

# **Auszug aus dem Protokoll über die 48. Sitzung der Kommission ZUG/ Rechtsfragen vom 20. September 2006**

---

## **1. Frage des Wohnsitzes im Falle betreuten Wohnens**

Die Kommission befasste sich an der letzten Sitzung mit einer Anfrage, welche die Gemeinde X der SKOS am 31. März 2006 unterbreitete. Strittig war die Wohnsitzfrage einer Frau, die in einer betreuten Wohnung eines Hilfsvereins lebt. Handelt es sich dabei um ein ‚Heim‘ im Sinne des ZUG oder um eine ordentliche Wohnung, mit der eine Wohnsitznahme verbunden ist? Die ZUG Kommission kam zum Schluss, dass sich die Frage nur auf dem Hintergrund einer genauen Beurteilung des Betreuungskonzeptes entscheiden liesse (vgl. Protokoll der 47. Sitzung vom 19. Mai 2006).

Mit Schreiben vom 28. August 2006 unterbreitete das Sozialamt des Kantons Y die strittige Frage zur Beurteilung unter detaillierten Angaben zum Sachverhalt und zum Betreuungskonzept. Im Einzelnen wurden einige konkrete Fragen zur Begründung des Unterstützungswohnsitzes und zur Zuständigkeit gestellt, auf die nachfolgend einzugehen ist.

Aufgrund der Angaben diskutierte die Kommission die verschiedenen, in der Person der Klientin liegenden subjektiven und im Konzept begründeten objektiven Tatbestandsmerkmale und erwoگ die möglichen unterschiedlichen rechtlichen Beurteilungen des Sachverhaltes. Mehrheitlich kam die Kommission zu folgender Einschätzung:

Die Klientin wurde in X sozialhilferechtlich unterstützt. Die Gemeinde X musste im Rahmen der Sozialhilfe der obdachlosen Klientin bei der Suche nach einer geeigneten Unterkunft behilflich sein. Auch wenn der Sachverhalt nicht konkludent ist, muss davon ausgegangen werden, dass die Gemeinde X den Kontakt zum Hilfsverein hergestellt hat. Die Klientin ihrerseits konnte nicht wählen, in welche Gemeinde sie wollte, sondern ihr Umzug in die Gemeinde Z, wo der Hilfsverein die Wohnung unterhielt, war bestimmt durch die Verfügbarkeit der Wohnung des Hilfsvereins.

Einem Bundesgerichtsentscheid (2 a. 603/1999 Urteil vom 7. Juni 2000) ist zu entnehmen, dass im Zuständigkeitsgesetz der Heimbegriff bewusst nicht definiert wurde. Daraus ergebe sich, dass die Anwendung von Art 5 ZUG immer mit Bezug auf den zur Diskussion stehenden Sachverhalt zu prüfen sei, um einer zeitgemässen Interpretation des Heimbegriffs gerecht zu werden. Als Beurteilungskriterium komme etwa die Art und das Mass der angebotenen Dienstleistungen, der Grad der feststellbaren Fremdbestimmung sowie der Abhängigkeitsgrad der betroffenen Person in Frage (BB1 1990 I 59: vgl. Werner Thomet, Kommentar zum ZUG, 2. Aufl. Zürich 1994, Rz 110f.) So qualifizierte das Bundesgericht im zitierten Fall das Begleitete Wohnen der Stadt Zürich, welches keine Therapie, sondern gelegentliche sozialarbeiterische Betreuung anbietet, als Heim.

Im zur Diskussion stehenden Hilfsverein für psychisch Kranke wird Hilfe zur Förderung von Selbständigkeit und Eigenverantwortung im Wohnbereich und zum Erhalt und zur Förderung der Sozialkompetenz im Umgang mit (offenbar doch vorhandenen) Mitbewohnerinnen angeboten. Zurzeit benötigt die Klientin die maximale vom Verein angebotene Betreuungintensität von einmal wöchentlich stattfindenden Beratungsgesprächen. Vorliegend steht - neben der Unterkunft

- die psychische und soziale Stabilisierung der 100% arbeitsunfähigen Klientin im Vordergrund. Damit befindet sich diese aber zu einem Sonderzweck in der Wohnung des Hilfsvereins für psychisch Kranke, welcher als Institution erwachsene Menschen aus einem bestimmten Grund aufnimmt (vgl. dazu Kommentar Thomet, Rz 110 f.). Das Betreuungsangebot ist nicht freiwillig, sondern es bildet integrierenden Bestandteil des Aufenthaltsvertrags. Wäre die Klientin nicht sozial randständig und psychisch instabil, hätte wohl eine Wohnraumvermittlung mit der Unterstützung der Klientin bei der Suche nach einer geeigneten Wohnung beauftragt werden können. Auch wenn soziale Wohnraumvermittlungen in der Regel auch Begleitung während des Mietverhältnisses anbieten und vermittelnd zwischen Vermieter und Mietenden bzw. in Nachbarschaftskonflikten auftreten, wird diese Begleitung nur nach Bedarf erbracht und die Mieterinnen und Mieter wohnen ansonsten selbständig, wodurch sich diese Angebote klar von jenem des Hilfsvereins für psychisch Kranke unterscheiden. Anders könnte die Situation beurteilt werden, wenn die Klientin Mieterin mit einem eigenständigen Vertrag wäre.

Der offene Heimbegriff, welcher eine ‚zeitgemässe Interpretation‘ zulässt, rückt den Zweck der Gesetzesbestimmung ins Zentrum der Beurteilung. Angesichts der sich stetig veränderten Betreuungsangebote und Konzepte im stationären und ambulanten Bereich muss sichergestellt werden, dass der vom Gesetz intendierte Schutz der Standortgemeinden und –Kantone und vor möglichen Kostenfolgen auch bei sich wandelnden Betreuungsangeboten gewährleistet bleibt. Wechselte die sozialhilferechtliche Zuständigkeit bei einer solche Konstellation, würde dies Abschiebungen Tür und Tor öffnen, wäre es doch sehr attraktiv, obdachlose Personen, welche in der Art des Angebots des Vereins Unterstützung brauchen über diesen in einer anderen Gemeinde unterzubringen, anstelle selber für eine (möglicherweise) kostenintensivere Unterbringung in einer Not- oder Obdachlosenunterkunft besorgt zu sein. Da die Klientin aufgrund der Verfügbarkeit der Wohnung des Vereins, welcher in mehreren Gemeinden Wohnmöglichkeiten anbietet, in die Gemeinde Z kam, fehlt es - zumindest im Moment des Zuzugs - auch an der Absicht, sich dauernd in der Gemeinde Z niederzulassen. Mit einer zeitgemässen und weiten Auslegung des Heimbegriffs soll überdies vermieden werden, dass jene Kantone bzw. Gemeinden, in denen sinnvolle, niederschwellige Betreuungs- und Therapieformen entwickelt und angeboten werden, durch eine restriktive Auslegung des Heimbegriffs und der damit verbundenen Kostenfolgen demotiviert werden. Dies würde Platzierungen in wesentlich kostenintensiveren Heimen im klassischen Sinn fördern.

Aufgrund der Sachverhaltsdarstellung geht die ZUG Kommission davon aus, dass die Klientin spätestens ab Mitte März 06 ihren Unterstützungswohnsitz in X hatte. Dass sie im Monat vor ihrem Eintritt in die Wohnung des Hilfsvereins zwischenzeitlich bei der Mutter und Freunden ausserhalb von X übernachtet hatte, vermag den Unterstützungswohnsitz nicht zu unterbrechen. Sie wurde in X sozialhilferechtlich unterstützt. Hätte sie nicht die Möglichkeit gehabt, bei der Mutter und bei Freunden bis zum Eintritt in die Wohnung des Hilfsvereins zu übernachten, hätte der zuständige Sozialdienst wohl eine wesentlich teurere Notunterkunft organisieren müssen und wäre so ebenfalls zuständig geblieben.

Einen Unterstützungswohnsitz in Z begründet die Klientin, sobald sie keine Betreuung mehr benötigt und den Mietvertrag übernimmt, also dann, wenn sich der Zweck der Unterbringung erfüllt hat. Die unstete Wohnsituation hat insofern Einfluss auf die Zuständigkeit, als die Organisation einer betreuten Wohnform neben der psychischen Instabilität der Klientin gerade deswegen notwendig war.

## **2. Dauerhaftigkeit der Fremdplatzierung von minderjährigen Kindern**

**Welches sind die Kriterien, um feststellen zu können, ob es sich um eine dauerhafte Fremdplatzierung handelt: die Dauer, die Beziehungen zu den Eltern (elterliche Sorge, Besuchsrecht, usw.)?**

Die Kommission hält fest, dass es für die Begründung eines eigenen Unterstützungswohnsitzes nach Art. 7 Abs. 3 lit. C ZUG nicht darauf ankommt, ob die Kinder von einer Behörde platziert wurden oder sich mit Einverständnis des Inhabers der elterlichen Sorge im Heim aufhalten. Entscheidend ist einzig das faktische Getrenntsein und die nicht nur vorübergehende sondern auf längere Zeit angelegte tatsächliche Aufhebung der häuslichen Gewalt zwischen den (sorgeberechtigten) Eltern und ihren Kindern. Erfolgt eine Fremdplatzierung auf unbestimmte Zeit oder für mehr als sechs Monate, so kann in der Regel von ihrer Dauerhaftigkeit ausgegangen werden, sofern nicht der Zweck des Fremdaufenthaltes klar dagegen spricht. Therapeutische oder der Abklärung dienende Massnahmen sprechen gegen und Kinderschuttmassnahmen für eine dauernde Fremdplatzierung. Nur vorübergehend nicht bei den Eltern lebt ein Kind zum Beispiel im Rahmen von Ferien, Spital- oder Kuraufenthalten, IV-Abklärungen, für die Dauer der Unpässlichkeit eines Elternteils, oder bei auswärtiger Schul- oder Berufsausbildung (vgl. dazu Thomet RZ 132). Die gleichen Grundsätze gelten sinngemäss für die Beurteilung, ob eine Fremdplatzierung abgeschlossen ist. Entscheidend ist das nicht zum Vornhinein nur auf kurze Dauer angelegte, tatsächliche Wiederzusammenleben von Vater bzw. Mutter und Kind.

## **3. Sozialhilfe für EU-Bürger bei einem Aufenthalt von weniger als drei Monaten**

**Interventionsart bei Personen aus der EU, die sich für weniger als drei Monate in der Schweiz aufhalten – für welche also keine Notwendigkeit besteht eine Aufenthaltbewilligung zu beantragen – aber welche Sozialhilfe beanspruchen.**

Die Kommission stellt fest, dass EU-Bürger, sobald sie eine Aufenthaltsbewilligung in der Schweiz haben, wie jede andere Person zu unterstützen sind. Im hier vorgelegten Fall geht es um Personen, die sich bis zu drei Monaten ohne Meldung in der Schweiz aufhalten dürfen, sei dies als Touristen oder auf der Suche nach Arbeit. Sie haben grundsätzlich keinen Anspruch auf Sozialhilfe. Der Zweck ihres Aufenthalts entfällt mit der Sozialhilfebedürftigkeit. Hingegen haben sie, wie jeder Ausländer, der sich in der Schweiz aufhält, Anspruch auf Nothilfe am Ort des Aufenthaltes. Diese umfasst alle ausserordentlichen Leistungen, die zur Behebung der Notlage erforderlich sind. Also Nahrung, Unterkunft, medizinische Grundversorgung und insbesondere Unterstützung bei der Rückkehr ins Herkunftsland. Die Nothilfe kann auch einmal eine Hotelunterkunft, ein Ticket an die Grenze, ein Flugticket oder was immer umfassen, das im Interesse einer raschen Behebung der Notlage oder zur Rückführung erforderlich ist.

Die Kommission hält fest, dass sich der Begriff der Nothilfe unter dem Einfluss der asylrechtlichen Bestimmungen gespalten hat. Im Zusammenhang mit dem Entzug der Sozialhilfe für gewisse Kategorien von abgewiesenen Asylsuchenden wurde mit dem Begriff der Nothilfe ein Standard der Sozialhilfe umschrieben, der tiefer liegt als der bereits tief liegende Standard der Sozialhilfe für Asylsuchende. Umschrieben wird mit Nothilfe eine Hilfeleistung, die zwar für kurze Zeit gedacht in der Praxis aber mehrere Tage, Wochen oder Monate geleistet werden muss und die sich am Minimum des verfassungsmässigen Grundrechts Art. 12 BV zu orientieren versucht. Sie hat als Prämisse, dass der Hilfebedürftige mit eigenen Anstrengungen das Land

verlassen könnte und damit seine Abhängigkeit von der schweizerischen Sozialhilfe beheben könnte. Dass ihm die Mittel an einem anderen Ort fehlen würden und ob er dort auf eine Hilfe zählen kann, ist in diesem Zusammenhang ohne Belang.

Beim ursprünglichen Begriff der Nothilfe wird nicht ein sozialhilferechtlicher Substandard verstanden, sondern eine kurze Intervention zur Behebung eines unmittelbaren Notstandes. Sei dies, indem den Betroffenen mit dieser Intervention die Möglichkeit gegeben wird, wieder zu seinen eigenen Mitteln zu kommen (z.B. gestrandete Touristen) oder ihnen Zugang zu Hilfeleistungen ihres Herkunftslandes zu verschaffen. (z.B. verunfallte Aufenthalter). Der Umfang der Leistungen orientiert sich nicht am verfassungsrechtlichen Minimum, sondern an der Zweckmässigkeit und Wirtschaftlichkeit der erforderlichen Intervention. Entsprechend dieser ursprünglichen Auslegung ist der Begriff der Nothilfe an EU-Bürger zu verstehen und sind die Leistungen auszugestalten.

#### **4. Weiterverrechenbarkeit von Gebühren**

Die Frage, ob Gebühren weiterverrechnet werden sollen, führt zu einer längeren Diskussion. Zunächst stellt sich die Frage, ob im Falle der Bedürftigkeit Gebühren nicht zu erlassen oder zu reduzieren sind. In Gemeinwesen besteht in der Frage des Gebührenerlasses keine einheitliche Praxis. Vielmehr gibt es Amtsstellen, welche eine harte, andere eine kulante Praxis haben. Oft aber hat die Sozialhilfe Gebühren als situationsbezogene Leistungen zu übernehmen, etwa wenn es um Passgebühren oder Ähnliches geht. Entsprechend werden Gebühren auch in unterschiedlicher Weise an die Heimatkantone weiterverrechnet. Die Kommission ist der Auffassung, dass der Gebührenerlass die zweckmässige Antwort sein sollte, anerkennt aber, dass in gewissen Fällen die Übernahme der Gebühren das kleinere Übel ist, als der Streit über einen Gebührenerlass auf dem Buckel der Betroffenen. Es wird zu prüfen sein, ob die Kommission neben der generellen Anregung, Erlassgesuch zu stellen und auf eine grosszügige Erlasspraxis zu drängen, noch weitergehende Empfehlungen ausarbeiten sollte.