

Sitzung vom 18. Juni 2025

**644. Anfrage (Problematische Wohnsitzregelung bei Pflegeheim-
eintritt)**

Kantonsrat Markus Schaaf, Zell, und Mitunterzeichnende haben am 7. April 2025 folgende Anfrage eingereicht:

Im August 2024 hat das kantonale Gemeindeamt mit einem Merkblatt über die melderechtliche Erfassung von Personen in Alters- und Pflegeheimen informiert. Für Betroffene gilt seither eine Praxis, bei der zwischen dem melderechtlichen und dem zivilrechtlichen Wohnsitz unterschieden wird, mit weitreichenden und mitunter belastenden Konsequenzen. Diese Regelung – gestützt auf einen älteren Bundesgerichtsentscheid – führt in der Praxis dazu, dass Ehepaare melderechtlich getrennt werden, sobald ein Partner in ein Pflegeheim ausserhalb der bisherigen Wohngemeinde eintritt. Dies gilt selbst dann, wenn der Eintritt nicht freiwillig erfolgt oder keine Absicht eines dauerhaften Verbleibs vorliegt.

- Ehepaare mit jahrzehntelanger gemeinsamer Lebensgemeinschaft werden formell getrennt – mit hoher emotionaler Belastung für beide Partner.
- Es entstehen steuerliche Verschiebungen und erheblicher administrativer Mehraufwand für zwei Steuererklärungen.
- Bei kurzfristigen Wohnsitzwechseln vor dem Tod kommt es zu fragwürdigen Bestattungsregelungen mit hohen Kosten, wenn die Bestattung am früheren Wohnort geschehen soll.
- Gemeinden tragen Pflegekosten, obwohl die betroffene Person in einer andern Gemeinde Steuern zahlt.

Vor diesem Hintergrund ersuchen wir den Regierungsrat um die Beantwortung folgender Fragen:

1. Wie beurteilt der Regierungsrat die sozialen und emotionalen Auswirkungen dieser neuen Praxis auf ältere Ehepaare und deren Angehörige?
2. Wie rechtfertigt der Regierungsrat, dass auch urteilsunfähige Personen (z. B. an Demenz Erkrankte) formell als «freiwillig und mit der Absicht des dauerhaften Verbleibs» eingetreten gelten, obwohl sie dazu nicht urteilsfähig sind?

3. Welche konkreten Kriterien sollen Pflegeheime anwenden, um zwischen einem «vorübergehenden Aufenthalt» und einem «dauerhaften Verbleib» zu unterscheiden – insbesondere bei Personen mit Demenz oder eingeschränkter Urteilsfähigkeit?
4. Wie kann verhindert werden, dass Pflegeheime unter erhöhten administrativen Druck geraten, wenn sich Angehörige, Gemeinden oder Aufsichtsbehörden in Widerspruch zur aktuellen Praxis sehen?
5. Wie gedenkt der Regierungsrat zu verhindern, dass es durch die neue Regelung zu steuerlichen und pflegerechtlichen Kostenungleichgewichten zwischen den Gemeinden kommt?
6. Ist der Regierungsrat bereit, gemeinsam mit Pflegeheimen und Gemeinden eine praxistauglichere, rechtssichere und sozial vertretbare Lösung zu erarbeiten? Bis wann ist mit einer solchen Lösung zu rechnen?
7. Welchen Spielraum sieht der Regierungsrat für Ausnahmen oder pragmatische Regelungen in Härtefällen – etwa bei Kurzaufenthalten oder bei Ehepaaren, deren gemeinsamer Lebensmittelpunkt weiterhin ausserhalb des Pflegeheims liegt?
8. Ist der Regierungsrat bereit, sich auf Bundesebene für eine differenzierte und soziale Regelung bei Heimeintritten einzusetzen – insbesondere im Interesse von Ehepaaren?

Auf Antrag der Direktion der Justiz und des Innern

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Markus Schaaf, Zell, und Mitunterzeichnende wird wie folgt beantwortet:

In der uneinheitlich gelebten vergangenen Praxis hat die melderechtliche Erfassung von Personen in Alters- und Pflegeheimen zu Unklarheiten geführt. Daher sind verschiedene Gemeinden an den Kanton gelangt mit der Bitte, die Situation zu klären. Die Praxis der Anmeldung als Wochenaufenthalterin oder Wochenaufenthalter ist rechtlich nicht korrekt, wurde nicht flächendeckend angewendet und ist deshalb nicht mehr länger haltbar.

Zur Frage der melderechtlichen Erfassung gab es in den letzten Jahren verschiedene rechtliche Abklärungen. Im Zuge derer fanden Absprachen mit verschiedenen Gemeinden, Verbänden und kantonalen Verwaltungseinheiten statt, um eine einheitliche, breit abgestützte und rechtlich vertretbare Lösung zu finden. Resultat dieses Prozesses ist das Merkblatt des Gemeindeamtes vom August 2024 zur melderechtlichen Erfassung von Personen in Alters- und Pflegeheimen (zh.ch/de/politik-staat/gemeinden/einwohnerwesen.html#-1109389523).

In diesem Zusammenhang ist festzuhalten, dass dieses Merkblatt den Fokus auf melderechtliche Ausführungen legt. In verschiedenen anderen Rechtsgebieten bestehen eigenständige Definitionen des Wohnsitzes (z. B. der zivilrechtliche Wohnsitz, das Steuerdomizil und der Unterstützungswohnsitz), die vom melderechtlichen Verständnis abweichen oder zumindest zu abweichenden rechtlichen Beurteilungen führen können.

Beim melderechtlichen Wohnsitz handelt es sich um die Abbildung der tatsächlichen Verhältnisse. Im Gegensatz zu anderen Wohnsitzbegriffen kann es sich nicht um einen fiktiven Wohnsitz handeln.

Zu Frage 1:

Wenn ein Teil der Ehegemeinschaft pflegebedürftig wird und nicht mehr im gemeinsamen Haushalt verbleiben kann, ist eine räumliche Trennung oftmals unvermeidlich und unabhängig von melderechtlichen Vorgaben. Eine solche Situation kann sowohl für betroffene Ehepaare als auch für Angehörige belastend sein. Der Eintrag im Einwohnerregister bildet jedoch auch in solchen Fällen die tatsächlichen Lebensumstände ab. Er ist Ausdruck einer bereits bestehenden Situation, nicht deren Ursache.

Zu Frage 2:

Es ist häufig so, dass ein Eintritt in ein Heim nicht ohne zwingende Gründe erfolgt. Dennoch hat das Bundesgericht in diesem Zusammenhang festgestellt, dass ein Heimaufenthalt auch dann als freiwillig und selbstbestimmt gilt, wenn er vom Zwang der Umstände (Pflegebedürftigkeit, finanzielle oder familiäre Verhältnisse) diktiert wird (BGE 133 V 309 E. 3.1).

Bezüglich der Urteilsfähigkeit von Personen dürfen im Bereich der Wohnsitzfrage keine strengen Anforderungen gestellt werden (vgl. BGE 127 V 237 E. 2c). Verfügt eine betroffene Person jedoch tatsächlich nicht mehr über die notwendige Urteilsfähigkeit, um über den Eintritt in eine Einrichtung zu entscheiden, obliegt dieser Entscheid der vertretungsberechtigten Person. Diese hat den Entscheid gemäss den im Vorsorgeauftrag oder in der Patientenverfügung festgehaltenen Anweisungen der vertretenen Person zu treffen; liegen keine solchen Anweisungen vor, ist der Entscheid nach dem mutmasslichen Willen und unter Berücksichtigung der Interessen der vertretenen Person zu fällen (vgl. Steinauer Paul / Christiana Fountoulakis, *Droit des personnes physiques et de la protection de l'adulte*, Bern 2014, S. 451 Rz. 1030a). Die Verlegung des melderechtlichen Wohnsitzes stellt kein höchstpersönliches Recht dar (wie etwa die Eheschliessung oder der Abschluss eines Erbvertrags), das eine Vertretung ausschliessen würde. Andernfalls wäre es urteilsunfähigen Personen grundsätzlich verwehrt, den Wohnsitz zu wechseln.

Zu Frage 3:

Gemäss Bundesrecht und kantonalem Recht besteht eine Niederlassung, wenn sich eine Person in der Absicht des dauernden Verbleibens in einer Gemeinde aufhält, um dort den für Dritte erkennbaren Mittelpunkt ihres Lebens zu begründen (Art. 3 Bst. b Registerharmonisierungsgesetz [SR 431.02] und § 1 lit. a Gesetz über das Meldewesen und die Einwohnerregister [MERG; LS 142.1]).

Für die Begründung des Wohnsitzes müssen zwei Merkmale erfüllt sein: Es sind dies einerseits ein objektives äusseres Merkmal (Aufenthalt an einem Ort) und anderseits ein subjektives inneres Merkmal (Absicht dauernden Verbleibens). Nach der Rechtsprechung kommt es nicht auf den inneren Willen, sondern darauf an, auf welche Absicht die erkennbaren Umstände objektiv schliessen lassen. Die Absicht, einen Ort später aufgrund veränderter, nicht mit Bestimmtheit vorauszusehender Umstände wieder zu verlassen, schliesst eine Wohnsitzbegründung nicht aus (BGE 127 V 237 E. 2c).

Die Alters- und Pflegeheime sind als Logisgebende grundsätzlich nur verpflichtet, Ein- und Auszüge von Logisnehmenden der Gemeinde innert 14 Tagen nach Eintritt der Meldepflicht zu melden (§ 8 Abs. 1 in Verbindung mit § 10 MERG). Dabei spielt es keine Rolle, ob es sich um einen Aufenthalt oder eine Niederlassung handelt. Diese Entscheidung liegt in der Kompetenz der Gemeinde. Falls bei Eintritt unklar ist, ob eine Person länger als drei Monate in diesem Heim leben wird oder ein Eintritt für weniger als drei Monate geplant ist, kann diese Zeit abgewartet werden, da bis dahin keine Meldepflicht besteht (§ 10 MERG).

Weiter ist darauf hinzuweisen, dass der Drittmeldepflicht via Onlineportal (drittmeldung.ch) nachgekommen werden kann und sogar Listen in das Onlineportal eingelesen werden können, was bereits viele Immobilienverwaltungen und grosse Vermietende rege nutzen.

Zu Frage 4:

Es ist in der Kompetenz und Verantwortung der Einwohnerdienste, die das Einwohnerregister der Gemeinde führen, zu entscheiden, ob es sich im Einzelfall um einen Aufenthalt oder eine Niederlassung handelt. Die Gemeinde teilt den Entscheid den Heimbewohnerinnen und -bewohnern bzw. deren Angehörigen mit. Die Heime haben neben ihrer Drittmeldepflicht grundsätzlich keine direkten Berührungspunkte mit dem Anmeldeprozess der Gemeinden.

Zu Frage 5:

Das Bundesgericht stellte bereits 2012 fest, dass die damalige Rechtslage die Standortgemeinden und -kantone von Pflege- und Betreuungseinrichtungen für Menschen mit Behinderungen finanziell benachteiligte. Es hielt dabei fest, dass es Sache des Gesetzgebers sei, eine Lösung

zu finden, indem beispielsweise eine ergänzungsleistungsrechtliche Regelung geschaffen wird, die vom zivilrechtlichen Wohnsitz abweicht (BGE 138 V 23 E. 3.1.2 und 3.1.3). Eine derartige Regelung wurde im Zuständigkeitsgesetz (ZUG; SR 851.1) verankert. Art. 5 ZUG besagt, dass der Aufenthalt in einem Heim, einem Spital oder einer anderen Anstalt keinen Unterstützungswohnsitz begründet. Diese Regelung soll vor allem die Standortgemeinden schützen. Sie soll verhindern, dass pflegebedürftige Personen gezielt in andere Gemeinden oder Kantone verlegt werden, um Kosten zu sparen (vgl. BGE 136 V 346 sowie Urteile des Bundesgerichts 8C_79/2010 vom 24. September 2010, E. 7.2, und 2A.714/2006 vom 10. Juli 2007, E. 3.2). Der Gesetzgeber hat bewusst in Kauf genommen, dass eine Person, die in ein Heim zieht und dort den zivilrechtlichen Wohnsitz begründet, ihren Unterstützungswohnsitz trotzdem am früheren Wohnort behält (BGE 138 V 23 E. 3.1.2 und 3.1.3).

Diese Grundsätze wurden auch im Pflegegesetz (LS 855.1) und im Zusatzleistungsgesetz (ZLG; LS 831.3) übernommen. So wird in § 9 Abs. 5 des Pflegegesetzes für den stationären Bereich klargestellt, dass die Gemeindebeiträge bei Pflegeleistungen von Pflegeheimen von derjenigen Gemeinde zu leisten sind, in der die pflegebedürftige Person vor dem Eintritt in das Pflegeheim ihren zivilrechtlichen Wohnsitz hatte. Der Aufenthalt in einem Pflegeheim begründet keine neue Zuständigkeit. Ebenfalls hält § 21 ZLG fest, dass die Zusatzleistungen von der Gemeinde zu gewähren sind, in der die Gesuchstellerin oder der Gesuchsteller seinen zivilrechtlichen Wohnsitz hat. Der Aufenthalt in einem Heim, einem Spital oder einer anderen Anstalt und die behördliche Platzierung einer volljährigen Person in Familienpflege begründen keine neue Zuständigkeit. Bereits vor Erlass des Merkblatts des Gemeindeamtes wurde somit durch diese Regelungen festgelegt, wie die Finanzierung von Personen in Alters- und Pflegeheimen zu erfolgen hat.

Weiter legen § 3 Abs. 2 und 3 des Steuergesetzes (LS 631.1) einen eigenen steuerrechtlichen Wohnsitzbegriff fest. Mit dem Eintritt in ein Altersheim verlegt die steuerpflichtige Person in der Regel auch ihren Wohnsitz, da sie sich im Altersheim mit der Absicht dauernden Verbleibens aufhält und sie in aller Regel auch ihre bisherige Wohnstätte aufgibt (Felix Richner / Walter Frei / Stefan Kaufmann / Tobias Rohner, Kommentar zum Zürcher Steuergesetz, 4. Aufl., Zürich 2021, § 3 N. 60 ff.). Das kantonale Steueramt hat ein Verfahren zur Überprüfung der steuerrechtlichen Folgen des Pflegeheimeintritts eingeleitet.

Der Bundesrat hat sich in der Stellungnahme vom 21. Februar 2024 zur Motion 23.4344 der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrates betreffend «Personen in Alters- und Pflegeheimen sollen ihren Wohnsitz behalten dürfen» ebenfalls zur Thematik geäussert.

sert. Er hielt fest, dass es auf Bundesebene ebenfalls eine eigene Definition des steuerrechtlichen Wohnsitzes gibt. Diese orientiert sich zwar am Zivilgesetzbuch (ZGB, SR 210), ist aber eigenständig. Ein Aufenthalt in einem Alters- oder Pflegeheim begründet dann einen steuerlichen Wohnsitz, wenn der Lebensmittelpunkt der Person dorthin verlegt wird. Das ist vor allem dann der Fall, wenn die Person ihre bisherige Wohnung aufgibt und nicht absehbar ist, wie lange sie im Heim bleiben wird.

Schliesslich ist im Zusammenhang mit den Bestattungskosten festzuhalten, dass für die Durchführung und Finanzierung einer Bestattung die Gemeinde zuständig ist, in der die oder der Verstorbene den letzten Wohnsitz hatte. Auf Wunsch der oder des Verstorbenen oder der Angehörigen kann die Bestattung auch in einer anderen Gemeinde erfolgen, sofern diese zustimmt (§§ 55 und 56 Gesundheitsgesetz [LS 810.1] in Verbindung mit § 12 Bestattungsverordnung [LS 818.61]). Mit Wohnsitz ist damit der letzte zivilrechtliche Wohnsitz gemäss Art. 23 f. ZGB gemeint. Beim zivilrechtlichen Wohnsitz handelt es sich um den Ort, an dem sich die betroffene Person mit der Absicht des dauernden Verbleibs aufhält. Der einmal begründete zivilrechtliche Wohnsitz bleibt bestehen, bis die betroffene Person einen neuen Wohnsitz erworben hat. Dies gilt unabhängig von einem in der Zwischenzeit allfällig geänderten melderechtlichen Wohnsitz. Das Bilden einer Absicht des dauernden Verbleibens im Sinne des Zivilgesetzbuchs und somit die Änderung des zivilrechtlichen Wohnsitzes setzen Urteilsfähigkeit voraus. Eine urteilsunfähige Person, die z. B. schwer dement ist, kann keinen neuen zivilrechtlichen Wohnsitz begründen, auch nicht bei einem dauerhaften Aufenthalt in einem Alters- und Pflegeheim in einer anderen als der bisherigen Wohngemeinde.

Zu Frage 6:

Die aktuelle Lösung, die das Gemeindeamt im Merkblatt festgehalten hat, entspricht den kantonal- und bundesgesetzlichen Grundlagen im Melderecht. Diese definieren Niederlassung und Aufenthalt für alle Personen in der Schweiz bzw. im Kanton Zürich gleich. Umliegende Kantone kennen gleiche oder ähnliche Regelungen. Die Schnittstellen zu anderen Lebensbereichen (Steuern, Bestattungen, Pflegekosten) wurden soweit möglich mit den entsprechenden Ämtern und Verbänden geklärt. Die Rechtssicherheit für diese Gesetzesauslegung ist nicht infrage gestellt. Der Regierungsrat sieht deshalb keine Notwendigkeit, in diesem Bereich neue Lösungen anzustreben.

Zu Frage 7:

Kurzaufenthalte bis zu drei Monaten werden im Einwohnerregister nicht erfasst. Falls sich Personen zu einem bestimmten Zweck ohne Absicht des dauernden Verbleibens weniger als drei Monate in einem Alters-

und Pflegeheim aufhalten, ist keine Anmeldung notwendig (§ 1 lit. b MERG). Dies gibt den Gemeinden einen entsprechenden Handlungsspielraum für pragmatische Lösungen.

Das Melderecht sieht keine spezifischen Regelungen für Ehepaare vor. So wird jede Person individuell entsprechend ihrer Lebenssituation im Register eingetragen. Wenn sich der Lebensmittelpunkt eines der Ehegatten an einen anderen Ort verlegt, wird dies im Einwohnerregister abgebildet. In diesem Zusammenhang gewähren die rechtlichen Grundlagen deshalb keinen Spielraum.

Zu Frage 8:

Der Regierungsrat ist sich der besonderen Herausforderungen bewusst, die sich bei Heimeintritten, insbesondere für nun getrennte Partnerinnen und Partner, stellen können. Er teilt das Anliegen, dass Lösungen sozialverträglich und mit der nötigen Sensibilität für die individuelle Lebenssituation gestaltet sein sollen.

Aus Sicht des Regierungsrates bestehen im Kanton bereits bewährte und praxistaugliche Regelungen, die den Bedürfnissen von betroffenen Personen in angemessener Weise Rechnung tragen. Eine bundesrechtliche Regelung erscheint daher nicht erforderlich. Der Regierungsrat erachtet es als sinnvoll, dass die Zuständigkeit für die Ausgestaltung entsprechender Lösungen weiterhin bei den Kantonen verbleibt, um der Vielfalt kantonaler Strukturen und Gegebenheiten gerecht zu werden.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Direktion der Justiz und des Innern.

Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:
Kathrin Arioli