

## **CH\_VB JAAC 58.84 vom 5. Mai 1993**

Bundesverwaltung, 1993-05-05, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ch\\_vb\\_JAAC\\_58.84\\_\\_](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ch_vb_JAAC_58.84__)

FR: CH\_VB JAAC 58.84 du 5 mai 1993

IT: CH\_VB JAAC 58.84 del 5 maggio 1993

### **Erwägungen**

#### **E. 1**

A., geboren 1977, hält sich seit dem 7. August 1986 in einem Kinderheim im Kanton Z auf. Seine Eltern wurden am 15. Januar 1986 geschieden; der letzte gemeinsame Wohnsitz der Familie lag im Kanton Y. Da A. keinem der Elternteile zugesprochen und über ihn in der Wohngemeinde eine Vormundschaft errichtet worden war, wurden die von den Eltern nicht gedeckten Kosten der Fremdplazierung von der dortigen Fürsorgebehörde übernommen.

#### **E. 2**

beziehungsweise 3. September 1992 Einsprache gegen die Unterstützungsmeldung. Ihrer Auffassung nach bestimme sich der Unterstützungswohnsitz von A. nach Art. 7 Abs. 3 Bst. c ZUG und liege daher nach wie vor im Kanton Y.

#### **E. 3**

Die Direktion der Fürsorge des Kantons Y wies mit Beschluss vom 16. September 1992 die Einsprache ab. Zur Begründung führte sie aus, der vom Kanton X angerufene Art. 7 Abs. 3 Bst. c ZUG gelange nur in solchen Fremdplazierungssachverhalten zur Anwendung, in denen nicht zusammenlebende Eltern beide Träger der elterlichen Gewalt blieben. Die genannte Bestimmung stelle keinen Ausnahmetatbestand gegenüber der Grundregel der Abs. 1 und 2 dar, sondern sei als Ersatzanknüpfung zu verstehen, die dann zur Anwendung gelange, wenn die Abs. 1 und 2 keine eindeutige Zuordnung eines Unterstützungswohnsitzes erlaubten. Wenn immer möglich, müsse demnach auf den aktuellen Wohnsitz der Eltern abgestellt werden. Diese Auslegung des Art. 7 Abs. 3 Bst. c ZUG beruhe auf den klaren Ausführungen in der Botschaft des Bundesrates vom 22. November 1989. Sie werde aber auch durch die Formulierung des Art. 7 Abs. 1 ZUG gedeckt, wonach das unmündige Kind unabhängig von seinem Aufenthaltsort den Unterstützungswohnsitz der Eltern teile. Schliesslich sei zu bedenken, dass die Fürsorgebehörde des aktuellen elterlichen Wohnsitzes eine engere Beziehung zum Unterstützungsfall habe, als jene des zur Zeit der Fremdplazierung gültigen und unter Umständen schon lange aufgegebenen Wohnsitzes. Nachdem somit der Vater von A. alleiniger Träger der elterlichen Gewalt sei und seinen Wohnsitz im Kanton X habe, befinde sich nach Art. 7 Abs. 1 ZUG dort auch der abgeleitete Unterstützungswohnsitz des Kindes.

#### **E. 4**

Mit Eingabe vom 16. Oktober 1992 erhob die Gemeindedirektion des Kantons X Beschwerde beim EJPD gemäss Art. 34 Abs. 2 ZUG. Sie stellt den Antrag, der Abweisungsbeschluss der Direktion der Fürsorge des Kantons Y sei aufzuheben, und es sei festzustellen, dass im strittigen Unterstützungsfall keine Kostenersatzpflicht des Kantons X bestehe. 3

Zur Begründung wird geltend gemacht, die Auslegung des Art. 7 Abs. 3 Bst. c ZUG durch den Kanton Y finde im Gesetzeswortlaut keine Stütze. Diesem zufolge habe ein unmündiges Kind immer dann einen eigenen Unterstützungswohnsitz, «wenn es dauernd nicht bei den Eltern oder einem Elternteil wohne». Mit dieser Formulierung seien generell Fremdplazierungen angesprochen, unabhängig davon, ob die elterliche Gewalt beiden Elternteilen oder nur einem Elternteil zustehe. Der Wortlaut von Art. 7 Abs. 1 ZUG stehe in systematischer Hinsicht einer solchen Interpretation nicht entgegen. Die Rechtsauffassung der Direktion der Fürsorge des Kantons Y gebe im übrigen auch nicht den wahren Sinn der Bestimmung wieder: Das Ziel der Revision sei es gewesen, den Unterstützungswohnsitz von unmündigen Kindern künftig anhand einer klaren Regelung zu bestimmen. Die Lesart der Direktion der Fürsorge des Kantons Y führe aber dazu, dass zwei Arten von fremdplazierten Kindern entstünden und Kompetenzkonflikte provoziert würden. Vor diesem Hintergrund komme den Ausführungen des Bundesrates in der Botschaft zum revidierten ZUG keine entscheidende Bedeutung zu. Diese Rechtsauffassung werde im übrigen von der Schweizerischen Konferenz für öffentliche Fürsorge (SKöF) geteilt und entspreche auch der Praxis aller Kantone mit Ausnahme jener des Kantons Y. Weil der Unterstützungswohnsitz im vorliegenden Fall von Art. 7 Abs. 3 Bst. c ZUG geregelt werde, liege er nach wie vor in Kanton Y, als dem Ort, an dem A. zuletzt mit seinen Eltern zusammengelebt habe.

#### **E. 5**

Mit Vernehmlassung vom 10. November 1992 und Replik vom 27. November 1992 halten die Parteien an ihrem jeweiligen Standpunkt fest. II

#### **E. 6**

(Formelles)

#### **E. 7**

Gemäss Art. 12 Abs. 1 ZUG obliegt die Unterstützung von Schweizer Bürgern dem Wohnkanton. Als Wohnkanton gilt der Kanton, in dem der Hilfsbedürftige seinen Unterstützungswohnsitz hat (Art. 4 Abs. 1 ZUG).

#### **E. 8**

Der Unterstützungswohnsitz des unmündigen A. bestimmt sich unbestrittenermassen nach Art. 7 ZUG in der Fassung vom 14. Dezember 1990 und in Kraft seit dem 1. Juli 1992. Der Streit dreht sich ausschliesslich um die Auslegung der Norm. Der Kanton Y vertritt unter Berufung auf die Botschaft zur Änderung des ZUG vom 22. November 1989 (im folgenden Botschaft genannt) die Auffassung, Art. 7 Abs. 3 Bst. c ZUG enthalte eine Ersatzanknüpfung und komme nur zur Anwendung, wenn die Abs. 1 und 2 der Norm keine eindeutige Anknüpfung erlaubten. Dies sei allein beim fremdplazierten Kind der Fall, das unter der elterlichen Gewalt beider, voneinander getrennt lebender Eltern stehe. Der Kanton X dagegen ist der Auffassung, Abs. 3 Bst. c erfasse als Ausnahmeanknüpfung alle Fremdplazierungssachverhalte. Die strittige Bestimmung hat den folgenden Wortlaut: «1 Das unmündige Kind teilt, unabhängig von seinem Aufenthaltsort, den Unterstützungswohnsitz der Eltern oder jenes Elternteils, unter dessen Gewalt es steht. 2 Wenn die Eltern keinen gemeinsamen Wohnsitz haben, teilt es den Wohnsitz jenes Elternteils, bei dem es wohnt. 4

3 Es hat eigenen Unterstützungswohnsitz: a. Am Sitz der Vormundschaftsbehörde, unter deren Vormundschaft es steht; b. am Ort nach Art. 4, wenn es erwerbstätig und in der Lage ist, für seinen Lebensunterhalt selber aufzukommen; c. am letzten Unterstützungswohnsitz nach den Abs. 1 und 2, wenn es dauernd nicht bei den Eltern oder einem Elternteil wohnt; d. an seinem Aufenthaltsort in den übrigen Fällen.» Der Wortlaut von Abs. 3 Bst. c enthält mithin keinerlei Anhaltspunkte, die die Auffassung des Kantons Y zu stützen vermöchten. Nichts deutet darauf hin, dass das unmündige Kind nur dann einen eigenen Unterstützungswohnsitz hat, wenn es unter der elterlichen Gewalt beider, voneinander getrennt lebender Elternteile steht. Einzige Voraussetzung für die Begründung eines eigenen Unterstützungswohnsitzes ist der Umstand, dass das unmündige, nicht bevormundete Kind dauernd nicht bei den Eltern oder einem Elternteil wohnt, das heisst fremdplaziert ist. Über diesen Umstand hinaus muss ein gewisser, wenn auch marginaler Widerspruch zwischen dem Wortlaut von Abs. 3 Bst. c und der vom Kanton Y vertretenen Auslegung festgestellt werden; dies insofern, als das alternative Nebeneinanderstellen der Begriffe «Eltern» und «Elternteil» im Gesetzestext keinen Sinn hat, wenn von der Rechtsauffassung des Kantons Y ausgegangen wird. Das grammatikalische Element ist nach ständiger Rechtsprechung des Bundesgerichts zwar Ausgangspunkt, nicht jedoch Grenze der Auslegung. Für die strittige Frage ist daher nicht nur auf den Wortlaut der Bestimmung, sondern auch auf deren Sinn und Zweck abzustellen. Dabei kommt der aus den Materialien ersichtlichen Regelungsabsicht des Gesetzgebers bei neueren Erlassen, wie dem am 1. Juli 1992 in Kraft gesetzten ZUG, ausschlaggebende Bedeutung zu (BGE 117 II 92 f. E. 4.b).

### **E. 8.1**

Vor dem 1. Juli 1992 wurde der Unterstützungswohnsitz des unmündigen Kindes durch Art. 7 alt ZUG (AS 1978 221) geregelt. Nach dessen Abs. 1 teilte das unmündige Kind, unabhängig von seinem Aufenthaltsort, den Unterstützungswohnsitz der Eltern oder des unverheirateten oder getrennt lebenden Elternteils, bei dem es wohnte. Abs. 2 regelte die Tatbestände, die einen eigenen Unterstützungswohnsitz des unmündigen Kindes zur Folge hatten. Unter anderem wies Bst. c dem unmündigen Kind einen eigenen Unterstützungswohnsitz am Sitz der Vormundschaftsbehörde zu, unter deren Vormundschaft es stand oder, wenn es dauernd nicht bei den Eltern lebte, bei Bevormundung gestanden hätte. Damit wurde im wesentlichen Art. 7 Abs. 1 und 3 des Konkordats vom 25. Mai 1959 über die wohnörtliche Unterstützung übernommen, der zuvor diese Materie regelte (hiernach: Konkordat, AS 1961 3). Die Fürsorgepraxis zu den altrechtlichen Bestimmungen ging in Übereinstimmung mit Lehre und Rechtsprechung davon aus, das unmündige Kind habe grundsätzlich einen abgeleiteten Unterstützungswohnsitz unabhängig von seinem Aufenthaltsort. Es konnte jedoch ausnahmsweise einen eigenen Unterstützungswohnsitz begründen, wenn die Trennung von den Eltern dauernd, das heisst nicht bloss vorübergehender Natur war. Das fremdplazierte unmündige Kind wurde demnach ohne Rücksicht auf die Lebensverhältnisse der Eltern und der Regelung der elterlichen Gewalt aus der Unterstützungseinheit der 5

Familie herausgelöst und als eigener Unterstützungsfall behandelt. Dieses Vorgehen hatte seinen guten Grund in der Erleichterung der administrativen Führung des Falles, weil die Unterstützungspflicht während der Dauer der Fremdplazierung bei demselben Gemeinwesen verblieb (vgl. etwa Urteil des Bundesgerichts in Sachen Thurgau gegen St. Gallen und das EJPD vom 21. November 1983 in der Unterstützungsangelegenheit E.;

Beschwerdeentscheid des EJPD vom 5. Oktober 1981 in Sachen Zürich gegen Thurgau in der Unterstützungsangelegenheit M., publiziert in Zeitschrift für öffentliche Fürsorge [ZöF] 79 [1981], S. 11 ff.; Thomet Werner, Das Bundesgesetz vom 24. Juni 1977 über die Zuständigkeit für die Unterstützung Bedürftiger, Bern 1979, S. 72, Rz. 112 und 117; derselbe, Das Konkordat über die wohnörtliche Unterstützung vom 16. Dezember 1960, 2. Aufl., Bern 1968, S. 40, Rz. 56 bis 58; Schürch Oscar, Das Konkordat über die wohnörtliche Unterstützung vom 16. Juni 1937, Bern 1954, S. 42 ff.).

### **E. 8.2**

Anlass zur Änderung des Art. 7 ZUG im Rahmen der Teilrevision war einerseits das verfassungsrechtliche Gleichbehandlungsgebot von Mann und Frau (Art. 4 Abs. 2 BV). Andererseits - und in der Hauptsache - war man bestrebt, Unsicherheiten bei der Bestimmung des Unterstützungswohnsitzes eines fremdplazierten unmündigen Kindes auszuräumen, die sich infolge des indirekten Verweises in Art. 7 Abs. 2 Bst. c alt ZUG auf das Zivilrecht ergaben. Es galt, anstelle des Sitzes der zuständigen Vormundschaftsbehörde eine eindeutige und leicht handhabbare Anknüpfung vorzusehen, die keinen der Elternteile bevorzugt und im Interesse der Schonung der Standortkantone von Heimen und anderen sozialpädagogischen Einrichtungen möglichst nicht der Aufenthaltsort sein sollte (Botschaft, Ziff. 213.32). Ein eigentlicher Systemwechsel von Ausnahme- zu Ersatzanknüpfung war - soweit ersichtlich - nie erklärtes Ziel der Revisionsarbeiten. Die veröffentlichten Gesetzesmaterialien lassen im Gegenteil auf das Bestreben nach Kontinuität schliessen. So wird in der Botschaft im Zusammenhang mit dem Vorentwurf der Expertenkommission etwa betont, dass bei unmündigen Kindern auch künftig der Grundsatz gelten sollte, wonach sich der Unterstützungswohnsitz, unabhängig von deren Aufenthaltsort vom demjenigen der Eltern beziehungsweise des Elternteils ableitet, unter deren elterlicher Gewalt sie stehen (Botschaft, Ziff. 122). In dieses Bild fügt sich zwanglos die Tatsache ein, dass der neue Art. 7 Abs. 3 Bst. c ZUG die Voraussetzungen, unter denen das Kind einen eigenen Unterstützungswohnsitz begründet, gleich wie das alte Recht umschreibt. Lediglich die Anknüpfung für die Feststellung des Unterstützungswohnsitzes ist entsprechend den Revisionsbestrebungen anders umschrieben.

### **E. 8.3**

Vor diesem Hintergrund muss es überraschen, dass die Erläuterungen der Botschaft dem Art. 7 Abs. 3 Bst. c ZUG eine wesentlich andere Bedeutung zumessen. Ihnen zufolge erfasst diese Bestimmung nur diejenigen Sachverhalte, die sich unter die Abs. 1 und 2 nicht subsumieren lassen, das heisst Fälle, in denen das fremdplazierte unmündige Kind unter der elterlichen Gewalt beider, voneinander getrennt lebender Elternteile steht (Botschaft, Ziff. 213.32). Die Botschaft schränkt mithin die Aussage von Art. 7 Abs. 3 Bst. c ZUG gegenüber der altrechtlichen Regelung wesentlich ein, obschon die Voraussetzungen für einen eigenen Unterstützungswohnsitz des Kindes identisch umschrieben werden. Ein Bedürfnis, die altrechtliche Ordnung zugunsten einer Ersatzanknüpfung 6

aufzugeben, wird weder angedeutet noch begründet. Unter diesen Umständen kann man sich des Eindrucks nicht erwehren, dass sich die Botschaft nicht auf den bundesrätlichen Entwurf, sondern auf den Vorentwurf der Expertenkommission bezieht. Art. 7 Abs. 2 Bst. c des Vorentwurfs war in dieser Hinsicht eindeutig und lautete wie folgt: «Es (das unmündige Kind) hat eigenen Unterstützungswohnsitz: am letzten gemeinsamen zivilrechtlichen Wohnsitz der nicht zusammenlebenden Eltern, unter deren Gewalt es steht, wenn es

dauernd nicht bei ihnen wohnt.» Im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens wurde die gewählte Anknüpfung vor allem vom Kanton ... als unzweckmässig kritisiert: Wohl lasse sich bei unmündigen Kindern in den Fällen von Art. 7 Abs. 2 Bst. c die Festlegung eines fiktiven Unterstützungswohnsitzes nicht vermeiden. Die Anknüpfung am letzten gemeinsamen Wohnsitz der Eltern träfe jedoch in zahlreichen Fällen ein Gemeinwesen, zu dem möglicherweise beide Elternteile keine Beziehung mehr hätten. Die Anknüpfung müsse daher in zeitlicher Hinsicht so nahe als möglich bei einem früheren abgeleiteten Unterstützungswohnsitz liegen. Der letzte abgeleitete Unterstützungswohnsitz erscheine in dieser Hinsicht als sachgerechtere Lösung. Diese Änderung dränge sich auch im Interesse des Kindesschutzes auf; wenn immer möglich solle das gleiche Gemeinwesen über Anordnung von Kindesschutzmassnahmen und über deren Finanzierung entscheiden. Der Vorentwurf wurde im vorgeschlagenen Sinne überarbeitet. Die Expertenkommission liess es aber nicht bloss bei einer Änderung der kritisierten Anknüpfung bewenden. Sie strich darüber hinaus das Erfordernis, wonach das Kind unter der elterlichen Gewalt beider, voneinander getrennt lebender Elternteile stehen müsse. Damit erfasst der Wortlaut der Norm wieder alle Fremdplazierungssachverhalte. In dieser Fassung fand der Bst. c Aufnahme in den bundesrätlichen Entwurf und in das geltende Recht.

#### **E. 8.4**

Zusammenfassend ist festzustellen, dass Art. 7 Abs. 3 Bst. c ZUG die Voraussetzungen für einen eigenen Unterstützungswohnsitz des Kindes gleich wie die altrechtliche Ordnung umschreibt. Zu der letzteren bestand eine feste Praxis, das unmündige fremdplazierte Kind stets als eigenen Unterstützungsfall mit einem eigenen Unterstützungswohnsitz zu behandeln. Unter diesen Umständen muss eine Verengung des Anwendungsbereichs des Art. 7 Abs. 3 Bst. c ZUG gegenüber dem alten Recht ohne Niederschlag im Gesetzeswortlaut, allein gestützt auf die Botschaft als höchst problematisch bewertet werden. Dies gilt umso mehr, als die Botschaft in diesem Punkt nicht über alle Zweifel erhaben ist. Aus der Entstehungsgeschichte der Norm kann mithin kein massgeblicher, vom Wortlaut abweichender Sinn gewonnen werden. Art. 7 Abs. 3 Bst. c ZUG stellt somit eine Ausnahmeanknüpfung gegenüber den Abs. 1 und 2 dar, die stets dann zur Anwendung gelangt, wenn das unmündige Kind nicht bloss vorübergehend getrennt von seinen Eltern lebt, ohne dass die Tatbestände der Art. 7 Abs. 3 Bst. a und b ZUG erfüllt wären.

#### **E. 9**

Zwingende Gründe für ein Abweichen von diesem Auslegungsergebnis sind nicht ersichtlich. Zwar ist einzuräumen, dass es im Einzelfall als unbillig erscheinen mag, die Unterstützungspflicht bei einem Gemeinwesen zu belassen, zu dem die Eltern des Kindes unter Umständen seit längerem keine Beziehungen mehr unterhalten. Diesem Nachteil stehen jedoch zweifellos gewichtige Vorteile entgegen: So wird im Regelfall die Fremdplazierung im Rahmen einer Kindesschutzmassnahme ergehen, sodass die materielle und immaterielle Hilfeleistung von demselben Gemeinwesen ausgehen. 7

Sodann wird - wie bereits ausgeführt - die administrative Führung des Falles wesentlich vereinfacht, wenn die Zuständigkeit zur Unterstützung nicht jedem Wohnortswechsel des Inhabers der elterlichen Gewalt folgt, obwohl die tatsächlichen Verhältnisse des Kindes unverändert bleiben. Schliesslich vermag der Einwand nicht zu überzeugen, der aktuelle Unterstützungswohnsitz der Eltern sei einfacher festzulegen, als der letzte abgeleitete Unterstützungswohnsitz des Kindes. Es ist vielmehr zu erwarten, dass in vielen Fällen der

aktuelle Inhaber der elterlichen Gewalt keinen Unterstützungswohnsitz hat (beispielsweise im Falle suchtkranker Menschen) oder aber dieser nicht innert nützlicher Frist ermittelt werden kann. In allen diesen Konstellationen besteht die Gefahr, dass das Kind gemäss Art. 7 Abs. 3 Bst. d ZUG einen eigenen Unterstützungswohnsitz am Aufenthaltsort erhält - eine im Interesse der Standortkantone von Heimen und ähnlichen Einrichtungen zweifellos unerwünschte Konsequenz.

#### **E. 10**

Weder vom Kanton Y noch vom Kanton X wird bestritten, dass A. im Sinne von Art. 7 Abs. 3 Bst. c ZUG von seinem Vater dauernd getrennt lebt. Der Unterstützungswohnsitz von A. bestimmt sich demnach nach dieser Bestimmung und nicht nach Art. 7 Abs. 1 ZUG. Gemäss Art. 7 Abs. 3 Bst. c ZUG hat das fremdversorgte unmündige Kind einen eigenen Unterstützungswohnsitz an seinem letzten abgeleiteten Unterstützungswohnsitz nach den Abs. 1 und 2. Dieser liegt im Kanton Y, weil A. unbestrittenermassen zuletzt dort zusammen mit seinen Eltern lebte. Der Kanton Y ist demnach als Wohnkanton für die Unterstützung des Kindes zuständig.

#### **E. 11**

Der Beschluss der Direktion der Fürsorge des Kantons Y vom

#### **E. 16**

September 1992 verletzt somit Bundesrecht (Art. 49 Bst. a VwVG). Er ist in Gutheissung der Beschwerde aufzuheben, und es ist festzustellen, dass Wohnkanton im Sinne des ZUG der Kanton Y ist. 8

Schweizerisches Bundesarchiv, Digitale Amtsdrukschriften Archives fédérales suisses, Publications officielles numérisées Archivio federale svizzero, Pubblicazioni ufficiali digitali JAAC 58.84 - Entscheid des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartementes vom 5. Mai 1993 In Verwaltungspraxis der Bundesbehörden Dans Jurisprudence des autorités administratives de la Confédération In Giurisprudenza delle autorità amministrative della Confederazione Jahr 1994 Année Anno Band 58 Volume Volume Seite --- Page Pagina Ref. No 150 002 300 Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv und die Bundeskanzlei konvertiert. Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses et la Chancellerie fédérale. Il documento è stato convertito dall'Archivio federale svizzero e della Cancelleria federale.

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.