

# Die Revision des Bundesgesetzes über die Zuständigkeit für die Unterstützung Bedürftiger ; Stand und weiteres Vorgehen

Autor(en): **Hadorn, Urs**

Objektyp: **Article**

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

Band (Jahr): **86 (1989)**

Heft 7

PDF erstellt am: **13.09.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-838398>

## **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

## **Haftungsausschluss**

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

## Die Revision des Bundesgesetzes über die Zuständigkeit für die Unterstützung Bedürftiger; Stand und weiteres Vorgehen

*Referat von Urs Hadorn, stellvertretender Direktor beim Delegierten für das Flüchtlingswesen, anlässlich der Jahresversammlung der Schweizerischen Konferenz für öffentliche Fürsorge vom 31. Mai/1. Juni 1989 in Locarno. Die Untertitel sind von der Redaktion gesetzt.*

Ende Januar dieses Jahres wurde das Vernehmlassungsverfahren für die Revision des Zuständigkeitsgesetzes abgeschlossen. Auf Wunsch der Schweizerischen Konferenz für öffentliche Fürsorge darf ich heute kurz über die Gründe, weshalb diese Revision nötig wurde, den Stand des Revisionsverfahrens und das weitere Vorgehen orientieren.

Vor gut 10 Jahren, am 1. Januar 1979, ist das Zuständigkeitsgesetz als Folge der im Dezember 1975 von Volk und Ständen angenommenen Artikel 45 und 48 der Bundesverfassung in Kraft getreten. Dass nach so kurzer Zeit eine Revision des Gesetzes nötig wurde – immerhin ist der Revisionsrhythmus nicht mit demjenigen des Asylgesetzes zu vergleichen –, ist nicht etwa darauf zurückzuführen, dass es ein schlechtes Gesetz ist, sondern hat einen anderen Grund.

Am 14. Juni 1981 hat das Schweizervolk ebenfalls in einer Volksabstimmung eine Ergänzung von Artikel 4 der Bundesverfassung gutgeheissen und damit «gleiche Rechte für Mann und Frau» in der Verfassung verankert. Eine Horde von Rechtsgelehrten hat sich in der Folge mit viel Fleiss und Akribie daran gemacht, im Wust der bundesrechtlichen Regelungen geschlechtsdiskriminierende Bestimmungen zu finden und ist dabei auch im Zuständigkeitsgesetz fündig geworden. In der Tat leitet unser Gesetz in Artikel 6 den Unterstützungswohnsitz der Ehefrau vom demjenigen des Ehemannes ab. Dies also der eigentliche Grund, das im übrigen recht bewährte Gesetz zu revidieren.

Das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement gab in der Folge den Auftrag, die Revision mit einer externen Expertengruppe vorzubereiten. Dies vor allem deshalb, weil ja die öffentliche Fürsorge Sache der Kantone ist und es kaum Experten auf Bundesebene gibt. Es lag auf der Hand, dass man diese Fachleute im Kreise Ihrer Organisation suchte, und die Herren Bachmann, Inglin, Kropfli, Künzler, Monnin und Ursprung waren denn auch bereit, bei diesem Unternehmen mitzuwirken. Mitglieder der Kommission waren ferner Frau Hauser vom Bundesamt für Justiz und Herr Zürcher, der Sekretär der Konferenz der Kantonalen Fürsorgedirektoren. Als wertvoller und initiativer Sekretär hat Herr Fürsprecher Zingaro vom Bundesamt für Polizeiwesen gewirkt. Dass man den Stellvertreter des Flüchtlingsdelegierten als Präsidenten einsetzte, mag auf Anhieb den Eindruck erwecken, als ob man den Bock zum Gärtner gemacht hätte. Aber einer musste ja schliesslich

die Kommission präsidieren, und ich darf für mich immerhin in Anspruch nehmen, dass ich als junger Beamter Sekretär der ersten Kommission war, die das Zuständigkeitsgesetz ausgearbeitet hat.

### Ist die Zeit reif?

Am 7. April 1986 hat sich die Kommission zur konstituierenden Sitzung in Bern eingefunden. Sie war sich sehr rasch in zwei Punkten einig.

- Es galt quasi vorfrageweise abzuklären, ob heute die Zeit reif sei, um das in der Verfassung eigentlich verankerte Prinzip der reinen wohnörtlichen Unterstützung im Rahmen dieser Revision zu realisieren. Je nach Beurteilung hätte das auf die Revisionsarbeiten sehr unterschiedliche Auswirkungen gehabt, und man beschloss daher, gewissermassen eine Vernehmlassung zu dieser Frage durchzuführen.
- Zum zweiten war man sich darin einig, dass, wenn schon eine Revision nötig war, um die Frauen gleichzustellen, auch alle andern Bestimmungen überprüft werden sollten, die in der Vergangenheit zu Diskussionen oder Schwierigkeiten in der Praxis Anlass gegeben haben. Man lud deshalb die kantonalen Fürsorgedirektionen ein, uns Revisionspunkte bekanntzugeben.

Die Auswertung dieser Vernehmlassung zeigte deutlich, dass die Zeit für den Übergang zum reinen Wohnortsprinzip nach wie vor nicht gekommen ist. Die Standpunkte namentlich der Abwanderungskantone gegenüber denjenigen der Zuwanderungskantone klafften zu weit auseinander. Immerhin war eine gewisse Annäherung feststellbar, weshalb sich die Kommission nach ausgiebigen Diskussionen entschloss, den Vorschlag, zwei Jahre voller Kostenersatz durch den Heimatkanton und anschliessend volle Kostentragung durch den Wohnkanton in die Vernehmlassung zu schicken. Die Stellungnahmen zum so vorgeschlagenen neuen Artikel 16 haben auch im Vernehmlassungsverfahren keine neuen Erkenntnisse gebracht, weshalb beabsichtigt wird, diese Kostenteilungsvariante dem Bundesrat und dem Parlament zu beantragen.

### Der «Sündenfall-Artikel» 6

Doch zurück zu unserem «Sündenfall-Artikel» 6 des Gesetzes. Ich werde mir im folgenden erlauben, die von den Experten in insgesamt 17 Sitzungen ausgearbeiteten Vorschläge zu den wesentlichen Punkten zu kommentieren und, sofern nötig, gleichzeitig mit der Beurteilung aus dem Vernehmlassungsverfahren zu verbinden.

Die Herstellung der Geschlechtergerechtigkeit hätte sehr einfach realisiert werden können, hätte es doch genügt, den fraglichen Artikel 6 einfach zu streichen. Trotzdem haben sich dabei hitzige Diskussionen ergeben. Der geltende Artikel postuliert ja nicht zuletzt auch die Idee der Familie als Unterstützungseinheit. Die Kommission kam indessen zum Schluss,

- dass sich das Prinzip der Unterstützungseinheit zwar indirekt aus den Wohnsitzbestimmungen des geltenden Zuständigkeitsgesetzes ableiten lässt, begrifflich aber keineswegs mit diesem verknüpft ist;
- dass der genannte Grundsatz mit anderen Worten nicht an das System des abgeleiteten Wohnsitzes gebunden ist, sondern sich in erster Linie und unabhängig vom Wohnsitzkonzept des Zuständigkeitsgesetzes aus dem Zivilrecht ergibt;
- dass sich insbesondere die Tatsache, dass zusammenlebende Ehegatten auch im Bedürftigkeitsfall eine wirtschaftliche Schicksalsgemeinschaft bilden, ohne weiteres aus der familienrechtlichen Beistandspflicht ableiten lässt und
- deshalb eine explizite Erwähnung der Familieneinheit im Zuständigkeitsgesetz auch weiterhin nicht nötig ist, vermutlich gar unzulässig wäre, soweit dadurch Bemessungsfragen berührt würden, welche in den Kompetenzbereich der Kantone fallen.

Dem Grundsatz, wonach auch in Zukunft eine zusammenlebende Familie abrechnungstechnisch als Einheit zu behandeln ist, wurde durch die Formulierung eines neuen Absatzes 3 in Artikel 32 Rechnung getragen.

Die Schaffung eines eigenen Unterstützungswohnsitzes für die Ehefrau hatte auch auf zwei weitere Artikel eine unmittelbare Auswirkung. Da in Zukunft sowohl Mann wie Frau eigenen Unterstützungswohnsitz haben werden, und derjenige der Kinder in Artikel 7 definiert ist, braucht in Artikel 2 nur noch gesagt zu werden, dass bedürftig ist, wer für seinen Lebensunterhalt nicht hinreichend oder nicht rechtzeitig mit eigenen Mitteln aufkommen kann.

Auch Artikel 8, der den Übergang zum eigenen Unterstützungswohnsitz der Ehefrau regelt, musste insofern angepasst werden, dass neu eine Wohndauerberechnung bei Begründung und während eines gemeinsamen Haushaltes einerseits und eine Wohndauerberechnung bei Auflösung eines gemeinsamen Haushaltes vorgesehen werden musste. Hier gilt allgemein die Meistbegünstigungsklausel.

Unabhängig von den Auswirkungen des Gleichberechtigungsartikels der Verfassung hat die Kommission in folgenden Bereichen Verbesserungen oder Verdeutlichungen angestrebt:

Bei unmündigen Kindern – Artikel 7 – wird auch künftig der Grundsatz gelten, wonach sich der Unterstützungswohnsitz unabhängig vom Aufenthaltsort des Kindes von demjenigen seiner Eltern bzw. des Elternteils ableitet, unter deren respektive dessen elterlicher Gewalt es steht. Auf das Zusammenleben mit dem Kind soll somit nur noch dann abgestellt werden, wenn die Eltern, denen die elterliche Gewalt gemeinsam zusteht, nicht den gleichen zivilrechtlichen Wohnsitz haben und das Kind bei einem der Elternteile wohnt. Diesem Umstand wird in einem neuen Absatz 2 dieses Artikels Rechnung getragen. In einem neuen Absatz 3 werden diejenigen Konstellationen geregelt, in denen das unmündige Kind einen selbständigen Unterstützungswohnsitz begründet. Es sind dies:

- die Bevormundungsfälle, wo der Unterstützungswohnsitz an den Sitz der Vormundschaftsbehörde geknüpft wird;
- wie bisher die Fälle, in denen sich ein Kind durch eigene Erwerbstätigkeit normalerweise selbst durchbringt;
- die Fremdplazierungssachverhalte, bei denen nicht zusammenlebende Eltern beide Träger der elterlichen Gewalt bleiben;
- und schliesslich alle übrigen Fälle, an denen inskünftig am Aufenthaltsort des Kindes angeknüpft wird.

Nicht befriedigt haben in der Vergangenheit auch die Fristenregelungen in den Artikeln 31 und 32 des Gesetzes. In Anbetracht der eindeutigen, sprachlichen Formulierung wurden sie im Zusammenhang mit einem Beschwerdefall als Verwirkungsfristen angesehen, was offenbar zu unrealistischen Auswirkungen in der Praxis führte. Neu werden demzufolge die Fristen für die Unterstützungsanzeige und die Abrechnungen Ordnungsfristen sein, wobei bei der Abrechnung in begründeten Fällen maximal ein Jahr zugewartet werden kann.

Bei der Regelung der Wohnsitzbeendigung wurde schliesslich der Absicht, in absehbarer Zeit wieder an den gleichen Unterstützungswohnsitz zurückzukehren, nicht mehr Rechnung getragen, weil offenbar in der Praxis dieser subjektive Tatbestand kaum je zu beweisen ist.

Im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens zu den einzelnen Vorschlägen der Expertenkommission sind, abgesehen von Einzelpunkten, vor allem zwei Problemkreise zusätzlich aufgegriffen worden:

Fast zu erwarten war der Vorschlag, dass in Artikel 3 die Heimrestdefizite, die Alimentenbevorschussung und die Mutterschaftsbeiträge geregelt werden sollten. Hier kam die Kommission bei ihrer Auswertungssitzung zum Schluss – nicht einstimmig, ich gebe es zu –, dass diesen Wünschen nicht Rechnung zu tragen sei. Absatz 1 dieses Artikels sagt klar, dass als Unterstützungen nur Geld- und Naturalleistungen gelten, die nach den individuellen Bedürfnissen bemessen werden. Keine der drei erwähnten Sozialleistungen erfüllt diese Voraussetzung.

Die Möglichkeit, auch Beiträge an obligatorische Krankenversicherungen in Zukunft verrechnen zu können, wurde deshalb abgelehnt, weil die Realisierung eines zweifellos lobenswerten sozialpolitischen Postulats durch einen Kanton auch in Zukunft nicht einem andern Kanton soll belastet werden können.

### Ein neuer Problemkreis

Der zweite Problemkreis, der im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens hervorgehoben wurde, und dem die Kommission offenbar zu wenig Rechnung getragen hatte, betraf die immer bedeutender werdene Kategorie der Suchtkranken, der Drogenabhängigen, der Aids-Patienten usw. Es waren denn auch bezeichnenderweise die Kantone mit grossen städtischen Agglomerationen und die Fachorganisationen, die darauf hinwiesen, dass mit dem

geltenden Gesetz die Betreuung solcher Personen zu wenig berücksichtigt werde. Es wurde vor allem argumentiert, dass gerade bei dieser Bedürftigenkategorie, die eine besonders intensive Betreuung mit entsprechend hohen Kosten nötig hätten, oft kein Wohnsitz feststellbar sei, es deshalb Schwierigkeiten mit dem Heimatkanton gebe, weil der sich oft auf den Notfallartikel 13 berufe, der nur die dringendste Hilfe abdecke.

Die Kommission sah für die zweifellos notwendige, verbesserte gesetzliche Regelung dieser Bedürftigenkategorie grundsätzlich drei Lösungsansätze:

- die Schaffung eines fiktiven Unterstützungswohnsitzes;
- differenzierte Definition der Notfallhilfe in Artikel 13 oder
- klare Verantwortlichkeit des Aufenthaltskantons für Personen ohne Unterstützungswohnsitz.

Die Kommission entschloss sich nach einer Sitzung, die ausschliesslich diesem Thema gewidmet war, für die letzte Lösung. Das Zuständigkeitsgesetz soll demnach wie folgt abgeändert werden: In einem neuen Absatz 2 des Artikels 12 wird festgehalten, dass für Bedürftige ohne Unterstützungswohnsitz der Aufenthaltskanton zuständig ist. Dies wird dem Aufenthaltskanton erlauben, dem Fall entsprechend adäquate Unterstützungs- und Betreuungsmassnahmen unabhängig der notwendigen Dauer anzuordnen, ohne dass der nach wie vor Kostenersatzpflichtige Heimatkanton Einwände dagegen vorbringen kann.

Notfallunterstützung im Sinne von Artikel 13 wird es demnach nur noch für Bedürftige geben, die einen Unterstützungswohnsitz haben. Dementsprechend wird in Absatz 2 von Artikel 13 auch der Passus gestrichen, wonach ein Bedürftiger nach Erhalt der unbedingt notwendigen Hilfe in den Heimatkanton verlegt werden kann. Im übrigen soll es in Zukunft auch vollumfänglich dem notfallhilfeleistenden Kanton überlassen bleiben, was er als unaufschiebbare Hilfe betrachtet und was nicht. Dasselbe gilt für die Hilfe an Ausländer in den Artikeln 20 und 21 des Gesetzes.

Damit sind die wichtigsten Neuerungen des Zuständigkeitsgesetzes dargelegt. Ein Anliegen allerdings konnten wir nicht berücksichtigen. Von vereinzelt Vernehmlassungspartnern wurden wir eingeladen, das ganze Gesetz geschlechtsneutral zu formulieren. Die Kommission kam, nicht etwa aus maskuliner Boshaftigkeit, zum Schluss, dass in dieser technischen Materie diesem Wunsch nur hätte Rechnung getragen werden können, wenn man die Sprache total verunstaltet hätte.

Die Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens, die von der Kommission in zwei Sitzungen ausgewertet wurden, sollen nun in den nächsten Tagen dem Bundesrat unterbreitet werden mit dem gleichzeitigen Ersuchen, unser Departement sei zu ermächtigen, eine Botschaft an die Eidgenössischen Räte auszuarbeiten. Diese Botschaft möchten wir dem Bundesrat in den Monaten Oktober/November zur Weiterleitung an die Eidgenössischen Räte unterbreiten. Die Expertenkommission wird vorher Gelegenheit haben, sich zu unserem Entwurf noch zu äussern. Im besten Fall wird sich sodann der sogenannte Erstrat – wir wissen nicht, ob es National- oder Ständerat sein wird – in der Frühlingssession des nächsten Jahres mit unsern Vorschlägen befassen.

Nachdem eine breite Mehrheit der zur Vernehmlassung Eingeladenen gewünscht hat, es sei mindestens eine einjährige Übergangsfrist vorzusehen, dürfte das revidierte Zuständigkeitsgesetz voraussichtlich auf den 1. Januar 1992 in Kraft treten.

Für mich bleibt zu hoffen, dass die vorgesehenen Anpassungen allen in Zukunft die Arbeit erleichtern helfen.

## **Die Aufgabenteilung im Sozialwesen zwischen privaten und öffentlichen Werken: Entwicklungsperspektiven aus Sicht der öffentlichen Fürsorge**

*Stellungnahme von Peter Tschümperlin, lic. phil., Geschäftsführer der Schweizerischen Konferenz für öffentliche Fürsorge (SKöF), anlässlich der LAKO-Tagung vom 20. April 1989 in Bern*

Es ist in den letzten Jahren mehrfach über Konkurrenz und Aufgabenteilung im Sozialwesen gesprochen und geschrieben worden. Viele haben dabei die zunehmende Dominanz der öffentlichen Träger beklagt, andere wiederum einen noch stärkeren Einfluss der staatlichen Sozialorgane auf eidgenössischer, kantonaler und kommunaler Ebene gefordert.

In dieser Auseinandersetzung wird oft und manchmal geflissentlich übersehen, dass es zwischen öffentlichen und privaten Trägern in vielen Fällen gar keine so grossen Unterschiede mehr gibt. Zumindest die gesamtschweizerisch bedeutenden Privatwerke könnten nämlich ohne öffentliche Mitfinanzierung ihre Aufgaben nicht mehr wahrnehmen, geschweige denn sie gut erfüllen. Diese Tatsache macht aber auch eine Besonderheit unseres in liberalem Geist entwickelten Sozialwesens deutlich: Die öffentlichen Organe übernehmen im Prinzip nur jene Aufgaben, welche private Einrichtungen nicht erfüllen können oder wollen, bzw. in jüngerer Zeit auch jene, welche aus Gründen der politischen Opportunität nicht Privaten übertragen werden sollen.

### **Der Aufgabenbereich wächst und wächst**

Die Anzahl und die Bedeutung der staatlichen Sozialaufgaben ist in den letzten Jahrzehnten kontinuierlich gestiegen und wird wohl – wenn auch in abgeschwächtem Mass – weiter zunehmen. Vergessen wir jedoch nicht, dass viele Bereiche, die offiziell von der öffentlichen Hand abzudecken sind, auf politisch tieferer Ebene durch die Delegation von Aufgaben und Kompetenzen wiederum von privaten Hilfswerken wahrgenommen werden. Dies geschieht je nach Kanton oder Gemeinde aus unterschiedlichen, teilweise kaum offengelegten Motiven heraus. Oft wirkt sich eine solche Aufgabendelegation zum Vorteil der Benutzer sozialstaatlicher Einrichtungen aus. Hin und wieder jedoch dient sie den Kantonen und Gemeinden dazu, in relativer sozialer Un-