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: 72 (1975)

Heft: 5

Artikel: Zur Frage der Verjährung von Rückerstattungsansprüchen der Fürsorgebehörden

Autor: Anderegg, Karl

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-838934

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. 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. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

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. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

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. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 24.01.2026

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

Zur Frage der Verjährung von Rückerstattungsansprüchen der Fürsorgebehörden

Von *Karl Anderegg*, Zürich

Der Verfasser setzt sich kritisch auseinander mit der Interpretation von § 42 zch. Armengesetz, der die Verjährung von Rückerstattungsansprüchen umschreibt. Die Ausführungen dürften aber über die Kantonsgrenzen hinaus überall dort von Interesse sein, wo sich die Fürsorgegesetzgebung in Revision befindet. Die Aufgabe und Kunst des Gesetzgebers liegt darin, Formulierungen zu finden, die einen klaren Willen zum Ausdruck bringen, damit nicht sich diametral entgegengesetzte Interpretationen möglich werden. *M. H.*

I.

Das Fürsorgeamt der Stadt Zürich unterstützte die Tochter N. des Beklagten J. H. in den Jahren 1954 bis 1959, letztmals am 16. Januar 1959. Die Unterstützungen beliefen sich auf Fr. 11 158.95, die von der Krankenkasse und vom Vater der N. bis 1962 erbrachten Leistungen auf Fr. 6816.25, so dass sich ein ungedeckter Saldo von Fr. 4342.70 ergab.

Die nach der Volljährigkeit der Tochter entstandenen Nettoauslagen betrugen Fr. 4223.—.

II.

Am 14. Februar 1972 stellte J. H. das Gesuch um Aufnahme in das Bürgerrecht der Stadt Zürich. Bei dieser Gelegenheit prüfte das Fürsorgeamt die Rückerstattungsfähigkeit des Gesuchstellers. Dabei stellte sich heraus, dass das Reinvermögen des J. H., zu dem ein Einfamilienhaus in Zürich gehört, bedeutend gestiegen war. Das Fürsorgeamt stellte sich daher auf den Standpunkt, dass J. H. die Rückerstattung wenigstens der vor der Volljährigkeit der Tochter entstandenen Netto-Auslagen von Fr. 4342.70 absolut zugemutet werden könne. J. H. wollte von einer Rückerstattung nichts wissen. Er zog sein Einbürgerungsgesuch zurück, mit der Begründung, er warte die Verjährung des Rückerstattungsanspruches ab.

III.

Das Fürsorgeamt der Stadt Zürich stellte nunmehr beim *Bezirksrat Zürich* das Begehren: «Es sei der Beklagte zu verpflichten, die in den Jahren 1954 bis 1959 für seine Tochter N. entstandenen Unterstützungsauslagen von netto Fr. 4342.70 zurückzuerstatten.»

IV.

Der *Bezirksrat Zürich* hiess in seinem Entscheid vom 21. Juni 1973 das Begehren des Fürsorgeamtes im Betrage von Fr. 3102.40 gut; den Mehrertrag wies er als verjährt ab, da die entsprechenden Leistungen vor dem 16. Januar 1958, also vor mehr als 15 Jahren seit Geltendmachung des Begehrens, erfolgt seien. Der Bezirksrat stützte sich dabei auf eine Weisung der Direktion der Fürsorge an die Bezirksräte und Armenpflegen im Kanton Zürich vom 8. Februar 1973.

V.

Gegen den Entscheid des Bezirksrates erhob die Stadt Zürich mit Eingabe vom 16. Juli 1973 *Rekurs beim Regierungsrat* mit dem Antrag, J. H. sei zur Rückerstattung von Fr. 4342.70 zu verpflichten.

In der *Rekursbegründung* wurde angeführt, strittig sei einzig die Verjährung des Rückerstattungsanspruchs. Die Unterstützungsauslagen seien fortlaufend in den Jahren 1954 bis 1959 entstanden, der Bezirksrat lasse aber die vor dem 16. Januar 1958 erfolgten Auslagen im Nettobetrag von Fr. 1240.30 infolge Verjährung ausser Betracht. Der Auffassung, die Verjährung habe absoluten Charakter, könne das Fürsorgeamt nicht beipflichten. Sie stehe im Widerspruch zur betreffenden Gesetzesbestimmung. § 42 Armengesetz (AG) bestimme klar, dass die Rückerstattungsansprüche der Armenpflege mit Ablauf von 15 Jahren, von der letzten Unterstützung an gerechnet, verjähren. Der zweite Satz «Eine Unterbrechung der Verjährung findet nicht statt» könne mit dem Beginn der Verjährungsfrist nicht in Zusammenhang gebracht werden. Die letzte Unterstützung sei aber erst am 16. Januar 1959 ausgerichtet worden, so dass auch die Verjährungsfrist erst an diesem Datum zu laufen beginne. Der Rückerstattungsanspruch des Fürsorgeamtes betrage infolgedessen nicht, wie vom Bezirksrat festgesetzt nur Fr. 3102.40, sondern Fr. 4342.70. In diesem Ausmass sei J. H. zur Rückerstattung der entstandenen Unterstützungsauslagen zu verpflichten.

VI.

Der *Regierungsrat* wies den Rekurs mit Entscheid vom 23. Januar 1974 ab und stellte fest, der Stadt Zürich stehe gegenüber J. H. *keine Rückerstattungsforderung* für die von 1954 bis 1959 geleisteten Unterstützungen mehr zu. *Begründung:*

1. Der Rekurs hat einzig die Auslegung von § 42 AG zum Gegenstand. Unklar ist namentlich, ob es sich bei der hier vorgesehenen zeitlichen Begrenzung der Rückerstattungsansprüche, dem Wortlaut entsprechend, um eine Verjährung oder aber, von der inhaltlichen Ausgestaltung her ebenso naheliegend, um eine Verwirkung handelt. Die Terminologie muss nämlich im öffentlichen Recht als uneinheitlich gelten (BGE 95 II 266); insbesondere scheint die Bezeichnung «Verjährung» auch dort gebraucht zu werden, wo es sich um Verwirkung handelt. Der Sinn der Ordnung im einzelnen Erlass hat zu entscheiden, ob es sich um Verjährung oder Verwirkung handelt (BGE 73 I 132). Die Frage ist aber im vorliegenden Fall ohne besondere Bedeutung, da das Gesetz die Unterbrechung ausdrücklich ausschliesst, also hinsichtlich des gewichtigsten Unterscheidungsmerkmals selbst eine Entscheidung trifft.

2. Die historische Interpretation von § 42 AG bereitet erhebliche Schwierigkeiten. Am 1. August 1913 beantragte die Armendirektion dem Regierungsrat folgende Verjährungsbestimmung, damals § 43: «Der Rückerstattungsanspruch der Armenpflegen erstreckt sich nur auf solche Unterstützungen, welche, das laufende Jahr nicht gerechnet, nicht mehr als 15 Jahre zurückliegen.» Der Antrag des Regierungsrates an den Kantonsrat erfuhr demgegenüber Änderungen: «Rückerstattungsansprüche der Armenpflegen verjähren nach 15 Jahren, von der letzten Unterstützung an gerechnet» (§ 46 gemäss Fassung vom 30. Juli 1914). Wörtlich gleich lautete § 44 des Antrages der Kommission des Kantonsrates vom 13. Januar 1926. Erst die Redaktionskommission fügte den Ausschluss der Verjährungsunterbrechung bei, woraus der heutige Wortlaut resultierte; die Änderung wurde ausdrücklich als eine materielle gekennzeichnet (Kantonsratsprotokoll vom 23. Mai 1927). Im Beleuchtenden Bericht an die Stimmberechtigten zur Volksabstimmung vom 23. Oktober 1927 hiess es wörtlich: «Der Umfang des Rückerstattungsanspruches der Armenpflegen hat einige Einschränkungen und seine Geltendmachung einige Milderung erfahren. Dahin gehört namentlich die in § 42 vorgesehene Verjährung der Ansprüche (S. 29). Man könnte annehmen, dass der Antrag der Armendirektion eher eine Verwirkung im Auge hatte,

indem der Rückerstattungsanspruch selbst und nicht nur seine Klagbarkeit untergehen sollte. Jede einzelne Unterstützungsleistung wäre 15 Jahre nach ihrer Erbringung der Verwirkung anheimgefallen. Der Regierungsrat nahm jedoch in seiner Vorlage an den Kantonsrat zwei bedeutende Änderungen vor: Einmal ging er eindeutig zur Verjährung über, und zweitens wollte er die Frist von der letzten Unterstützungsleistung weg berechnet wissen. Der letztlich noch eingeführte Ausschluss der Unterbrechung machte die vom Regierungsrat vorgenommene Änderung insofern wieder rückgängig, als eine Abkehr vom Rechtsinstitut der Verjährung erfolgte; der von ihm vorgesehene Beginn des Fristenlaufs blieb dagegen bestehen. Die weitere Änderung «mit Ablauf von 15 Jahren» statt «nach 15 Jahren» stellte wohl nur eine redaktionelle Verbesserung dar. Die Milderung aus der Sicht des Unterstützungsempfängers, welche der Beleuchtende Bericht hervorhob, lag also offenbar darin, dass überhaupt eine Verjährung oder Verwirkung vorgesehen wurde. In jener Zeit wurde nämlich noch kein allgemeiner ungeschriebener Rechtsgrundsatz angenommen, dass auch alle Forderungen des öffentlichen Rechts gleich jenen des Privatrechts nach einer bestimmten Zeit unklagbar würden oder gar erlöschten. Bestenfalls wurde die gemeinrechtliche Verjährungsfrist von 30 Jahren angewandt (Imboden, Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung, 3. A., Nr. 121, IV). Eine weitere Milderung zugunsten des Rückerstattungspflichtigen lag im Ausschluss der Unterbrechung.

3. Teleologisch betrachtet liegt der Grund der Verjährung im öffentlichen Recht nach BGE 79 I 89 im öffentlichen Interesse der Rechtssicherheit und in der Erwägung, dass der Einzelne gegen unbillige Belästigung durch Ansprüche aus lange zurückliegender Zeit geschützt werden müsse. Angesichts der im Vergleich zur Privatrechtsordnung langen Frist von 15 Jahren lässt sich der Ausschluss der Unterbrechung begründen, auch wenn dadurch Wortlaut und Inhalt der Bestimmung zueinander in Widerspruch geraten, indem die sogenannte Verjährung eher der Verwirkung gleicht.

4. Im vorliegenden Fall sind von Juli 1954 an jeweils in den Monaten Januar, April, Juli und Oktober, letztmals am 16. Januar 1959, regelmässig Unterstützungsleistungen erbracht worden, deren Maximum auf Fr. 702.05, deren Minimum auf Fr. 463.50 lag. Da bis zum heutigen Tag keine neuen Unterstützungen erfolgt sind, kann es keinem Zweifel unterliegen, dass für die Rückforderung der Summe der Unterstützungen die Verjährungsfrist von 15 Jahren auf alle Fälle am 16. Januar 1959 begann und dass sie damit für den ganzen noch offenen Teilbetrag von Fr. 4342.70 heute abgelaufen ist. Durch keine wie auch immer geartete Rechtshandlung kan dieser Fristenlauf unterbrochen werden, weil eine Unterbrechung gesetzlich ausgeschlossen ist.

VII.

Gegen diesen Rekursentscheid erhob die Stadt Zürich *Beschwerde beim Verwaltungsgericht* mit dem Antrag, es sei der Beschwerdegegner J. H. zu verpflichten, die entstandenen Unterstützungsauslagen von netto Fr. 4342.70 zurückzuerstatten. Zur *Begründung* wurde, soweit wesentlich, vorgetragen: Dem Nachsatz in § 42 AG «Eine Unterbrechung der Verjährung findet nicht statt» dürfe nicht allzugrosse Bedeutung beigemessen werden. Man habe damit nur verhüten wollen, dass die Armenpflegen z. B. mit einem blossen Zahlungsbefehl die Frist um weitere 15 Jahre sollten verlängern können, auch wenn noch gar keine Rückerstattungspflicht gemäss § 40 AG entstanden ist. Wenn für die Gesetzesauslegung als allgemein objektive Beweggründe vor allem Gerechtigkeit, Billigkeit und Rechtssicherheit genannt würden, könne die fragliche Frist nur so verstanden werden, dass die Armenbehörden ihren Rückerstattungsanspruch in der gesetzten Zeit geltend machen müssten. Es könne doch niemals die Meinung haben, dass die Verjährung während der Hängigkeit einer Rückerstattungsklage eintreten könne, mit welcher ein vor Ablauf der 15jährigen Frist entstandener Anspruch ebenfalls vor Ablauf der Frist eingeklagt worden ist. Wenn der Regierungsrat von einer sogenannten Verjährung spreche, die eher

einer Verwirkung gleiche, müsse er nach einer vernünftigen Kompromisslösung suchen. Seine Auffassung führe praktisch zu unhaltbaren Konsequenzen. Je nachdem, ob ein Rückerstattungspflichtiger seine Schuld anerkenne und bezahle, oder ob er durch Ergreifung von Rechtsmitteln die 15jährige Frist zu überschreiten vermöge, werde ein und derselbe Sachverhalt unterschiedlich behandelt.

VIII.

Das *Verwaltungsgericht wies die Beschwerde* der Stadt Zürich mit Entscheid vom 30. April 1974 *ab,* mit folgender *Begründung:*

1. Gemäss § 40 Abs. 3 AG in der Fassung vom 24. Mai 1959 (§ 90 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes, VRG) entscheidet über öffentlich-rechtliche Ansprüche auf Rückerstattungen auf Begehren der Armenpflege der Bezirksrat. Gegen seinen Entscheid ist die Beschwerde (recte Rekurs) an den Regierungsrat zulässig.

§ 42 VRG lässt gegen den regierungsrätlichen Rekursentscheid die Beschwerde an das Verwaltungsgericht zu. Die Stadt Zürich ist gemäss § 21 VRG zur Beschwerde legitimiert (RB 1964, Nr. 10).

2. § 42 AG lautet: «Rückerstattungsansprüche der Armenpflegen verjähren mit Ablauf von 15 Jahren, von der letzten Unterstützung an gerechnet. Eine Unterbrechung der Verjährung findet nicht statt.» § 42 bestimmt demnach hinsichtlich der Verjährung von Rückerstattungsansprüchen als Beginn des Fristenlaufes den Zeitpunkt der letzten Unterstützung. Das ist insofern auffällig, als der Rückerstattungsanspruch gemäss § 40 Abs. 1 AG vielfach erst später, nämlich mit der die Zumutbarkeit der Rückerstattung begründenden Besserung der Verhältnisse entsteht (ZR 44 Nr. 130) oder fällig wird. Die gesetzliche Ordnung dient der Rechtssicherheit: Der Zeitpunkt der letzten Unterstützung lässt sich ohne Schwierigkeiten eindeutig feststellen, nicht aber der Zeitpunkt, in dem die Rückerstattung zumutbar geworden ist.

3. Die Verjährungsfrist endet gemäss § 42 AG nach Ablauf von 15 Jahren, wobei deren Unterbrechung ausgeschlossen ist. Die Verjährungsfrist kann demnach ungeachtet rechtlicher Vorkehrungen der Armenpflege oder von Schuldanerkennungen des Unterstützten nicht erneut zu laufen beginnen, wie das im Zivilrecht (Art. 135 ff. OR) zutrifft. Wenn § 42 AG das rechtstheoretische Postulat, Verjährungsfristen unterlägen der Unterbrechung, nicht verwirklicht, so kann die Bestimmung deswegen entgegen der Meinung des Regierungsrates nicht als widerspruchsvoll gewürdigt werden. Noch weniger geht es an, ihr gemäss Auffassung der Beschwerdeführerin «nicht allzugrosse Bedeutung» beizumessen, d. h. entgegen dem klaren Gesetzeswortlaut auf die Zulässigkeit der Unterbrechung zu schliessen.

4. Die als rechtmässig erkannte Ordnung wirkt sich auch im vorliegenden Sachverhalt nicht ungerecht aus. J. H. hat in den Jahren 1961 und 1962 Rückerstattungen von Fr. 550.– und Fr. 950.– geleistet. Die Beschwerdeführerin hat nicht dargetan, es sei J. H. von anfangs 1963 bis zum Frühjahr 1972 keine weitere Rückerstattung zuzumuten gewesen. Selbst hernach ist das Verfahren nicht mit der – im Hinblick auf den verhältnismässig nahen Fristablauf – gebotenen Beschleunigung beim Bezirksrat anhängig gemacht worden. Die Beschwerdeführerin hat es demnach sich selbst zuzuschreiben, wenn ihr Rückerstattungsanspruch inzwischen verjährt ist.

IX.

Der Entscheid des Verwaltungsgerichts hat in Fachkreisen enttäuscht. So hat zum Beispiel das zürcherische Bezirksratsschreiber-Kollegium schon früher den Standpunkt des Regierungsrates (Fürsorgedirektion) bezüglich des absoluten Charakters der Verjährung einhellig als falsch beurteilt. Eine solche Auslegung von § 42 des Armengesetzes führe zu absolut unbefriedigenden Resultaten. Leider hat man bei der Fürsorgedirektion kein Gehör gefunden.

Nach *Zweifel,* Zeitablauf als Untergang öffentlichrechtlicher Ansprüche, Basel 1960, 26, kennen Gesetzgebung und Praxis Fristen mit besonderer Ausgestaltung,

die weder Verjährung noch Verwirkung sind. In der Praxis, meint Zweifel (op. cit. 25), müsse eine Frist nicht nach einer theoretischen Grundregel, sondern nach ihrem Sinn, nach den Auswirkungen, die sie für die Betroffenen haben soll, ausgestaltet werden. Diesen Satz möchten wir unterstreichen. Die folgenden Beispiele mögen zeigen, dass die Gesetzesauslegung des Regierungsrates und des Verwaltungsgerichts zu *praktisch ganz unhaltbaren Konsequenzen* führt:

- Die Fürsorgebehörde macht den vor Ablauf der Frist entstandenen Rückerstattungsanspruch innert Frist geltend. Der Bezirksrat schützt die Klage. Der Pflichtige zieht den Entscheid weiter, zuerst an den Regierungsrat, dann noch an das Verwaltungsgericht. In dieser Zeit ist die Frist von 15 Jahren abgelaufen.
- Der Rückerstattungspflichtige anerkennt, dass er nach § 40 AG rückerstattungsfähig ist. Er anerkennt auch die Forderung. Er wünscht aber einen Aufschub der Zahlung, weil die nötigen Mittel noch nicht liquid sind (z. B. Liegenschaft/Erbschaft). In der vereinbarten Stundungszeit läuft die gesetzliche Frist ab.
- Ganz krass ist der vorliegende Fall. Der Bezirksrat schützt die Klage der Stadtgemeinde Zürich im Teilbetrag von Fr. 3102.40. Bis der Regierungsrat entscheidet, ist die Frist abgelaufen.

Der Vorwurf des Verwaltungsgerichts, die Klage sei nicht mit der — im Hinblick auf den verhältnismässig nahen Fristablauf — gebotenen Beschleunigung beim Bezirksrat anhängig gemacht worden, muss zurückgewiesen werden. Es ist selbstverständlich, dass man vor Einleitung einer Klage immer wieder versucht, zu einer gütlichen Einigung zu kommen. Im vorliegenden Fall durfte das Fürsorgeamt aufgrund der allgemein gemachten Erfahrungen annehmen, dass der an einer Einbürgerung interessierte J. H. den verhältnismässig geringen Betrag der Stadt Zürich zurückerstatten werde. Auch durfte damit gerechnet werden, dass das Verwaltungsgericht den von Fachkreisen angefochtenen Standpunkt der Fürsorgedirektion nicht schützen werde.

Absolut unverständlich ist schliesslich die Auffassung des Regierungsrates, wonach ein Rückerstattungsanspruch bei fortlaufender Unterstützung untergehen kann. Sie steht im Widerspruch zur klaren Gesetzesbestimmung: «Rückerstattungsansprüche der Armenpflegen verjähren mit Ablauf von 15 Jahren *von der letzten Unterstützung an gerechnet.*»

Dass ein Rückerstattungsanspruch bei fortwährender Unterstützungsbedürftigkeit nicht entstehen kann, scheint übrigens auch die Meinung des Verwaltungsgerichts zu sein.

Zunahme der Arbeitslosigkeit

Ende Januar 1975 waren bei den Arbeitsämtern insgesamt 2129 Arbeitslose eingeschrieben gegenüber 1030 Ende Dezember 1974 und 134 Ende Januar 1974. Innert Monatsfrist hat sich die Zahl der Arbeitslosen also mehr als verdoppelt und innert