

Zeitschrift:	Der Armenpfleger : Monatsschrift für Armenpflege und Jugendfürsorge enthaltend die Entscheide aus dem Gebiete des Fürsorge- und Sozialversicherungswesens
Herausgeber:	Schweizerische Armenpfleger-Konferenz
Band:	47 (1950)
Heft:	(12)
Rubrik:	A. Entscheide des Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartementes

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. [Mehr erfahren](#)

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. [En savoir plus](#)

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. [Find out more](#)

Download PDF: 22.02.2026

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>

Entscheide

auf dem Gebiete des eidgenössischen u. kantonalen Fürsorgewesens
insbesondere des Konkordates betr. wohnörtliche Unterstützung

Beilage zur Zeitschrift „Der Armenpfleger“

Redaktion: H. W Y D E R, Fürsprecher, Vorsteher der Abteilung Auswärtige Armenpflege der Direktion des Fürsorgewesens des Kantons Bern. Verlag u. Exped.: A R T. INSTITUT ORELL FÜSSLI AG, ZÜRICH
Nachdruck ist nur unter Quellenangabe gestattet

13. JAHRGANG

Nr. 12

1. DEZEMBER 1950

A. Entscheide des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartementes gemäß Art. 18 des Konkordates über die wohnörtliche Unterstützung

VIII.

Gemäß Art. 12, Abs. 1, Satz 2, des Konkordates begründet die polizeiliche Abmeldung am bisherigen Wohnort die Vermutung der Beendigung des Aufenthaltes; diese Vermutung kann durch Gegenbeweis widerlegt werden. Die Unterlassung der Abmeldung und die Belassung der Schriften am bisherigen Aufenthaltsort allein vermögen aber nicht, den Konkordatswohnsitz fortzusetzen, wenn der tatsächliche Aufenthalt aufgegeben worden ist, es sei denn, es bestand im Zeitpunkt des Wegzuges zweifellos die realisierbare Absicht, innert bestimmter, absehbarer Zeit zurückzukehren; die fehlende Abmeldung und das Zurücklassen der Schriften können u. U. ein Indiz für die Absicht auf Rückkehr bedeuten (Zürich c. Schaffhausen, i. S. L. M. vom 19. Oktober 1950).

In tatsächlicher Beziehung:

Die seit August 1944 in Zürich niedergelassene L. M., geboren 2. Juni 1923, von D./Schaffhausen, Servientochter, mußte am 24. Dezember 1946 wegen Tuberkulose eine Kur in einem Sanatorium in Davos antreten. Am 16. Juni 1949 wurde sie aus dem Sanatorium im Sinne eines Kurunterbruches entlassen, wobei für den Winter 1949/50 eine Nachkur in Aussicht genommen war. Die Kosten dieser Kur wurden durch die Krankenkasse und die Zürcher Tuberkuloseversicherung voll gedeckt, so daß die Patientin eigentliche Armenunterstützung nicht in Anspruch nehmen mußte.

Da L. M. nach ihrer Entlassung aus dem Sanatorium wegen ihres Leidens keine Arbeit annehmen konnte, begab sie sich vorerst für kürzere Zeit zu einer in W. (Zürich) wohnhaften Schwester und zog Ende August 1949 zu ihrer Mutter in S. (Schaffhausen). Im Januar 1950 trat sie erneut im Sanatorium in Davos ein. Von dort aus mußte sie im März dieses Jahres wegen eines Subileus ins Krankenhaus Davos verlegt werden. Da hier die Verpflegungstaxe durch Versicherung und Krankenkasse nicht mehr gedeckt war, wurde öffentliche Unterstützung notwendig.

Die Zürcher Behörden lehnten konkordatliche Beteiligung an diesen Kosten ab, weshalb Schaffhausen mit Schreiben vom 2. Mai 1950, unter Anrufung von Art. 17 des Konkordates, verlangte, daß Zürich „die entstehenden Auslagen gemäß Konkordatsmeldung vom 28. September 1949 übernehme“.

Zur Begründung dieses Begehrens wurde angeführt, die Behauptung des Fürsorgeamtes Zürich, die Patientin habe mit ihrer Erkrankung im Jahre 1946

Arbeitsplatz und Wohnsitz in Zürich aufgegeben, scheine durch nichts begründet. Da bei der Kurunterbrechung im Juni 1949 eindeutig feststand, daß die Sanatoriumsentlassung nur vorübergehend sein sollte und die Aufnahme irgendeiner Arbeit nicht in Frage kommen konnte, scheine es müssig zu sein, über das Weiterbestehen des Wohnsitzes in Zürich weitere Ausführungen zu machen.

Gegen diesen „Beschluß“ hat Zürich mit Eingabe vom 16. Mai 1950 Rekurs erhoben. Es beantragt festzustellen, daß die Voraussetzungen für die konkordatliche Behandlung des Falles nicht erfüllt sind. Es sprächen alle Anzeichen dafür, daß L. M. bei ihrem Wegzug aus Zürich auch ihren dortigen Wohnsitz aufzugeben beabsichtigt habe. Sie habe sich in Zürich offenbar nur deshalb nicht abgemeldet, weil sie der weitgehend ausgebauten Fürsorgeleistungen nicht verlustig gehen wollte. Nach den gesamten Umständen habe sie keine Aussicht gehabt, sich in absehbarer Zeit in Zürich wieder eine Existenz schaffen zu können. Die Aufgabe von Anstellung und Wohnung beim Sanatoriumseintritt sowie ihre am 6. Oktober 1949 beim Fürsorgeamt Zürich abgegebene Erklärung, sie werde in Schaffhausen bleiben, wenn sie dort eine ihrem Gesundheitszustand entsprechende Arbeit finde, ferner die Tatsache, daß die Mutter im Hinblick auf die Übersiedelung der Tochter eine größere Wohnung gesucht und auch bezogen habe, schlössen es aus, daß L. M. den festen Plan gehabt hätte, nach Zürich zurückzukehren. Daß sie nur vorübergehend aus dem Sanatorium entlassen gewesen sei, ändere nichts an der Tatsache des Wegzuges, ebensowenig das Weiterbestehen der Schriftenhinterlage in Zürich. L. M. habe keinerlei Beziehungen mehr zu Zürich. Der Mittelpunkt ihrer familiären Bindungen befindet sich zweifellos im Heimatkanton.

Demgegenüber wendet Schaffhausen ein, Krankheit und Sanatoriumseintritt könnten den Konkordatswohnsitz nicht einfach aufheben. Da die Sanatoriumsentlassung festgestelltermaßen von Anfang an provisorisch gedacht und die Patientin vom Arzt als arbeitsunfähig erklärt worden war, sei ihre Aussage, sie wolle in Schaffhausen bleiben, wenn sie dort ihrem Gesundheitszustand entsprechende Arbeit finde, unbeachtlich. Aus welchem Grunde L. M. sich in Zürich nicht abgemeldet und ihre Papiere dort gelassen habe, sei nicht zu prüfen. An- und Abmeldung bildeten gemäß Entscheid der Schiedsinstanz vom 1. Oktober 1940 starke Indizien dafür, daß jemand Aufenthalt nehmen oder ihn abbrechen wolle. Da L. M. geistig ganz normal sei, könne ihr zugemutet werden, daß sie ihre Papiere andernorts deponiert hätte, wenn sie einen Wechsel des Wohnortes beabsichtigt hätte. Die Schiedsinstanz habe im Entscheid vom 1. Oktober 1940 den Grundsatz formuliert, daß der Wohnsitz während der Dauer der polizeilichen Anmeldung vermutet wird. Bei L. M. könne nicht von einem eigentlichen Wegzug gesprochen werden. Es könne wegen ihrer Krankheit auch nicht geprüft werden, ob die Absicht auf Rückkehr vorhanden war oder ein fester Plan, zurückzukehren, bestand. Alles dies sei eben von ihrem Gesundheitszustand bzw. dem Krankheitsverlauf abhängig gewesen.

Hierüber hat das Departement in rechtliche Erwägung gezogen:

1. Als Wohnsitzbeginn gilt nach Art. 2, Abs. 1 des Konkordates der Zeitpunkt der polizeilichen Anmeldung, sofern der Aufenthalt nicht nachweislich früher oder später begonnen hat. Eine ähnliche Bedeutung kommt der Abmeldung zu. Art. 12, Abs. 1, 2. Satz stellt auf die polizeiliche Abmeldung ab, wenn der Zeitpunkt des Wegzuges zweifelhaft ist. Die Abmeldung schafft somit eine durch Gegenbeweis widerlegbare Vermutung der Beendigung des Aufenthaltes. Die Unterlassung der Abmeldung und das Zurücklassen der Schriften am bisherigen Aufenthaltsort allein vermögen aber nicht, den einmal begründeten Konkordats-

wohnsitz fortzusetzen, wenn unbestrittenermaßen der tatsächliche Aufenthalt aufgegeben worden ist. Es fragt sich dann nur, ob trotz tatsächlichen Wegzugs der Konkordatswohnsitz bestehen bleibt, weil der Weggezogene die Absicht auf Rückkehr innert absehbarer Zeit hatte. Die fehlende Abmeldung und das Zurücklassen der Schriften könnten unter Umständen ein Indiz für eine solche Absicht bedeuten.

2. Nach feststehender Praxis der Schiedsinstanz genügt der allfällige bloße Wunsch, an den früheren Wohnsitz zurückzukehren, nicht. Der Konkordatswohnsitz gilt nur dann als nicht unterbrochen, wenn beim Wegzug ein fester Plan bestand, der auch durchführbar erscheint. Wie die Schiedsinstanz in ihrem Entscheid vom 29. Februar 1939 (vgl. E. 1940, S. 25) festgestellt hat, muß die Verwirklichung der Absicht fest ins Auge gefaßt gewesen sein. Es muß geradezu das feste Programm bestanden haben, nach bestimmter Zeit zurückzukehren. Wohl hat die Schiedsinstanz die Anregung, dem Begriff der absehbaren Zeit eine bestimmte Grenze, zum Beispiel ein Jahr, zu geben, als dem Willen des Gesetzgebers zuwiderlaufend abgelehnt. Andererseits aber hat sie beifügt, daß je länger ein Provisorium erscheine, um so weniger für später sichere Pläne gemacht werden könnten. Im Entscheid vom 30. August 1940 (E. 1940, S. 78), der tatbeständliche dem heute zur Beurteilung vorliegenden Fall sehr ähnlich ist, hielt sie fest, daß nur in Ausnahmefällen über eine Zeitspanne von einem Jahr hinausgegangen werden könne, jedenfalls aber dann nicht, wenn es sich um eine Frist handelt, die zwar ein Ende nehmen wird, deren Ende aber schwer abzusehen ist. Je länger die Frist dauert, um so mehr muß verlangt werden, daß es sich um eine klar abgegrenzte Zeitspanne handelt.

3. L. M. hat am 24. Dezember 1946 ihren bisherigen Konkordatswohnsitz verlassen und sich ununterbrochen während zweieinhalb Jahren in einem Sanatorium eines andern Kantons aufgehalten. Daß sie dort etwa anstaltsversorgt gewesen wäre und deshalb der frühere Konkordatswohnsitz aufrechterhalten worden sei, ist zu Recht von keiner Seite behauptet worden. Sie mag bei ihrem Wegzug von Zürich den tatsächlichen Wunsch gehabt haben, dorthin zurückzukehren, obschon dafür keine weiteren Anhaltspunkte, als die Belassung der Schriften vorliegen. Eine feste Absicht oder gar ein festumrissener Plan scheint nicht bestanden zu haben. Dafür fehlt jeder Nachweis. Auf alle Fälle wurde, je länger die Kur dauerte, je offensichtlicher, daß selbst dann, wenn anfänglich ein solcher Plan bestanden hätte, die Verwirklichung innert bestimmter Frist immer unwahrscheinlicher wurde. Von einem festen und realisierbaren Plan, nach Zürich zurückzukehren, kann deshalb nicht die Rede sein. Der Heimatkanton hat auch gar nicht versucht, den Nachweis für das Bestehen eines solchen Planes zu erbringen. L. M. konnte damals nicht wissen, ob sie nach voraussichtlich langdauernder Kur wieder nach Zürich zurückkehren werde, und ob sie überhaupt im gegebenen Zeitpunkte dann in der Lage sei, ihrem früheren Berufe nachzugehen. Sie hat sich denn auch während des Kurunterbruchs nur vorübergehend im Kanton Zürich aufgehalten und sich nachher bis zum Wiederantritt der Kur zu ihrer Mutter in den Heimatkanton begeben.

Wenn aber feststeht, daß keine im Sinne des Konkordats relevante Absicht auf Rückkehr bestanden hat, ist der Konkordatswohnsitz durch freiwilligen Wegzug im Sinne von Art. 12, Abs. 1 untergegangen. Zürich kann deshalb nach Konkordat nicht zur Mittragung der nun notwendig gewordenen zusätzlichen Armenunterstützung verhalten werden. Der Rekurs Zürichs ist gutzuheißen.

Aus diesen Gründen hat das Departement entschieden:

Der Rekurs wird gutgeheißen. Der Kanton Zürich hat sich an den Kosten der Unterstützung der L. M. nicht konkordatlich zu beteiligen.

IX.

Der vorbehaltlose Erlaß der Konkordatsanzeige und die folgende konkordatliche Unterstützung können eine stillschweigende Vereinbarung (öffentlich-rechtlicher Vertrag unter Kantonen) darstellen, die als rechtskräftige Erledigung eines Falles Gegenstand einer Revision nach Art. 19 des Konkordates zu bilden vermag. — Will sich der Wohnkanton auf dem Weg der Revision von der konkordatsgemäßen Behandlung eines Falles befreien, so hat er nachzuweisen, daß er sich im Irrtum befand, ob es sich um einen Tatsachen- oder Rechtsirrtum handelte, und daß die konkordatsgemäßen Voraussetzungen für die Geltendmachung des Irrtums erfüllt sind; im Interesse der Rechtssicherheit ist es mit dieser Beweislast streng zu halten. Eine Revision ist jedenfalls unmöglich, wenn nicht nachgewiesen wird, daß der Fall offensichtlich unrichtig erledigt worden ist. — Eine Berufung auf Art. 2, Abs. 5 des Konkordates ist nur möglich, wenn u. a. der Kausalzusammenhang zwischen Gebrechen und Erwerbsunfähigkeit bewiesen ist (Basel-Landschaft c. Zürich i. S. S. R. vom 21. Oktober 1950).

In tatsächlicher Beziehung:

S. R. gesch. A., geboren 20. Februar 1900, von B. (Baselland), ist anlässlich ihrer Verheiratung im Jahre 1928 in Zürich zugezogen. Nachdem ihre Ehe im Jahre 1934 geschieden worden war, mußte sie mit ihren vier Kindern während einiger Zeit zu Lasten der Armenfürsorge unterstützt werden. Die Kinder wurden andernorts in Pflege gegeben und Frau R. in die städtische Bürgerstube aufgenommen. Zürich meldete die Unterstützung im Konkordat an. Aus einem Informationsbericht des Wohlfahrtsamtes der Stadt Zürich vom 18. Juli 1934 geht hervor, daß Frau R. damals schon als debil bezeichnet wurde. Im Jahre 1935 wurde sie auf Grund eines Gutachtens der psychiatrischen Poliklinik Zürich wegen Imbezillität gemäß Art. 369 ZGB unter Vormundschaft gestellt. Von Ende 1937 bis Mai 1940 war sie wegen Geistesschwäche anstaltsversorgt.

Die 1934/35 entstandenen Auslagen der Armenpflege sowie der weitere Unterhalt der Mutter und der Kinder bis Ende November 1938 konnten aus dem rund Fr. 14000 betragenden Anteil am Nachlaß des 1934 verstorbenen Vaters der Frau R. gedeckt werden. Im Dezember 1938 wurde wieder öffentliche Unterstützung nötig.

Am 7. Mai 1940 wurde Frau R. aus der Anstalt entlassen. Sie war in der Folge einige Monate bei einem Bauern in O. (Zürich) zur Mithilfe im Haushalt, verließ aber die Stelle, weil sie ihr zu anstrengend war. Vom November 1940 bis Frühjahr 1941 arbeitete sie im Kugellagerwerk O. (Zürich). Dort wurde sie entlassen, weil sie unregelmäßig zur Arbeit erschien. Nachdem sie verschiedene Stellen als Küchenmädchen versehen hatte, verlegte sie sich schließlich auf Spottarbeiten. Da sie langsam und schwerfällig ist, konnte sie sich keine Stammkundschaft erwerben und verdiente nicht genug, um sich selbst zu erhalten. In den Jahren 1943 und 1944 mußte sie für ihren Lebensunterhalt mit Fr. 570.— resp. 940.— unterstützt werden. Für die übrigen Jahre enthalten die Akten keine Angaben, doch ist unwidersprochen, daß laufende Unterstützung nötig ist.

Mit Beschuß vom 1. Juni 1950 wurde der Fall von der Direktion der Fürsorge des Kantons Zürich auf Grund von Art. 2, Abs. 5 und unter Berufung auf Art. 19 außer Konkordat gestellt. Der Beschuß wurde damit begründet, Frau R. sei gemäß verschiedenen ärztlichen Gutachten hochgradig schwachsinnig. Ihr Defekt habe während der Ehe zu keinen persönlichen wirtschaftlichen Schwierigkeiten geführt, weil der Ehemann für den Unterhalt der Familie aufgekommen sei. Nach der Scheidung hätte aber Frau R. wegen ihrer geistigen Mängel nur

schwer an Arbeitsstellen vermittelt werden können, wo sie nie lange aushielte. Nach Aufzehrung der ihr zugefallenen Erbschaft habe sie aber dauernd mit wesentlichen Armenmitteln unterstützt werden müssen. Diese Sachlage hätte die wohnörtlichen Behörden berechtigt, die konkordatliche Unterstützung von Anfang an auf Grund von Art. 2, Abs. 5 auszuschließen, was aus heute nicht mehr feststellbaren Gründen seiner Zeit nicht geschehen sei.

Gegen diesen Beschuß hat Baselland mit Eingabe vom 28. Juni 1950 Rekurs erhoben. Es macht geltend, die Voraussetzungen einer Revision seien nicht gegeben. Weder seien neue Tatsachen oder Beweismittel zum Vorschein gekommen, noch könne von einer offensichtlich unrichtigen Erledigung gesprochen werden. Obwohl Frau R. nach den Gutachten an schwerem Schwachsinn leide, müsse es sich — wie die Behandlung des Falles durch die wohnörtlichen Behörden zeige — um eine jener Schwachsinsformen handeln, denen der Armenpfleger häufig begegnet, ohne daß sie ihm besonders auffallen. Ihre Inferiorität könne nicht aus dem Rahmen jener Schwächen herausgefallen sein, die das Bild der Unterstützungsfälle so häufig bestimmen, ansonst unerklärlich wäre, daß erst nach fünfzehnjähriger konkordatlicher Behandlung eine Revision durchgesetzt werden wolle. Bei der Beurteilung der Feststellungen des Psychiaters, der seine eigene Nomenklatur habe, müsse berücksichtigt werden, was für ein Urteil insbesondere der erfahrene Fürsorger sich bilde. Dessen Urteil sei aber klar und deutlich gegeben durch die Tatsache, daß der Fall konkordatsgemäß behandelt wurde, gestützt auf die Erfahrungen während einer langen Zeitspanne. Allenfalls bestehende Zweifel an der Richtigkeit der Erledigung genügten nicht für die Anwendbarkeit des Art. 19.

Die Frage, ob eine „rechtskräftige“ Erledigung vorliege, stelle sich hier nicht, da Zürich selbst deutlich und übrigens zutreffend die Auffassung zum Ausdruck bringe, Art. 19 komme zur Anwendung. Wenn ein Unterstützungsfall von hauptamtlich tätigen und erfahrenen Fürsorgern während anderthalb Jahrzehnten konkordatsgemäß behandelt wurde, seien die Merkmale der „rechtskräftigen“ Erledigung gegeben. Der Beschuß Zürichs sei daher aufzuheben und festzustellen, daß der Fall nach wie vor konkordatlich zu behandeln sei.

Zürich beantragt Ablehnung des Rekurses. Es bestreitet in erster Linie das Vorliegen einer rechtskräftigen Erledigung, für deren Annahme keine zwingenden Gründe vorlägen. Der Entscheid hänge daher ausschließlich davon ab, ob die Voraussetzungen des Art. 2, Abs. 5 gegeben seien. Daß diese aber erfüllt seien, könne im Ernst nicht bestritten werden, weshalb Zürich aus der Pflicht zur weiten konkordatlichen Kostenbeteiligung zu entlassen sei.

Nur für den Fall, daß wider Erwarten Art. 19 anwendbar erklärt würde, habe sich Zürich vorsorglich auch auf diese Bestimmung gestützt. Es müßte sich dann auf Rechtsirrtum berufen. Ein solcher sei auch bei vollamtlichen und sachkundigen Funktionären — wie gerade der vorliegende Fall zeige — nie ganz ausgeschlossen. Es sei selbstverständlich und entspreche allgemeiner Erfahrung, daß ein einmal nach Konkordat angemeldeter Fall in der Folge kaum mehr grundsätzlich überprüft wird, sofern dazu nicht besondere Anlässe Anstoß geben. Rechtsirrtum sei nach der Praxis beachtlich und könne zur Revision unter erleichterten Bedingungen führen. Um zu verhindern, daß sich ein Kanton auf den bloßen Rechtsschein stütze und den Irrtum des andern dauernd zu seiner eigenen finanziellen Entlastung ausnützen könne, sei im Entscheid der Schiedsinstanz vom 16. August 1950 die Revision zulässig erklärt worden, obschon die irrende Partei an sich die Möglichkeit gehabt hätte, die zu ihren Ungunsten sprechenden Umstände schon früher zu erkennen. Die Voraussetzungen für eine Revision seien daher auch hier erfüllt.

Hierüber hat das Departement in rechtliche Erwägung gezogen:

1. Nach Artikel 19 kann ein rechtskräftig erledigter Fall von neuem anhängig gemacht werden, wenn auf Grund von neu entdeckten Tatsachen oder Beweismitteln, die vorher nicht geltend gemacht werden konnten, seine Erledigung als offensichtlich unrichtig erscheint. Es fragt sich in erster Linie, ob hier eine rechtskräftige Erledigung vorliegt. Als solche war die Frage der Anwendbarkeit von Art. 2, Abs. 5 auf Frau R. bisher nie Diskussionsgegenstand zwischen den Parteien. Der Fall wurde auf Grund der ersten Konkordatsanzeige konkordatlich behandelt. Die Konkordatsanzeige dient in erster Linie der Feststellung des Anspruchs der wohnörtlichen Behörde auf Rückerstattung des nach den Konkordatsvorschriften von den heimatlichen Behörden zu übernehmenden Kostenanteils. Sie soll zu diesem Zwecke möglichst vollständige Angaben über die in diesem Moment bekannten und für die Beurteilung des Falles wesentlichen tatsächlichen Verhältnisse enthalten. Im Interesse der Rechtssicherheit muß verlangt werden, daß die heimatlichen Behörden sich auf die Vollständigkeit und Richtigkeit der Angaben verlassen können. Die Anzeige enthält aber keine Erklärung des Wohnkantons, wonach er sich zu einer konkordatlichen Behandlung des Falles verpflichten würde. Eine solche Erklärung oder Verpflichtung ist auch überflüssig, weil sich diese Verpflichtung aus dem Konkordat selbst ergibt, sofern dessen Voraussetzungen gegeben sind. Die Anzeige hat daher den Charakter einer bloßen Mitteilung über den Eintritt einer rechtserheblichen Tatsache, nämlich der Unterstützungsbedürftigkeit, und stellt als solche, jedenfalls soweit es sich um die Verpflichtung der wohnörtlichen Behörden zur konkordatlichen Kostentragung handelt, keinen Entscheid dar, der als rechtskräftige Erledigung im Sinne des Art. 19 angesehen werden könnte.

2. Eine rechtsverbindliche Erledigung kann indessen nach der Praxis der Schiedsinstanz auch durch eine formlose stillschweigende Vereinbarung unter den beteiligten Kantonen zustande kommen. Es ist daher in derartigen Fällen sorgfältig zu prüfen, ob nicht eine solche Vereinbarung vorliegt (vgl. Entscheid der Schiedsinstanz vom 4. Mai 1938, Armenpfleger-Entscheide 1938, S. 59). Das darf nicht leichthin angenommen werden. Das Stillschweigen muß schlüssig, bereit sein. Wann dies anzunehmen ist, sagt das Konkordat nicht und ist nach allgemeinen Grundsätzen zu beurteilen. Eine stillschweigende Vereinbarung, also ein Vertrag, kann nach obligationenrechtlichen Grundsätzen durch übereinstimmende stillschweigende Willensäußerung der Parteien zustande kommen. Eine Willensäußerung wird nach in der Schweiz herrschender obligationenrechtlicher Lehre auch in einem Verhalten erblickt, aus dem gemäß der Lebenserfahrung oder besonderen Umständen zu schließen ist, jemand habe einen bestimmten Geschäftswillen (vgl. Oser-Schönenberger, Kommentar zum OR, Note 62 zu Art. 1, ebenso Becker, Note 7 am Ende, zu Art. 1). Liegt bei einem solchen Verhalten eine unbewußte Disharmonie zwischen Willen und Erklärung vor, so gilt das Verhalten dem darauf vertrauenden Empfänger gegenüber als gültige Erklärung, die nur nach den Grundsätzen über den wesentlichen Irrtum angefochten werden kann (Oser, l. c., Note 58). Nun handelt es sich allerdings in concreto nicht um einen privatrechtlichen, sondern um einen öffentlichrechtlichen Vertrag, der zwischen zwei Korporationen des öffentlichen Rechtes abgeschlossen wird und zur Erfüllung einer Aufgabe der öffentlichen Verwaltung, nämlich der Unterstützung eines Bedürftigen, dient. Grundlage auch eines öffentlichrechtlichen Vertrages sind aber zweifellos die übereinstimmenden Willensäußerungen der Parteien, so daß für die Entstehung der sich daraus ergebenden Verpflichtungen die allgemeinen obligationenrechtlichen Grundsätze anwendbar sind (vgl. BGE 66/I, S. 305 f., Erw. 2—9).

3. Aus dem Gesagten ergibt sich für das Konkordat, daß der vorbehaltlose Erlaß der Konkordatsanzeige und die darauffolgende konkordatliche Unterstützung unter Umständen unter den Parteien eine stillschweigende Vereinbarung zur Entstehung bringen können, wenn eben das Verhalten der wohnörtlichen Behörden nach der Erfahrung unter Würdigung aller Umstände den Schluß auf einen bestimmten Willen gestattet. Gegebenenfalls kann sich der Wohnkanton von der Verpflichtung der konkordatlichen Kostenbeteiligung nur noch nach den Grundsätzen über die Revision befreien. Er hat dann nachzuweisen, daß er sich im Irrtum befand, welcher Art dieser Irrtum war (ob Rechts- oder Tatsachenirrtum), und daß die konkordatlichen Voraussetzungen für die Geltendmachung des Irrtums gegeben sind. Mit dieser Beweislast ist es im Interesse der Rechtssicherheit und der Verhinderung einer nachlässigen Behandlung der Konkordatsfälle streng zu nehmen. Insbesondere kann es nicht genügen, daß ein Kanton kurzerhand behauptet, es liege ein Rechtsirrtum vor, sondern diese Behauptung muß begründet und zum mindesten einigermaßen glaubhaft gemacht werden. Ein Rechtsirrtum liegt vor, wenn Rechtsregeln auf einen Sachverhalt unrichtig angewendet werden, sei es, daß nicht die richtige Vorschrift herangezogen, sei es, daß die richtige Vorschrift falsch ausgelegt wird. Es ist daher Sache der irrenden Partei, darzutun, daß und warum das eine oder andere sich bei der angefochtenen Erledigung des Falles ereignete.

4. Hieraus ergibt sich für den Fall R.: Das Wohlfahrtsamt der Stadt Zürich führte im Jahre 1935 selbst die Entmündigung der Unterstützten durch seinen Bericht vom 13. März 1935 an die Vormundschaftsbehörde herbei. Nach der Entmündigung wurde die Rückerstattung der Auslagen der Armenbehörden veranlaßt. Es steht daher außer jedem Zweifel, daß die wohnörtlichen Fürsorgebehörden von der Entmündigung Kenntnis hatten und auch wußten, daß diese wegen Geistesschwäche auf Grund von Art. 369 ZGB erfolgte. Daß trotzdem die Frage der Außerkonkordatstellung damals nicht geprüft wurde, erscheint verständlich im Hinblick auf die zufolge des Erbanfalles eingetretene Beendigung der Unterstützungsbedürftigkeit. Hingegen mußte die Tatsache der Entmündigung, erst recht in Verbindung mit der inzwischen erfolgten Anstaltsversorgung, beim Wiedereintritt der Unterstützungsbedürftigkeit im Dezember 1938, Anlaß zu einer näheren Überprüfung des Falles geben. Inzwischen war auch das neue Konkordat in Kraft getreten, das gerade in Art. 2, Abs. 5 eine erhebliche Erweiterung der Möglichkeiten der Außerkonkordatstellung wegen geistiger oder körperlicher Gebrechen brachte. Diese Bestimmung hatte bei der Revision des Konkordates viel zu reden gegeben und war gerade für Zürich, das bei der Revision eine Erleichterung der schweren Konkordatslasten anstrebt, wichtig. Überdies ist nicht anzunehmen, daß die Gelegenheit zur Außenkonkordatstellung des Falles unbenutzt geblieben wäre, ganz besonders nicht, wenn der Fall von erfahrenen und geschulten Fürsorgern einer städtischen Armenpflege behandelt wurde, wenn damals die bei Frau R. festgestellte Geistesschwäche dafür als genügend angesehen worden wäre. Alle diese Umstände lassen es kaum denkbar erscheinen, daß die Frage einfach übersehen wurde.

Außerdem hätte auch die Entlassung der Frau R. aus der Anstalt im Mai 1940 wegen des damit verbundenen Dahinfallens der Möglichkeit eines Heimfalles Anlaß geben müssen, die Frage der Anwendbarkeit von Art. 2, Abs. 5 näher zu prüfen. Die neueintretende Unterstützungsbedürftigkeit nach einer längern Unterbrechung und die Entlassung aus einer Anstalt sind zweifellos besondere Anlässe, bei denen eine neue sorgfältige Prüfung des Unterstützungsfalles in seiner Gesamtheit nicht nur erwartet, sondern verlangt werden muß, wenn nicht nachlässiger

Behandlung der Konkordatsfälle Vorschub geleistet werden soll. Dies gilt in einem Falle wie dem vorliegenden auch für die Tatsache der Entmündigung. Unter diesen Umständen muß die kommentarlose Wiederaufnahme der konkordatlichen Behandlung während der Dauer der Anstaltsversorgung im Jahre 1938 als stillschweigende rechtsverbindliche Feststellung des Vorliegens der konkordatlichen Voraussetzungen betrachtet und das Zustandekommen einer stillschweigenden Vereinbarung bejaht werden. Eine rechtskräftige Erledigung im Sinne von Art. 19 liegt demnach vor.

5. Hängt somit der Entscheid im vorliegenden Fall davon ab, ob die Voraussetzungen einer Revision gegeben sind, so ist vor allem zu prüfen, ob die Erledigung *offensichtlich* unrichtig war. Die unter Ziffer 4 erwähnten besondern Umstände sprechen eher dafür, daß sowohl beim Wiedereintritt der Bedürftigkeit wie auch bei der Entlassung der Frau R. aus der Anstalt ihre Gebrechen nicht als die vorwiegende Ursache der Unterstützungsbedürftigkeit angesehen wurden, was allein eine Außerkonkordatstellung gerechtfertigt hätte. Nur wenn diese Beurteilung falsch war, befand sich Zürich überhaupt im Irrtum.

6. Nach Art. 2, Abs. 5 entsteht kein Konkordatsfall, wenn schon beim Beginn des Wohnsitzes die Erwerbsfähigkeit des Zugezogenen durch ein Gebrechen derart herabgesetzt war, daß er sich dauernd nicht ohne wesentliche Beihilfe durchzubringen vermag. Zürich scheint der Meinung zu sein, daß die Ursache der Unterstützungsbedürftigkeit der Frau R. in ihrer Gebrechlichkeit zu suchen sei. Es hat indessen keinen schlüssigen Beweis dafür erbracht. Nach dem bei den Akten liegenden Gutachten der psychiatrischen Poliklinik Zürich ist Frau R. allerdings hochgradig schwachsinnig. Sie war deswegen auch nicht in der Lage, ihre vier Kinder richtig zu erziehen. Das hat aber mit ihrer Erwerbsfähigkeit als sich nichts zu tun. Nach dem Gutachten ist Frau R. eine ziemlich fettleibige behäbige Person, bei der es nicht verwunderlich erscheint, daß sie überall als schwerfällig und langsam bezeichnet wird. Nach einem dort zitierten Bericht des Fürsorgeamtes vom 20. Oktober 1943 sind ihre Schwierigkeiten, sich durch Spätarbeit genügenden Verdienst zu schaffen, gerade auf ihre Langsamkeit und Schwerfälligkeit zurückzuführen. Daß diese Eigenschaften ausschließlich oder auch nur zur Hauptsache Folgen des Schwachsinnes wären, wird nicht behauptet und ergibt sich auch sonst nicht aus den Akten, ebensowenig, daß Frau R. sonst wegen ihres Gebrechens für derartige Arbeiten untauglich oder unbrauchbar wäre. Vielmehr bestehen Hinweise dafür, daß für ihr Versagen andere Gründe maßgebend sind. So scheint allgemein ihre körperliche Leistungsfähigkeit reduziert zu sein. Schon in einem Erkundigungsbericht von 1934 wird erwähnt, daß sie durch viele Schwangerschaften und Geburten geschwächt sei. Nach dem Befund des Gutachtens vom 2. Januar 1945 ist namentlich auch das Herz anscheinend seit langer Zeit nicht in Ordnung. Damit ist aber der Kausalzusammenhang zwischen dem geistigen Gebrechen und der Erwerbsunfähigkeit ernstlich in Frage gestellt. Jedenfalls fehlt der Nachweis dafür, daß die Herabsetzung der Erwerbsfähigkeit infolge des Gebrechens schon beim Zuzug einen derartigen Grad erreicht hatte, daß Frau R. sich dauernd nicht ohne wesentliche Beihilfe durchzubringen vermochte. Da somit der Beweis nicht geleistet ist, daß der Fall offensichtlich unrichtig erledigt wurde, ist die Revision nicht möglich.

Aus diesen Gründen hat das Departement entschieden:

Der Rekurs wird gutgeheißen. Der Beschuß der Direktion der Fürsorge des Kantons Zürich vom 1. Juni 1950 wird aufgehoben. Der Kanton Zürich hat sich an den Kosten der Unterstützung der Frau R. weiterhin konkordatlich zu beteiligen.