden Fall eine ausdrückliche Ermächtigung der Kantone, von der Verfassung abzuweichen, was nirgends geschehen ist.

E. 8

Soweit somit die Bezugsberechtigung des Beschwerdeführers mit der Begründung verneint wurde, sein seit 1967 unbestrittenermassen andauernder Wohnsitz in Basel reiche nicht aus, um ihm einen Anspruch auf Altersbeihilfe zu verleihen, ist der angefochtene Entscheid verfassungswidrig, da er vom Beschwerdeführer einen längeren Wohnsitz verlangt als von den Kantonsbürgern. Bei dieser Sachlage braucht nicht geprüft zu werden, ob, wie in der Beschwerde behauptet wird, der Entscheid neben Art. 43 Abs. 4 und Art. 60 BV auch Art. 4 BV verletzt; er ist so oder so aufzuheben. Nach dem Gesagten werden die kantonalen Behörden gegenüber dem Beschwerdeführer also die gleiche Karenzfrist anzuwenden haben wie gegenüber den Kantonsbürgern, d.h. die zweijährige. Dem Gesetzgeber steht es frei, diese Frist auf dem Wege der Gesetzesänderung für sämtliche Zuzüger zu verlängern oder eine andere, alle Schweizer gleichstellende Lösung zu suchen. Dem von den Beschwerdegegnern befürchteten Zustrom Auswärtiger, die sich von den vorzüglichen Sozialleistungen des Kantons Basel-Stadt angezogen fühlen könnten, kann auch mit Karenzfristen, die für alle Zuzüger gleich lang sind, begegnet werden.

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.