

**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:** 87 (1990)

**Heft:** 8

**Artikel:** Ausgewählte Rechtsfragen aus der Fürsorgepraxis : I. Teil

**Autor:** Tschümperlin, Peter

**DOI:** <https://doi.org/10.5169/seals-838490>

### **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:** 19.02.2025

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

Patentrezepte zu einer erfolgreicherer beruflichen Eingliederung wurden an der Tagung keine abgegeben. Wichtig ist, so die SLgE, dass die Anstellung von betroffenen Frauen und Männern nicht mehr länger an pauschalen Vorurteilen scheitert. Mit einer vermehrten Information der Öffentlichkeit will die Liga dazu beitragen, dass auch behinderten und epilepsiekranken Menschen der notwendige Lebensraum zugestanden wird. Im medizinischen Bereich bleiben eine umfassende Anfallsfreiheit bei möglichst geringen Nebenwirkungen sowie die bessere Erforschung der Ursachen der Epilepsien die vordringlichen Aufgaben.

## **Ausgewählte Rechtsfragen aus der Fürsorgepraxis I. Teil**

*Edwin Bigger, patentierter Rechtsagent, Fürsorge- und Vormundschaftssekretär der Gemeinde Gossau/SG, hat vor der St. Gallischen Konferenz der öffentlichen Fürsorge im März 1990 ein Referat zum Thema «Ausgewählte Rechtsfragen aus der Fürsorgepraxis» gehalten. Die ZöF veröffentlicht in Folge einzelne Abhandlungen aus diesem Text zu den Themen*

- *Begriff der Bedürftigkeit:  
Unterstützung trotz Selbstverschulden?*
- *Grundsatz der Subsidiarität*
- *Garantie eines sozialen Existenzminimums?*
- *Bemessung der Unterstützungen und schriftliche Verfügung*
- *Unterstützungsleistungen bei Konkubinat*
- *Kürzung und Einstellung von Unterstützungen?*
- *Unterstützung: Drittauszahlung von Sozialversicherungsrenten*

*Obschon sich Edwin Bigger in seinen Ausführungen auf die im Kanton St. Gallen geltenden Rechtsnormen bezieht (Fürsorgegesetz bzw. FüG = Gesetz über die öffentliche Fürsorge des Kantons St. Gallen), stellen sich die meisten Fragen auch in allen anderen Kantonen, die teilweise gleiche oder ähnliche Rechtsnormen kennen.*

Peter Tschümperlin

### **Begriff der Bedürftigkeit, Unterstützungen trotz Selbstverschulden?**

*A. wird vom Arbeitgeber wegen schwerwiegender Verfehlungen fristlos entlassen. Er meldet sich nicht beim Arbeitsamt zum Bezug von Arbeitslosenentschädigungen, macht aber beim Arbeitsgericht eine Lohn- und Schadenersatzforderung gegen seinen bisherigen Arbeitgeber geltend. Seine Klage wird vom Arbeitsgericht vollumfänglich abgewiesen. Daraufhin ersucht A. um finanzielle Unterstützung. Die Fürsorgebehörde weist sein Begehren mit der Begründung ab, dass A. seine Notlage selbst verschuldet habe. Ist diese Verfügung gesetzeskonform?*

Öffentliche Fürsorgeleistungen können nur Personen gewährt werden, die nach Art. 2 Abs. 1 ZUG und Art. 2 FÜG bedürftig sind. Bedürftig ist, wer für seinen Lebensunterhalt und denjenigen seiner Familienangehörigen nicht hinreichend oder nicht rechtzeitig aus eigenen Mitteln aufkommen kann. Völlige Mittellosigkeit ist dazu nicht erforderlich. Massgebend ist also, ob jemand mit den ihm zur Verfügung stehenden Mitteln ein menschenwürdiges Dasein führen kann, wobei niemandem zugemutet wird, sich mit dem absoluten Existenzminimum zu begnügen. Als bedürftig im Sinne von Art. 2 Abs. 1 ZUG und Art. 2 FÜG gilt demnach nicht nur, wer für die unerlässliche Ernährung, Bekleidung und Unterkunft nicht hinreichend aufkommen kann. Zu den notwendigen Lebensbedürfnissen gehört auch eine minimale Teilnahme an den zivilisatorischen, sozialen und kulturellen Errungenschaften des Volkes (vgl. W. Thomet, Kommentar zum ZUG, Rz. 65; RRB 1984/1559). Auszugehen ist darum nach der Praxis des Regierungsrates von einem sozialen Existenzminimum, wobei der allgemeine Lebensstandard in der näheren Umgebung des Bedürftigen angemessen zu berücksichtigen ist (GVP 1974 Nr. 41; RRB 1983/368; RRB 1986 Nr. 1513; RRB 1989/13194).

Während die verschiedenen Zweige der Sozialversicherung auf bestimmte Tatbestände («soziale Risiken») ausgerichtet sind, hat die öffentliche Fürsorge den Zweck, dem bedürftigen Menschen unabhängig von der Ursache seiner Notlage Hilfe zu leisten (vgl. Art. 2 FÜG; Haffter, Der Unterhalt des Kindes als Aufgabe von Privatrecht und öffentlichem Recht, S. 51). Allerdings muss sich der arbeitsfähige Bedürftige um einen angemessenen Erwerb bemühen (Art. 21 FÜG; Haffter, S. 88). Diese Verpflichtung besteht jedoch für eine alleinerziehende Mutter (und einen alleinerziehenden Vater) dann nicht, wenn sie Kleinkinder zu betreuen haben und eine Erwerbstätigkeit mit Rücksicht auf das Wohl der Kinder nicht zu verantworten ist (vgl. GVP 1984 Nr. 71; ZöF 1987, S. 171; Ziffer 1.2 der Richtsätze der SKöF für die Bemessung der materiellen Hilfe vom 1.5.1989). Grundsätzlich ist auch vorhandenes Einkommen und Vermögen für den Unterhalt zu verwenden. Als eigene Mittel des Bedürftigen gelten sämtliche vermögensrechtlichen Ansprüche gegenüber Dritten. Dazu gehören u.a. auch familienrechtliche Unterhalts- und Unterstützungsansprüche. Diese sind jedoch nur insoweit zu berücksichtigen, als sie tatsächlich einbringbar sind (vgl. Thomet, Rz. 67 und 69).

Wie steht es nun mit der Leistungsverweigerung wegen der selbstverschuldeten Notlage? In den Kantonen Basel-Land und Bern hat der Gesetzgeber die Leistungsverweigerung bei Selbstverschulden ausdrücklich ausgeschlossen (Art. 20 Abs. 2 FÜG-BL; Art. 65 FÜG-BE). Demgegenüber regelt unser Fürsorgegesetz diese Frage nicht ausdrücklich. Da aber nach unserem Fürsorgegesetz jeder Bedürftige einen Anspruch auf (soziale) Existenzsicherung hat, wäre eine Leistungsverweigerung nur dann zulässig, wenn diese Massnahme im Gesetz selber ausdrücklich vorgesehen wäre. Nachdem eine klare gesetzliche Grundlage für die Verweigerung (oder den Entzug) von Fürsorgeleistungen fehlt, erweist sich diese Massnahme als unzulässig (vgl. auch Maurer, Schweiz. Sozialversicherungsrecht I, S. 60). Auf diesen Aspekt weist

übrigens auch das Bundesgericht (I. Öffentlichrechtliche Abteilung) in einem Urteil vom 2. April 1987 hin (vgl. ZöF 1988, S. 92).

### **Grundsatz der Subsidiarität**

*B. stellt wegen teilweiser Arbeitsunfähigkeit und Arbeitslosigkeit das Gesuch um Unterstützungen, nachdem er seine Ersparnisse aufgebraucht hat. Er gibt dabei an, dass er bei der IV angemeldet sei und sich einer Eingliederungsmassnahme der IV unterziehen könnte, dies aber ablehne. Die Abklärung ergibt, dass B. sofort eine IV-Abklärung beanspruchen und dann ein existenzsicherndes Taggeld erhalten könnte. Ist die Fürsorgebehörde nun zur Unterstützung von B. verpflichtet?*

Fürsorgeleistungen unterliegen dem Grundsatz der Subsidiarität; sie werden nur gewährt, wenn der Bedürftige sich nicht selbst helfen kann und überdies die erforderliche Hilfe nicht von dritter Seite bekommt (Art. 2 und 3 FÜG). Fürsorgeleistungen haben also ergänzenden Charakter. Leistungen von Sozialversicherungen (z.B. AHV, IV, EL, EO, ALV, UV), familienrechtliche Unterhalts- und Unterstützungsbeiträge, Alimentenvorschüsse, Kinderzulagen, Mutterschaftsbeiträge usw. gehen den Fürsorgeleistungen dem Grundsatz nach (und nicht zeitlich gemeint) vor. Ähnlich verhält es sich mit Beiträgen von öffentlichen und privaten Wohltätigkeitseinrichtungen (z.B. Pro Juventute, Pro Infirmis, Pro Senectute, Winterhilfe). Hat der Unterstützte beispielsweise Anspruch auf Sozialversicherungsleistungen, so muss er ihn ausschöpfen; ebenso einen Anspruch auf Lohn- und andere Guthaben, Versicherungs- und Schadenersatzansprüche und andere Forderungen.

Wenn B. sich sofort einer IV-Eingliederung unterziehen kann und ihm ein existenzsicherndes IV-Taggeld rechtzeitig ausbezahlt wird, so dass keine Notlage entsteht, ist er nicht bedürftig im Sinne von Art. 2 Abs. 1 ZUG und Art. 2 FÜG, und zudem gehen die IV-Leistungen gemäss Art. 3 FÜG allfälligen Fürsorgeleistungen vor. Dann ist die Fürsorgebehörde grundsätzlich nicht zur Unterstützung verpflichtet. Allerdings müssen die Gründe, weshalb B. die IV-Eingliederung ablehnt, sorgfältig abgeklärt und von der Fürsorgebehörde mitberücksichtigt werden. Evtl. muss B. auch für die IV-Eingliederung motiviert werden.

In der öffentlichen Fürsorge ist oft eine Durchbrechung der Subsidiarität nötig, um die effektive Hilfeleistung zu ermöglichen. Der Grundsatz der Subsidiarität muss daher immer dann zurücktreten, wenn der Anspruch auf Leistungen Dritter nicht liquid ist, so dass eine Notlage droht oder bereits besteht (vgl. Art. 2 FÜG; GVP 1985, S. 22). Dies kann z.B. zutreffen, wenn eine nichtversicherte Person verunfallt, ein Dritter zwar haftpflichtig, aber nicht zahlungswillig oder – fähig ist oder sich die Abklärungen der Haftpflichtversicherung in die Länge ziehen und Vorschusszahlen von dieser abgelehnt werden. Wenn der Verunfallte deswegen in Not gerät, kann er Fürsorgeleistungen beanspruchen, obwohl die allfälligen Haftpflichtansprüche diesen vorgehen. Immerhin kann die Fürsorgebehörde in diesem Fall verlan-

gen, dass ihr die bezüglichen Ansprüche vom Unterstützten im Umfang der geleisteten Vorschüsse abgetreten werden. Diese Abtretung richtet sich nach den Art. 164ff. OR und bedarf der schriftlichen Form (Art. 165 OR). Zur Sicherstellung, dass die Haftpflichtversicherung die abgetretene Forderung der Fürsorgebehörde direkt zukommen lässt, muss dieser die Forderungsabtretung schriftlich (und eingeschrieben) mitgeteilt werden (vgl. Art. 167 OR).

### **Garantie eines sozialen Existenzminimums?**

*C. stellt das Gesuch um finanzielle Unterstützung. Er verlangt die Gewährung eines sozialen Existenzminimums. Er macht geltend, dass die Garantie des sozialen Existenzminimums in der Schweiz als ungeschriebenes verfassungsmässiges Grundrecht gilt. Der Fürsorgesekretär vertritt eine gegenteilige Auffassung und weist C. auf die Ziffer 1.3 der SKöF-Richtsätze vom 1.5.1989 hin, wo es u.a. wörtlich heisst: «... Es steht ihm (dem Hilfsbedürftigen) kein klagbarer Rechtsanspruch, wohl aber ein Beschwerde- bzw. ein Rekursrecht zu...». Wer hat recht?*

Anne Mäder und Ursula Neff stellen in ihrem Buch: «Vom Bittgang zum Recht» die These auf, dass die Garantie des sozialen Existenzminimums in der Schweiz als ungeschriebenes verfassungsmässiges Grundrecht gilt (S. 42–45). Sie stützen sich dabei auf die Lehrmeinung von namhaften Rechtsprofessoren ab (Mastronardi P.A., Müller J.P., Saladin P. und Tschudi H.P.). Diese Auffassung ist jedoch in der Rechtslehre nicht unbestritten. Ebenso namhafte Rechtsgelehrte vertreten dazu eine andere bzw. differenzierte Meinung (Haffter A., Maurer A., Schweingruber E.). Das Bundesgericht hat sich bis heute nicht zur Frage geäussert, ob sich aus der Bundesverfassung eine Garantie des Existenzminimums ableiten lässt oder nicht. Obwohl das Bundesgericht im bereits erwähnten Urteil vom 2. April 1987 zu dieser Frage hätte Stellung nehmen können, hat es dies nicht getan. (Bemerkenswert ist immerhin, dass der Verfassungsentwurf von 1977 für die Totalrevision der Bundesverfassung in Art. 26 die Garantie des Existenzminimums vorsah. Bekanntlich ist aber die Totalrevision der Bundesverfassung in weite Ferne gerückt.) Die Frage, ob die Garantie des sozialen Existenzminimums als ungeschriebenes verfassungsmässiges Grundrecht gilt oder nicht, ist rein akademischer Natur und kann offen bleiben, da auch ein solches Grundrecht der Konkretisierung durch die Gesetzgebung bedarf. Der Bürger könnte jedenfalls unter Berufung auf dieses Grundrecht keine Ansprüche geltend machen. Sie wären bloss bindende Aufträge an den Gesetzgeber (vgl. z.B. Art. 34quater BV, wo die Ausrichtung einer existenzsichernden AHV-Rente stipuliert wurde oder Art. 34quinquies BV, wo 1945 die Einführung der Mutterschaftsversicherung geregelt wurde). Zudem garantiert das Gesetz über die öffentliche Fürsorge vom 18. Mai 1964 – wie bereits dargelegt – bei Bedürftigkeit ein soziales Existenzminimum.

Nun zur Frage des klagbaren Rechtsanspruches. Klagbare Rechtsansprüche bestehen dann, wenn das Gesetz in abschliessender Weise die Vorausset-

zungen für den Bezug und die Höhe der zu erbringenden Leistungen umschreibt und der Anspruch gerichtlich geltend gemacht werden kann. Dies ist bei den Leistungen der eidgenössischen Sozialversicherungen (AHV, IV, EL, UV, ALV), bei der Alimentenbevorschussung und bei den Kinderzulagen der Fall (vgl. BGE 96 V 126, 99 Ib 422). Ermessensansprüche liegen demgegenüber dann vor, wenn die Voraussetzungen der Leistungserbringung im Gesetz nicht abschliessend normiert sind, bei der Leistungsbemessung ein Ermessensspielraum besteht und wenn nur ein verwaltungsinterner Rechtsschutz besteht. Dies ist bei den Fürsorgeleistungen der Fall (vgl. Thomet, Rz. 74). Trotzdem besteht auch im Fürsorgerecht ein (nicht klagbarer) Rechtsanspruch (BGE 100 Ib 339), allerdings nur dem Grundsatz nach und nicht als Anspruch auf bestimmte Leistungen.

### **Bemessung der Unterstützungen und schriftliche Verfügung**

*Die alleinerziehende Mutter D. ersucht um fürsorgerechtliche Unterstützung, weil die Einkünfte (Heimarbeits-Lohn und Unterhaltsbeiträge) von monatlich Fr. 2100.– für sie und ihre beiden Kleinkinder nicht ausreichen. Der Fürsorgesekretär, der gleichzeitig Betriebsbeamter ist, berechnet gestützt auf ihre Angaben ihr betriebsrechtliches Existenzminimum mit Fr. 2050.–. Obwohl sie trotz dieses Ergebnisses an ihrem Begehren festhält, verweigert ihr der Fürsorgesekretär Unterstützungsleistungen. Welche Rechtsfragen stellen sich hier?*

Ein Anspruch auf Fürsorgeleistungen besteht nicht erst dann, wenn die eigenen Mittel das physische Existenzminimum, d.h. den betriebsrechtlichen Notbedarf nicht decken, sondern schon dann, wenn auf ein soziales Existenzminimum verzichtet werden muss (Haffter, S. 72). Auf das betriebsrechtliche Existenzminimum kann also bei der Bemessung der Fürsorgeleistungen nicht abgestellt werden. Gemäss Art. 2 und 15 FÜG erstreckt sich die Hilfe auf die Gewährung des notwendigen Lebensunterhaltes. Dieser ist derart zu bemessen, dass er das soziale Existenzminimum gewährleistet. Die Richtsätze der Schweiz. Konferenz für öffentliche Fürsorge über die Bemessung der materiellen Hilfe, die letztmals am 1. Mai 1989 revidiert worden sind, dienen dabei als Hilfsmittel (ZöF 1989, S. 85). Diese Empfehlungen stellen zwar keine verbindlichen Weisungen für die Fürsorgebehörden dar, ihre Berücksichtigung für die Festlegung der finanziellen Hilfe nach Art. 15 Abs. 1 FÜG erscheint jedoch als zweckmässig. Der Regierungsrat stellt in seiner Praxis auf diese Richtsätze ab (GVP 1984, Nr. 71). Dabei ist allerdings zu beachten, dass die Bemessung der Fürsorgeleistungen nicht in schematischer Weise nach einem festen Tarif erfolgen darf, sondern den persönlichen und örtlichen Verhältnissen des Einzelfalles angepasst sein muss. Von den festgesetzten Ansätzen kann deshalb je nach den konkreten Umständen abgewichen werden (RRB 1989/1394; Regierungsrat Aargau, 9.11.1987 in ZöF 1988, S. 62).

Das Verfahren in der öffentlichen Fürsorge richtet sich nach den Vorschriften des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege (abgekürzt VRP).

Das VRP geht davon aus, dass die Rechtsbeziehungen zwischen dem Gemeinwesen und dem Bürger in aller Regel durch Verfügung geordnet werden. Der Inhalt der Verfügung richtet sich nach Art. 24 Abs. 1 VRP; deren Eröffnungen nach Art. 25 VRP. Schriftlichkeit bildet danach die Regel. Die schriftliche Verfügung hat dem Gesuchsteller über die ihm zustehenden Unterstützungsleistungen, deren Bemessung und deren Ausrichtung detailliert Aufschluss zu geben. Schliesslich hat sie auch eine Begründung und eine Rechtsmittelbelehrung zu enthalten. Letztere sind vor allem dann von Bedeutung, wenn einem Gesuch nicht in allen Teilen entsprochen wird oder ein Gesuch gegebenenfalls vollumfänglich abgewiesen wird.

Es ist also auch in der öffentlichen Fürsorge im Regelfall erforderlich, dass schriftliche, rekursfähige Verfügungen ausgefertigt werden. Dies gilt vor allem, wenn periodische oder aufwendige Unterstützungsleistungen gewährt werden oder, wenn einem Begehren nicht oder nicht vollumfänglich entsprochen werden kann. Von einer schriftlichen Verfügung kann nur dann abgesehen werden, wenn einem Gesuch um einmalige Unterstützungsleistung stattgegeben wird oder wenn sich im Verlaufe des Gesprächs klar ergibt, dass dem Begehren nicht entsprochen werden kann, und der Gesuchsteller in der Folge auf eine weitere Behandlung seines Gesuchs verzichtet. Bei diesem Vorgehen ist Art. 25 Abs. 3 VRP zu beachten, wonach der Betroffene innert 5 Tagen eine schriftliche Verfügung verlangen kann. Auf dieses Recht ist ausdrücklich hinzuweisen (vgl. Rundschreiben der Sozialen Dienste des Kantons St. Gallen an die Fürsorgebehörden vom 27.4.1989).

(Fortsetzung folgt)

---

## ENTSCHEIDE

---

### **Richterliche Beurteilung von Massnahmen gegen geistig Abnorme**

*(Von unserem Bundesgerichtskorrespondenten)*

Wird eine Strafuntersuchung wegen Zurechnungsunfähigkeit des davon Betroffenen eingestellt, derselbe aber – der vom zuständigen zürcherischen Bezirksanwalt bereits aus der Untersuchungshaft zu medizinischen Abklärungen in eine psychiatrische Klinik verlegt worden war – nach Aufhebung der Untersuchungshaft auf Grund von Art. 43 Ziff. 1 Abs. 1 des Strafgesetzbuches (StGB) vom Bezirksanwalt weiterhin in die Klinik eingewiesen, so hat der Betroffene Anspruch darauf, dass er diesen Freiheitsentzug in einem gerichtlichen Verfahren auf seine Rechtmässigkeit überprüfen lassen kann.

Die genannte Bestimmung des StGB hat folgenden Wortlaut: «Erfordert der Geisteszustand des Täters, der eine vom Gesetz mit Zuchthaus oder Gefängnis bedrohte Tat begangen hat, die damit im Zusammenhang steht, ärztliche Behandlung oder besondere Pflege und ist anzunehmen, dadurch lasse