Urteilskopf

99 Ia 630

75. Auszug aus dem Urteil vom 24. Oktober 1973 i.S. Wicki gegen Basel-Stadt, Kant. Rekurskommission.
Regeste (de):
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.

Regeste (fr):
Art. 43 al. 4 et 60 Cst.

La loi du canton de Bâle-Ville concernant les prestations d'aide à la vieillesse viole les art. 43 al. 4 et 60 Cst, lorsqu'elle prévoit desdélais d'attente plus longs pour les Confédérés que pour les ressortissants du canton.

Regesto (it):
Art. 43 cpv. 4 e 60 CF.

La legge del cantone di Basilea-Città concernente le prestazioni cantonali a favore della vecchiaia viola gli art. 43 cpv. 4 e 60 CF nella misura in cui prevede per i confederati termini d'attesa più lunghi di quelli per i cittadini del cantone.

Sachverhalt ab Seite 631



A.- Das Bundesgesetz über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung vom 19. März 1965 (AS 1965, 537; SR 831.30) sieht vor, dass der Bund Kantonen, die auf Grund eigener, den Anforderungen des Gesetzes entsprechender Bestimmungen den Bezügern von Renten der Alters- und Hinterlassenenversicherung sowie der Invalidenversicherung Ergänzungsleistungen gewähren, Beiträge an diese Leistungen ausrichtet. Nach Art. 2 Abs. 4 des Gesetzes darf der Anspruch auf Ergänzungsleistung nicht von einer bestimmten Wohn- oder Aufenthaltsdauer im betreffenden Kanton oder vom Besitz der bürgerlichen Ehren und Rechte abhängig gemacht werden. Ferner dürfen von der öffentlichen Armenpflege Unterstützte vom Anspruch auf Ergänzungsleistung nicht ausgeschlossen werden. Dagegen konnten bis zur Revision des Gesetzes im Jahre 1970 (AS 1971, 32) Kantone, welche Ergänzungsleistungen im Rahmen des Gesetzes gewährten, Zuzüger aus Kantonen, die noch keine Bestimmungen über solche Leistungen erlassen hatten, längstens während 5 Jahren seit ihrem Zuzug vom Anspruch auf Ergänzungsleistungen ausnehmen (Art. 17 Abs. 3). Diese Möglichkeit wurde dann aber durch das Bundesgesetz vom 9. Oktober 1970 betreffend Änderung des Bundesgesetzes über Ergänzungsleistungen zur AHV aufgehoben (AS 1971, 32). Art. 1 Abs. 3 des Bundesgesetzes vom 19. März 1965 (seit der Revision = Art. 1 Abs. 4) lautet: "Den Kantonen bleibt es unbenommen, über den Rahmen des Gesetzes hinausgehende Versicherungs- oder Fürsorgeleistungen zu gewähren und hiefür besondere Voraussetzungen festzulegen..."

B.- Der Kanton Basel-Stadt hat mit Gesetz vom 10. Dezember 1970, das anstelle eines früheren Gesetzes vom

17. Februar 1966 trat, die kantonale Altershilfe geregelt. Es sieht Ergänzungsleistungen im Sinne des Bundesgesetzes vor und gewährt darüber hinaus kantonale Altersbeihilfen. Auf letztere haben

BGE 99 Ia 630 S. 632

gemäss § 12 AHV-Rentner Anspruch, wenn sie dadurch vor Armengenössigkeit bewahrt oder von ihr befreit werden und ihr Einkommen eine sogenannte Notstandsgrenze, die vom Regierungsrat festgesetzt wird, nicht erreicht. In den Genuss dieser Beihilfe kommen jedoch Kantonsbürger nur nach zweijährigem, schweizerische Niedergelassene erst nach zehnjährigem und Ausländer erst nach fünfzehnjährigem ununterbrochenem Wohnsitz im Kanton Basel-Stadt.

C.- Theodor Wicki, geboren 1900, ist Bürger von Schüpfheim und wohnt seit 1967, nach seinen eigenen Behauptungen sogar seit 1962, in Basel. Er ist AHV-Bezüger. Das Amt für Kantonale Alters- und Invalidenrenten des Kantons Basel-Stadt wies sein Gesuch um Ausrichtung der Altersbeihilfe ab, da die zehnjährige Karenzfrist nicht abgelaufen sei. Mit Schreiben vom 24. Juli 1972 machte Wicki beim Amt geltend, die gesetzliche Ordnung betreffend Wohnsitzkarenzen sei verfassungswidrig, und er ersuchte um Ausrichtung der Beihilfe auf fünf Jahre zurück. Das Amt wies das Begehren ab. Gegen diese Verfügung rekurrierte Wicki an die Kantonale Rekurskommission für die Ausgleichskassen. Diese trat mit Entscheid vom 2. November 1972 auf den Rekurs nicht ein mit der Begründung, Wicki sei nach der geltenden Ordnung nicht bezugsberechtigt, und ob diese Ordnung verfassungswidrig sei, habe die Kommission nicht zu prüfen. Die These des Rekurrenten sei zwar vertretbar, doch sprächen gewichtige praktische Momente zugunsten der gegenteiligen Auffassung. Einen Entscheid über die Kontroverse könne einzig das Bundesgericht fällen.

D.- Theodor Wicki führt gegen den Entscheid der Rekurskommission staatsrechtliche Beschwerde. Er beruft sich u.a. auf Art. 4 und 43 BV. Das Bundesgericht heisst die Beschwerde gut, und zwar aus folgenden

Erwägungen

Erwägungen:

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 Niederlas-

sungskantons 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 241ff.). 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.



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).

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

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 beigepflichtet 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



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.

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. Ebensowenig besteht ein Anhaltspunkt dafür, dass der Bundesgesetzgeber mit dem nun aufgehobenen Art. 17 des Gesetzes den Kantonen hätte erlauben wollen, unter den Zuzügern, 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



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.

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.