

Zeitschrift: Zeitschrift für öffentliche Fürsorge : Monatsschrift für Sozialhilfe : Beiträge und Entscheide aus den Bereichen Fürsorge, Sozialversicherung, Jugendhilfe und Vormundschaft

Herausgeber: Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe

Band: 79 (1982)

Heft: 6

Rubrik: Entscheidungen

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. 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. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

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. [Voir Informations légales.](#)

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. [See Legal notice.](#)

Download PDF: 15.03.2025

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

ENTSCHEIDUNGEN

Fürsorgeleistungen an Auslandschweizer

Ein Entscheid des EJPD

in der Beschwerdesache der Bürgergemeinde Chur, vertreten durch die Bürgerliche Armenkommission, Rathaus, 7000 Chur, gegen das Bundesamt für Polizeiwesen, 3003 Bern, betreffend Fürsorgeleistungen an Auslandschweizer hat das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement in tatsächlicher Beziehung festgestellt:

1. Mit Brief vom 14. September 1979 ersuchte das Fürsorgeamt Liechtenstein die Bürgerliche Armenpflege Chur um Kostengutsprache für die Unterbringung des ältesten Sohnes Bruno von P. und B. H. im Kinderdörfli St. Iddaheim in Lütisburg.

Die Bürgerratskanzlei Chur wandte sich ihrerseits am 25. September 1979 an das Bundesamt für Polizeiwesen (BAP) und vertrat diesem gegenüber die Auffassung, aufgrund des Bundesgesetzes über Fürsorgeleistungen an Auslandschweizer (ASFG; SR 852.1) sei es Sache des Bundes, die Familie H. zu unterstützen. Das BAP lehnte jedoch mit Entscheid vom 8. Oktober 1979 das Gesuch im wesentlichen mit der Begründung ab, der Knabe Bruno halte sich in der Schweiz auf. Es sei aber nach wie vor Sache der Kantone, Schweizer Bürger im Inland zu unterstützen.

Wie sich aus den Akten ergibt, leistete in der Folge die Bürgergemeinde Chur subsidiär Gutsprache für die Unterbringung von Bruno H. im genannten Kinderheim.

2. Den Entscheid des BAP focht die Bürgergemeinde Chur mit Beschwerde vom 6. November 1979 an und beantragte, es sei festzustellen,

«dass der Unterstützungswohnsitz des Knaben Bruno H., geb. 1969, auch bei einer Unterbringung im Kinderdörfli St. Iddaheim in Lütisburg SG weiterhin bei seinen Eltern im Fürstentum Liechtenstein bleibt und somit der Knabe mit den Eltern und Geschwistern eine Unterstützungseinheit bildet».

Dementsprechend sei

«das Bundesamt für Polizeiwesen anzuweisen, die ungedeckten Kosten für diese Heimversorgung gestützt auf Art. 5 des Bundesgesetzes vom 21. März 1973 über Fürsorgeleistungen an Auslandschweizer zu übernehmen».

Bei der Familie H. handle es sich um Auslandschweizer, die nicht in der Lage seien, den Lebensunterhalt für die ganze Familie aus eigenen Kräften zu bestreiten. Der Aufenthalt des Knaben Bruno in einem Heim in der Schweiz begründe keinen selbständigen Unterstützungswohnsitz in der Schweiz, so

dass aufgrund des ASFG der Bund und nicht der Heimatkanton zu Unterstützungsleistungen verpflichtet sei.

3. Mit Vernehmlassung vom 7. Dezember 1979 beantragte das BAP Abweisung der Beschwerde, Das ASFG enthalte keine Bestimmung, welche den Bund verpflichte, Schweizer Bürger in der Schweiz zu unterstützen. Daran vermöge auch der in der interkantonalen Fürsorge geltende Grundsatz, dass Familien in der Regel Unterstützungseinheiten bildeten, nichts zu ändern, zumal das ASFG diese Maxime nicht anerkenne.

4. In einer Replik vom 10. April 1980 hielt die Bürgergemeinde Chur an ihren Rechtsbegehren fest. Das BAP gehe an der entscheidenden Frage vorbei, wenn es den Knaben Bruno H. für die Dauer seines Aufenthaltes im Kinderheim als Schweizer Bürger in der Schweiz behandeln wolle. Die Familie H. bilde auch nach ASFG eine Unterstützungseinheit. Der Vater, P. H., sei seinem Sohn gegenüber unterhaltspflichtig, daher habe er Anspruch auf die Unterstützung. Gegenüber dieser grundsätzlichen rechtlichen Erwägung hätten finanzielle und administrative Überlegungen zurückzutreten.

Das BAP beharrte in einer Duplik vom 2. Mai 1980 auf seinem Standpunkt. Auf die rechtliche Begründung der Anträge beider Parteien ist in den nachstehenden Erwägungen im einzelnen einzugehen.

Darüber zieht das Departement in Erwägung:

5. Erstinstanzliche Verfügungen des BAP betreffend Fürsorgeleistungen an Auslandschweizer unterliegen der Verwaltungsbeschwerde an das Eidg. Justiz- und Polizeidepartement (Art. 22 Abs. 1 des ASFG). Die Bürgergemeinde Chur ist möglicherweise als unterstützungspflichtiges Gemeinwesen in ihren Interessen direkt betroffen und daher zur Beschwerde befugt. Da die Beschwerde form- und fristgerecht eingereicht wurde, ist darauf einzutreten.

6. Streitig ist im vorliegenden Fall nicht der Sachverhalt, d. h. Bedürftigkeit und Wohnsitz der Familie H. im Ausland, sondern allein die Rechtsfrage, ob der Aufenthalt eines ihrer Kinder in einem Erziehungsheim in der Schweiz zu bewirken vermag, dass nicht der Bund, sondern der Heimatkanton für die Kosten aufzukommen hat.

Im Rahmen des ASFG gewährt der Bund Fürsorgeleistungen an Auslandschweizer, die ihren Lebensunterhalt nicht hinreichend aus eigenen Mitteln, Beiträgen von privater Seite oder Hilfeleistungen des Aufenthaltsstaates bestreiten können (Art. 1 und 5 ASFG).

Als Auslandschweizer gilt nach Art. 2 ASFG, wer seinen Wohnsitz im Ausland hat oder sich dort seit mindestens drei Monaten aufhält. Anknüpfungspunkt für die Beurteilung der Zuständigkeit für die Unterstützungspflicht ist demnach, wie im interkantonalen Bereich, in erster Linie der Unterstützungswohnsitz. Auch das BAP hat im vorliegenden Fall ausdrücklich anerkannt, dass diese Voraussetzung für die Familie H. erfüllt und der Bund für sie unterstützungspflichtig ist (Verfügung vom 20. Juli 1979). Es hat ihr dementsprechend im Sommer 1979 auch eine Überbrückungshilfe zugesagt. Andererseits aber beharrt es bei seiner Auffassung, ein Auslandschweizer, der sich in der

Schweiz aufhalte, sei – unter Vorbehalt der dreimonatigen Übergangsfrist für Heimkehrer nach Art. 3 ASFG – nicht vom Bund zu unterstützen. Es beruft sich für diese restriktive Interpretation auf Art. 45 bis BV und die Entstehungsgeschichte des Gesetzes. Aus dem Verfassungstext selber ist jedoch kein Anhaltspunkt für diese enge Auslegung ersichtlich. Aus den Materialien zu Art. 45 bis BV ergibt sich, dass im Verlauf der parlamentarischen Debatte der vom Bundesrat vorgeschlagene Begriffe «Schweizer im Ausland» durch den eher farbloseren «Auslandschweizer» ersetzt worden ist, der im Gegensatz zu der vom Bundesrat vorgeschlagenen Fassung keinen Schluss in dem hier zur Diskussion stehenden Sinne erlaubt.

Zwar wird in der Botschaft des Bundesrates zum ASFG (BBl 1972 II S. 548 ff.) in den grundsätzlichen Ausführungen (Ziff. 221) von Schweizern im Ausland gesprochen. In den Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen wird dann aber festgehalten, massgeblich sei der Wohnsitz oder ein mindestens drei Monate dauernder Aufenthalt im Ausland. Von einer Rückkehr im Sinne von Art. 3 des Gesetzes, welche den Wegfall der Unterstützungspflicht des Bundes bewirken würde, könne nur bei Absicht dauernder Heimkehr in die Schweiz die Rede sein: «Reisen in die Schweiz oder Kuraufenthalte fallen nicht unter diesen Begriff.» Auch ein Heimaufenthalt in der Schweiz könnte demnach die Unterstützungspflicht des Bundes nicht aufheben. Ähnlich bestimmt übrigens auch das BG über die Zuständigkeit für die Unterstützung Bedürftiger in Art. 11 Abs. 2, dass als Aufenthaltskanton von Personen, die auf ärztliche oder behördliche Anordnung in einen andern Kanton verbracht worden sind, derjenige Kanton gilt, von dem aus die Zuweisung erfolgt ist.

Andererseits ist die Frage, welches Gemeinwesen in Anspruch genommen werden kann, wenn ein vorübergehend in der Schweiz sich aufhaltender Auslandschweizer in Not geraten sollte, nicht im ASFG geregelt. Für solche Fälle gilt vielmehr Art. 13 des BG über die Zuständigkeit zur Unterstützung Bedürftiger. Schweizer Bürger ohne Wohnsitz in der Schweiz, also auch Auslandschweizer, sind danach in Notlagen durch den Aufenthaltskanton zu unterstützen. Dieser kann seinerseits Ersatz seiner Auslagen vom Heimatkanton verlangen (BBl 1977 III S. 1193 ff. Ziff. 231.2 und 232.2). Umstritten ist freilich, ob für Auslandschweizer nicht der Bund statt des Heimatkantons dem Aufenthaltskanton gegenüber ersatzpflichtig wird (Thomet, das Bundesgesetz vom 24. Juni 1977 über die Zuständigkeit für die Unterstützung Bedürftiger, RZ 173 und 186).

Im vorliegenden Fall geht es um ein unmündiges Kind, das den elterlichen Wohnsitz im Ausland beibehält. Es befindet sich lediglich in Vollzug einer nach Rücksprache mit den schweizerischen Behörden (Bürgergemeinde Chur) angeordneten Fürsorgemassnahme in der Schweiz und ist nicht bei Gelegenheit dieses Aufenthaltes in Not geraten. Die Bürgergemeinde Chur hält deshalb dafür, es sei auf die im innerschweizerischen Unterstützungsrecht anerkannten Grundsätze der wohnörtlichen Unterstützung und der Familie als Unterstützungseinheit abzustellen. Das BAP hält dem entgegen, die Familie als Unterstützungseinheit werde weder im ASFG noch sonst im internationalen Recht anerkannt.

Indessen steht die internationale Regelung solcher Fälle hier nicht zur Diskussion, sondern einzig die Auswirkung der durch das ASFG festgelegten Ordnung auf die innerschweizerische Zuständigkeit zur Unterstützung. Für das schweizerische Recht gilt aber unstreitig die Familie als Unterstützungseinheit. Aufenthalte in Erholungsheimen oder Anstalten begründen keinen eigenen Unterstützungswohnsitz, wenn der betreffende Schweizer Bürger damit nicht die Absicht dauernden Verbleibs, also die Schaffung eines Wohnsitzes, verbindet. Das ist jedoch bei einem unmündigen, der elterlichen Gewalt unterstehenden Kind nicht möglich. Die Tatsache allein, dass das ASFG nicht ausdrücklich von der Familie als Unterstützungseinheit spricht, reicht nicht aus, die Anwendung dieses im interkantonalen Recht entwickelten Grundsatzes auf den vorliegenden Fall abzulehnen. Der ausländische Wohnsitz der Familie H. hat demnach zur Folge, dass nicht der Heimatkanton bzw. die Heimatgemeinde, sondern der Bund die Unterstützung für den Knaben Bruno H. zu tragen hat.

Aus diesen Gründen hat das Departement entschieden:

1. In Gutheissung der Beschwerde übernimmt der Bund die Kosten für die Unterbringung des Knaben Bruno H. im Kinderheim St. Iddaheim in Lütisburg SG, soweit diese nicht von anderen Institutionen bereits gedeckt sind.
2. Kosten werden nicht erhoben.

(Entscheid vom 22. 2. 1982)

Abgebauter Schutz des Besuchsrechts

(Von unserem Bundesgerichtskorrespondenten)

Es kann vorkommen, dass sich bei Scheidungskindern gegen den Elternteil, dem sie nicht zugewiesen sind und der infolgedessen nur das Besuchsrecht hat, eine anscheinend unüberwindliche Abneigung entwickelt, ohne dass der andere Elternteil dafür verantwortlich gemacht werden kann. Der zur Vollstreckung des Besuchsrechts gegen diesen zweiten, infolge der Haltung der Kinder sich gegen den Vollzug der Besuche sträubenden Elternteil angerufene Vollstreckungsrichter kann dann – nach der Meinung der I. Öffentlichrechtlichen Abteilung des Bundesgerichts – vorübergehend von der Vollstreckung des Besuchsrechtes absehen, ohne damit in Willkür zu verfallen.

Ein Vater, der in solcher Weise von einer Verweigerung des Besuchsrechtes betroffen worden war, hatte vergeblich versucht, mit einer staatsrechtlichen Beschwerde einen im summarischen Verfahren ergangenen, negativen kantonalen Entscheid über den Vollzug der Besuchsrechtsklausel vom Bundesgericht als Willkür aufheben zu lassen. Die Willkür erblickte er darin, dass in ein unentziehbares Persönlichkeitsrecht eingegriffen werde, das ihm als Vater zustehe. Er berief sich für diese Auffassung auf den Bundesgerichtsentscheid BGE 72 II 11 f.

Gewandeltes Recht

Das Bundesgericht fand nun aber, seit jenem, vor 35 Jahren erlassenen Urteil hätten sich nicht nur die sozialen Anschauungen auf diesem Gebiet gewandelt. Vielmehr ist das Zivilgesetzbuch (ZGB) wie das Bundesgericht ausführte, in Anpassung an diese Wandlung seither abgeändert worden. Artikel 156, Absatz 3 ZGB lautete ursprünglich dahin, der Ehegatte, dem die Kinder durch Urteil entzogen sind, habe «ein Recht auf angemessenen persönlichen Verkehr mit den Kindern». Heute bestimmt Artikel 156, Absatz 2 ZGB, der persönliche Verkehr dieses Ehegatten richte sich nach den Bestimmungen über Wirkungen des Kindesverhältnisses. Gemeint ist damit Artikel 274 Absatz 2 ZGB, der folgenden Wortlaut hat: «Wird das Wohl des Kindes durch den persönlichen Verkehr gefährdet, üben die Eltern ihn pflichtwidrig aus, haben sie wichtige Gründe vor, so kann ihnen das Recht auf persönlichen Verkehr verweigert oder entzogen werden.» Damit ist das frühere, absolute Recht des betreffenden Elternteils dahingefallen.

Der Beschwerdeführer sah aber auch Willkür darin, dass die kantonale Justiz auf die Aussagen der beiden Kinder abgestellt und nicht berücksichtigt habe, dass er keinen wichtigen Grund für die Verweigerung des Besuchsrechtes gesetzt habe. Die neue Regelung setzt indessen zur Einschränkung oder zum Entzug des Besuchsrechtes kein Verschulden des betroffenen Elternteils voraus.

Undurchsetzbares Recht

Somit blieb von den Willkürklagen nur noch jene, welche die Beweiswürdigung bemängelte. Sie drang jedoch nicht durch, weil die kantonalen Instanzen die inzwischen immerhin elf und vierzehn Jahre alt gewordenen Kinder in längerem zeitlichem Abstand einzeln und – so weit im summarischen Verfahren zur Urteilsvollstreckung möglich – einlässlich befragt hatten. Es hatte sich bei einem völlig gescheiterten Versuch, unter Mitwirkung eines Polizeibeamten einen Kontakt mit dem Vater herzustellen, eine derzeit unüberwindliche Abneigung der Kinder ergeben, eine als objektive Tatsache bestehende Entfremdung derselben von ihrem Vater.

Nach heute allgemein anerkannter Auffassung soll zur Durchsetzung des Besuchsrechtes auf direkten Zwang gegenüber Kindern verzichtet werden, da dieser dem kontaktschaffenden Sinne des Besuchsrechtes zuwiderliefe (BGE 81 II 318). Zwar hätte noch die Möglichkeit bestanden, durch mittelbaren Zwang, wie das Androhen einer Ungehorsamsstrafe, gegen die Mutter vorzugehen. Da es aber an schlüssigen Anhaltspunkten dafür fehlte, dass die Mutter die Kinder bewusst gegen den Vater beeinflusse, liess sich die Auffassung ohne Willkür vertreten, ein solcher Druck auf die Mutter hätte an der Einstellung der Kinder kaum etwas geändert.

Bei dieser Sachlage erschien es dem Bundesgericht nicht als unhaltbar, wenn die kantonalen Instanzen das Vorliegen neuer Tatsachen bejahten und demgemäss die Ausübung des Besuchsrechtes für den jetzigen Zeitpunkt ablehnten.

Keine zusätzlichen menschenrechtlichen Ansprüche

Der Beschwerdeführer hatte sich aber noch auf den Schutz des Privat- und Familienlebens sowie das Recht auf Ehe und Familiengründung gemäss Artikel 8 und 12 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) berufen. Er hatte daraus einen Anspruch auf angemessenen Verkehr mit den Kindern abgeleitet. Dieser wird denn auch von der ständigen Rechtsprechung der Europäischen Konventionsorgane dem Artikel 8, Absatz 1 EMRK entnommen. Dabei sind aber staatliche Eingriffe in dessen Ausübung rechtsprechungsgemäss unter den Voraussetzungen von Absatz 2 dieses EMRK-Artikels möglich. Der Eingriff ist danach zulässig, wenn er eine gesetzlich vorgesehene, in einer demokratischen Gesellschaft unter anderem Zum Schutze der Gesundheit oder zum Schutze der Rechte und Freiheiten anderer – so auch der Interessen, genauer: des körperlichen und seelischen Wohlbefindens des Kindes – notwendige Massnahme darstellt. Aus Artikel 12 EMRK ergibt sich nichts Zusätzliches. Das Bundesgericht fand den kantonalen Entscheid im Einklange mit der EMRK stehend.

Nur einstweiliger Vollzugsverzicht

Der Beschwerdeführer machte abschliessend noch geltend, es gehe nicht an, das Scheidungsurteil hinsichtlich des darin festgelegten Besuchsrechts «zu einem Fetzen Papier zu degradieren». Daran fand das Bundesgericht so viel richtig, dass es dem Vollstreckungsrichter nicht zusteht, ein im Scheidungsurteil festgesetztes Besuchsrecht dauernd zu suspendieren. Hier war denn auch das Vollstreckungsgesuch ausdrücklich nur «zur Zeit», bis zum baldigen Abschlusse eines bereits hängigen Verfahrens zur Abänderung des Scheidungsurteils, abgewiesen worden. Das erschien dem Bundesgerichte nicht als unhaltbar.

Diesem Befunde fügte das Bundesgericht indessen die wichtige Bemerkung bei, für den Fall, dass das Begehren der Mutter dieser Kinder um Änderung des Scheidungsurteils (d. h. des Besuchsrechts) abgewiesen würde, so wäre einen neuen Vollstreckungsgesuche des Vaters «mindestens dem Grundsatz nach» Folge zu geben. Dabei verwies das Bundesgericht auf Artikel 61 der Bundesverfassung, wonach «die rechtskräftigen Zivilurteile, die in einem Kanton gefällt sind», «in der ganzen Schweiz vollzogen werden können» sollen. Was es mit dem einschränkenden Erwähnung einer «mindestens» grundsätzlichen Gutheissung meinte, führte es allerdings nicht näher aus. (Es ist wohl an Kontaktabbaufristen und -modalitäten zu denken.)

Die Rechtsprechung wird sich immerhin hüten müssen, aus dem «Wohle des Kindes» einen Anspruch des Kindes auf «Durchsetzung» einer unter Umständen doch, wenn auch unbewusst durch den andern Elternteil induzierten Abneigung gegen den Besuchsrechtsinhaber zu machen. Wenn das Besuchsrecht auch kein Persönlichkeitsrecht mehr bildet, so bleibt es soch eminent persönlichkeitsbezogen. Einem Vater den Kontakt mit seinen Kindern ihrer Unwilligkeit wegen verweigern kann heissen, diesen (je nach den Umständen) an der Rechtsordnung irre werden lassen.

(Urteil vom 3.9.81)

Dr. R. B.