

Zeitschrift: Zeitschrift für Sozialhilfe : ZESO
Herausgeber: Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe, SKOS
Band: 97 (2000)
Heft: 11

Rubrik: Entscheide und juristische Beiträge

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: 25.11.2024

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

Zulagen und Steuerabzüge gegen Familienarmut

Im Auftrag der Eidgenössischen Kommission für Familienfragen (EKFF) hat das Büro BASS in Bern untersucht, welche Modelle Familien am wirkungsvollsten vor Armut schützen. Untersucht wurden Modelle, in denen entweder nur Steuerabzüge oder Kinderzulagen gewährt werden oder Kombinationsmodelle. Die Leistungen der Familien für die Gesellschaft müssten stärker anerkannt werden, so die EKFF. Sie tritt für eine Kombination zwischen Kinderzulagen für alle mit mindestens 200 Franken Leistungen pro Kind und Steuerabzügen ein. Künftig soll das Gewicht von den Steuerabzügen zu den Kinderzulagen verschoben und durch

bedarfsabhängige Leistungen nach dem Tessiner Modell ergänzt werden. EKFF-Präsident Jürg Krummenacher kritisierte die Familienbesteuerungspläne aus dem Departement Villiger als Verwirrspiel; die nun vorgeschlagene Lösung mit einem Teilsplitting sei unbefriedigend und entlaste Familien mit unteren Einkommen kaum.

cab

«Modelle des Ausgleichs von Familienlasten», Studie im Auftrag der EKFF, von Tobias Bauer und Elisa Streuli, Büro BASS, Bern 2000, 129 Seiten. Zu beziehen bei EDMZ, Sektion Verkauf, 3003 Bern, Fax 031/325 50 58, BstNr. 301.603, Fr. 17.00. – Infos auch unter www.bsv.admin.ch/fam.

Bundesgerichtliche Rechtsprechung zum Zuständigkeitsgesetz (ZUG)

von **Edwin Bigger**, pat. Rechtsagent/Leiter des Sozialamtes und Vizepräsident des Bezirksgerichts Gossau SG*

Das Schweizerische Bundesgericht hat in den Jahren 1999 und 2000 grundsätzliche Entscheide zur Anwendung des ZUG und zur Abgrenzung des ZUG von anderen gesetzlichen Erlassen gefällt, die nachstehend auszugsweise zitiert werden.

Heimvereinbarung gilt nur interkantonal

Bundesrecht und somit auch das ZUG geht kantonalem Recht sowie auch Konkordatsrecht bzw. interkantonalen Vereinbarungen vor. Diese können das Bundesrecht weder abändern noch einschränken. Da die interkantonale Heim-

vereinbarung (IHV) die Rechtslage gemäss ZUG nicht abändert, findet sie für die Vereinbarungskantone Anwendung. Das gilt insbesondere auch für den Art. 3 Abs. 3 IHV, wonach die Vereinbarungskantone darauf verzichten, die bei Unterbringung von Kantonsewohnern in einem ausserkantonalen Heim nach Abs. 1 und 2 dieser Bestimmung zu vergütenden Betriebsdefizitanteile nach dem ZUG zurückzufordern. Die Heimvereinbarung kann von vornherein nur dann zur Anwendung gelangen, wenn ein interkantonaler Sachverhalt gegeben ist.

BGE vom 9.3.2000, i.S. Kanton TG c. Kanton ZH und EJPD (Urteil 2A.504/1999, Erw. 4b–4d)

* Edwin Bigger ist Co-Autor der 2. Auflage des Kommentars Thomet zum ZUG.

Heimdefizitbeiträge sind keine Unterstützungen

Zu Art. 3 Abs. 1 ZUG: Heimdefizitbeiträge nach der interkantonalen Heimvereinbarung haben Subventionscharakter und fallen nicht unter den Unterstützungsbegriff von Art. 3 Abs. 1 ZUG. Vielmehr handelt es sich um *Subventionen* im Sinne von Art. 3 Abs. 2 lit. a ZUG. Deshalb ist das ZUG nicht anwendbar (Art. 1 Abs. 2 ZUG). Die *Heimdefizitbeiträge* sind somit vom *zivilrechtlichen Wohnsitz* bzw. der entsprechenden Gemeinde der untergebrachten Person zu tragen. Dagegen gilt das *Kostgeld* als Unterstützung nach Art. 3 Abs. 1 ZUG und die Übernahme des Kostgeldes richtet sich nach dem ZUG.

BGE vom 11.3.1999 i.S. Politische Gemeinde Matzingen c. Rechtsmittelinstanzen des Kantons Thurgau (Urteil 1P.481/1998, Erw. 2d und 2e)

Tariffdifferenzen aus ausserkantonomer Hospitalisierung sind keine Unterstützungen

Zu Art. 3 Abs. 1 ZUG: Tariffdifferenzen aus der ausserkantonomer Hospitalisierung, die der Wohnkanton nach Art. 41 Abs. 3 KVG zu übernehmen hat, sind Beiträge mit Subventionscharakter und keine Unterstützungen im Sinne von Art. 3 Abs. 1 ZUG bzw. von Art. 20b AsylG. Somit finden das ZUG und das AsylG keine Anwendung. *BGE 124 II 489, E. 2*

Unterstützungswohnsitz: räumliche und persönliche Beziehung zu einer Gemeinde

Zu Art. 4 ZUG: Die Begriffe des Wohn-, Aufenthalts- und Heimatkantons sind

solche des Bundesrechts¹. – Eine Auslegung von Art. 4 ZUG, die den Unterstützungswohnsitz losgelöst von einem bestimmten Ort auf das Kantonsgebiet insgesamt bezieht, ist mit dem Wohnsitzbegriff nicht vereinbar. Als Wohnsitz einer Person gilt der Ort, an dem sich faktisch der *Mittelpunkt der Lebensinteressen* befindet². Den so verstandenen Lebensmittelpunkt kann eine Person aber grundsätzlich nur *in einer bestimmten Gemeinde* haben, nicht in einem Kanton als solchem. Daran ändert der Wortlaut «Wohnkanton» nichts.

BGE vom 2.5.2000 i.S. Kanton Uri c. Kanton Zürich und EJPD (Urteil 2A.420/1999, Erw. 4b)

Unterstützungswohnsitz eines «flottanten» Drogenabhängigen

Zu Art. 4 ZUG: G. lebt seit seiner Geburt im Kanton Zürich. Im April oder Mai 1995 verliess er die bisherige Wohngemeinde D., wo er bis dahin Wohnsitz gehabt hatte, und hielt sich fortan in W. und in Z. auf. Seit dem 27.11.1995 wohnte er offiziell in einem Wohnwagen auf einem Campingplatz in W., wofür er Miete bezahlte und offenbar selbst aufkam. Er arbeitete unregelmässig als Tagelöhner. G. wollte sich auch in W. mit Heimschein anmelden, was jedoch von der Gemeinde W. abgelehnt wurde. Krankenversicherung und Postadresse wurden von G. auf die Anschrift «Campingplatz Schützenweiher» in W. geändert und die Post wurde ihm auch an diesen Ort zugestellt. Am 24.4.1996 trat G. in die Drogenstation Frankental in Zürich ein.

G. hat mit dem Wegzug im April oder Mai 1995 seinen Unterstützungswohnsitz in D. verloren, obwohl er den Kanton

¹ Blaise Knapp, in Kommentar BV [altBV], Rzn. 10 und 14 zu Art. 48 aBV.

² Vgl. Thomet, Kommentar zum ZUG, 2. Aufl. Zürich 1994, Rz. 95 ff. mit Hinweisen.

Zürich nicht verlassen hat³. Im Gegensatz zur Auffassung des Kantons Zürich und der Vorinstanz hat er in W. seinen Unterstützungswohnsitz und nicht bloss Aufenthalt (Art. 4 ZUG). Er verliess seinen bisherigen Wohnsitz in D. mit der erklärten Absicht nach W. zu ziehen und sich dort auch anzumelden. Dies ist als Indiz für die *subjektive Absicht* zu werten, *auf unbestimmte Zeit* («dauernd») in W. zu *verbleiben* (vgl. Thomet, Rz. 101). Dazu kommt der Tatsache, dass er von Geburt an im Kanton Zürich gelebt hat und den Kanton anscheinend nicht zu verlassen gedenkt, ebenfalls eine gewisse Bedeutung zu. G. hielt sich in der Folge auch tatsächlich in W. auf (zwischen April 1995 und April 1996) und versuchte sich bei der dortigen Einwohnerkontrolle anzumelden. Entgegen der Auffassung der Vorinstanz sind dies gewichtige Anhaltspunkte dafür, dass G. den *Mittelpunkt der Lebensbeziehungen* von D. nach W. verlegt hat. Dass er über keine gefestigten sozialen und ökonomischen Strukturen in W. verfügte, kann angesichts seiner Lebensführung als Drogenabhängiger und der insgesamt doch relativ kurzen Aufenthaltsdauer am neuen Wohnort (ca. 1 Jahr) nicht ausschlaggebend sein. Das Fehlen gefestigter Beziehungen ist – gerichtsnotorisch – für einen Drogenabhängigen gerade typisch. Andernfalls könnten solche Personen kaum je einen Unterstützungswohnsitz begründen. – Es könnte sich wegen der Verweigerung der Anmeldung durch die Gemeinde W. ernsthaft auch die Frage stellen, ob die *polizeiliche Anmeldung* nicht schlicht als erfolgt zu gelten hat; diesfalls würde zusätzlich auch die gesetzliche Vermutung gemäss Art. 4 Abs. 2 ZUG für die Wohnsitzbegründung in W. sprechen. – Dass

eine Person auf Dauer keinen Unterstützungswohnsitz hat, ist nach der Konzeption des ZUG zwar grundsätzlich möglich, darf aber nicht leichthin angenommen werden. Das würde dem Sinn und Zweck der Fürsorgegesetzgebung widersprechen. Es hätte auch zur Folge, dass dem Heimatkanton eine zeitlich unbefristete Ersatzpflicht gegenüber dem Aufenthaltskanton obläge. Auch das liefe dem mit der Gesetzesrevision von 1990 angestrebten Ziel, im Fürsorgewesen zum Wohnsitzprinzip überzugehen, zuwider. Somit steht dem Kanton Zürich kein Kostenersatzanspruch gegenüber dem Heimatkanton zu.

BGE vom 2.5.2000 i.S. Kanton Uri c. Kanton Zürich und EJPD (Urteil 2A.420/1999, Erw. 4–6)

Grenzen der gesetzlichen Vermutung

Zu Art. 4 Abs. 2 ZUG: Die gesetzliche Vermutung von Art. 4 Abs. 2 ZUG, wonach eine Person mit der *polizeilichen Anmeldung* (beim Einwohneramt) am betreffenden Ort Unterstützungswohnsitz begründet hat, entfällt, wenn eine der besonderen Bestimmungen des ZUG (z.B. Art. 5 ZUG) zutrifft⁴.

BGE vom 7.6.2000 i.S. Kanton St. Gallen c. Kanton Zürich und EJPD (Urteil 2A.603/1999, Erw. 2a)

Niederschwelliges «Begleitetes Wohnen» gilt als Heim

Zu Art. 5 ZUG: Im ZUG selbst wird der *Heimbegriff* bewusst nicht definiert. Daraus ergibt sich, dass die Anwendung von Art. 5 ZUG immer mit Bezug auf den zur Diskussion stehenden Sachverhalt zu prüfen ist, um einer zeitgemässen Interpretation des Heimbegriffes gerecht zu

³ Thomet, Kommentar zum ZUG, 2. Aufl. Zürich 1994, Rz. 148.

⁴ Vgl. Thomet, Kommentar zum ZUG, 2. Aufl. Zürich 1994, Rz. 106.

werden. Als Beurteilungskriterien kommen etwa die Art und das Mass der angebotenen Dienstleistungen, der Grad der feststellbaren Fremdbestimmung sowie der Abhängigkeitsgrad der betroffenen Person in Frage⁵.

Das «Begleitete Wohnen» vermietet möblierte Zimmer in verschiedenen Liegenschaften der Stadt Zürich. Es besteht ein Untermietvertrag und eine Hausordnung. Es gilt das Mietrecht. – Das «Begleitete Wohnen» der Stadt Zürich richtet sich an einen bestimmten Personenkreis, der sich dadurch charakterisiert, dass ihm die Fähigkeit zu selbständiger Lebensführung in einem ungeschützten Wohnumfeld fehlt. Durch die sozialarbeiterische Betreuung können den Betroffenen unter anderem Kontakte zu anderen Hilfsangeboten, zum Beispiel Suchtberatungsstellen oder Therapeuten, vermittelt werden. Damit geht das *Dienstleistungsangebot* weiter als etwa das Angebot einer durchschnittlichen Notschlafstelle. Dazu kommt, dass auch der *Abhängigkeitsgrad der betroffenen Personen* relativ gross ist, richtet sich doch das «Begleitete Wohnen» gemäss Merkblatt des Fürsorgeamtes gerade an Personen, welche «sozial am Rande stehen und auf dem freien Markt keine Unterkunft finden können». Bestünde dieses niederschwellige Angebot nicht, müsste eine Mehrzahl dieser Personen auf wesentlich kostenintensivere Art in einem Heim im klassischen Sinne oder in einer Anstalt betreut werden. Der *Fremdbestimmungsgrad* ist dagegen relativ gering. Insbesondere besteht keine Abstinenzforderung und die Betreuung kann sich je nachdem auf einen wöchentlichen Hausbesuch beschränken.

Angesichts dieser Kriterien erweist sich die Bejahung des «Begleiteten Wohnens» als Heim durch das EJPD als bundesrechtskonform. Insbesondere wird

damit vermieden, jene Kantone, welche sinnvolle niederschwellige Betreuungs- und Therapieformen entwickeln und anbieten, durch eine restriktive Auslegung des Heimbegriffes und der damit verbundenen Kostenfolgen zu demotivieren. – Somit ist trotz erfolgter polizeilicher Anmeldung kein Unterstützungswohnsitz in Zürich begründet worden.

BGE vom 7.6.2000 i.S. Kanton St. Gallen c. Kanton Zürich und EJPD (Urteil 2A.603/1999, Erw. 3)

Austrittswohnung einer Therapiegemeinschaft gilt als Heim

Zu Art. 5 ZUG: Die Austrittswohnung einer Therapiegemeinschaft fällt unter den Begriff des Heimes nach Art. 5 ZUG, wenn ein erheblicher *Fremdbestimmungsgrad* vorliegt (Vorschriften in Bezug auf obligatorische Gruppensitzungen sowie in Bezug auf Freizeitgestaltung und den Umgang mit Alkohol, Medikamenten und Drogen).

BGE vom 17.1.2000 i.S. Pol. Gemeinde A. gegen B., Therapiegemeinschaft C., sowie Rechtsmittelinstanzen des Kantons Thurgau (zitiert in BGE vom 7.6.2000 i.S. Kanton St. Gallen c. Kanton Zürich und EJPD (Urteil 2A.603/1999, Erw. 3b)

Unterstützungswohnsitz des dauernd fremdplatzierten Kindes bleibt bestehen

Zu Art. 7 Abs. 3 lit. c ZUG: Wird ein dauernd fremdplatziertes Kind, das bisher in einer Pflegefamilie untergebracht war, in ein Heim eingewiesen, bleibt der bisherige Unterstützungswohnsitz nach Art. 7 Abs. 3 lit. c ZUG bestehen. Daran ändert nichts, dass das Kind inzwischen zivil-

⁵ BBl 1990 I 59; Thomet, Kommentar zum ZUG, 2. Aufl. Zürich 1994, Rz. 110 f.

rechtlichen Wohnsitz in einem andern Kanton hat, wohin die Inhaberin der elterlichen Sorge gezogen ist.

BGE vom 9.3.2000, i.S. Kanton TG c. Kanton ZH und EJPD (Urteil 2A.504/1999, Erw. 4a)

Beendigung des Wohnsitzes durch Wegzug ohne Begründung eines neuen Wohnsitzes

Zu Art. 9 ZUG: Dem Unterstützungswohnsitz gemäss Art. 4 ZUG liegt – begriffsimmanent – eine *räumliche und persönliche Beziehung einer Person zu einer bestimmten Gemeinde* zu Grunde. Dementsprechend verliert eine Person den bisherigen Unterstützungswohnsitz nicht nur, wenn sie aus dem «Wohnkanton» wegzieht, sondern auch dann, wenn sie aus dem Ort wegzieht, zu dem sie bis dahin die wohnsitzbegründenden räumlichen und persönlichen Beziehungen hatte⁶. Solange die betreffende Person weder an einem Ort in einem andern Kanton noch im bisherigen Wohnkanton einen neuen Wohnsitz begründet, besitzt sie in der Regel *keinen Unterstützungswohnsitz* mehr⁷. Das ZUG kennt nämlich im Gegensatz zum ZGB (vgl. Art. 24) den fiktiven Wohnsitz nicht⁸. Der bisherige Wohnkanton wird gegebenenfalls zum Aufenthaltskanton (vgl. Art. 11 Abs. 1 ZUG; Thomet, Rz. 148) und als solcher unterstützungspflichtig (vgl. Art. 12 Abs. 2 ZUG). Ein Unterstützungswohnsitz ist deshalb insofern nicht zwingend notwendig.

BGE vom 2.5.2000 i.S. Kanton Uri c. Kanton Zürich und EJPD (Urteil 2A.420/1999, Erw. 4b und 4c)

Einschränkende Auslegung der Ersatzpflicht des Heimatkantons

Zu Art. 15 ff. ZUG: Mit der Gesetzesrevision von 1990 wurde das Ziel angestrebt, im Fürsorgewesen zum *Wohnsitzprinzip* überzugehen. Dieses Ziel gebietet und rechtfertigt, die Tatbestände der Ersatzpflicht des Heimatkantons einschränkend auszulegen.

BGE vom 2.5.2000 i.S. Kanton Uri c. Kanton Zürich und EJPD (Urteil 2A.420/1999, Erw. 6a)

Keine Richtigstellung, wenn Einsprache möglich gewesen wäre

Zu Art. 28 ZUG: Das EJPD hatte mit Entscheid vom 2.9.1999 ein Richtigstellungsbegehren abgewiesen und ausgeführt, dass eine Richtigstellung nicht verlangt werden kann, wenn dafür Gründe vorgebracht werden, die schon im Einspracheverfahren hätten geltend gemacht werden können. Ein Richtigstellungsbegehren dürfe nicht dazu dienen, die Verwirkungsfrist einer Einsprache zu unterlaufen. Es dürfe nicht eine Unterstützungsanzeige von einem kostenpflichtigen Gemeinwesen einspruchslos akzeptiert und später die getroffene Lösung mit einem Richtigstellungsbegehren rückgängig gemacht werden. Das Bundesgericht hat die dagegen erhobene Beschwerde abgewiesen und bestätigt, dass sich aus Art. 28 ZUG nicht ein vorbehaltloser Anspruch auf Korrektur sachlich nicht voll befriedigender Kostenregelungen ableiten lässt, mit dem sich die Folgen einer versäumten Rechtsmittelfrist jederzeit rückgängig machen lassen.

BGE vom 9.3.2000, i.S. Kanton TG c. Kanton ZH und EJPD (Urteil 2A.504/1999, Erw. 2)

⁶ Thomet, Kommentar zum ZUG, 2. Aufl. Zürich 1994, Rz. 148.

⁷ Thomet, Rz. 144.

⁸ Blaise Knapp, in Kommentar BV [altBV], Rz. 14 zu Art. 48 altBV.