



EIDGENÖSSISCHES JUSTIZ- UND POLIZEIDEPARTEMENT  
DEPARTEMENT FEDERAL DE JUSTICE ET POLICE  
DIPARTIMENTO FEDERALE DI GIUSTIZIA E POLIZIA  
DEPARTAMENT FEDERAL DA GIUSTIA E POLIZIA

Rek. U4-0460894  
LU  
ZH 431'12

3003 Bern, 25. Oktober 2006

DAS EIDGENÖSSISCHE JUSTIZ- UND POLIZEIDEPARTEMENT

hat

in der Beschwerdesache

Kanton Zürich, handelnd durch das Sozialamt,  
Schaffhauserstrasse 78, Postfach, 8090 Zürich,

gegen

Kanton Luzern, handelnd durch das Gesundheits- und Sozialdepartement,  
Bahnhofstrasse 15, 6002 Luzern,

betreffend

Kostenersatz im Unterstützungsfall  
M., geboren 1981, von Zürich,

in Anwendung:

- des Bundesgesetzes über die Zuständigkeit für die Unterstützung Bedürftiger (Zuständigkeitsgesetz, ZUG, SR 851.1),
- des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren (VwVG; SR 172.021),

**festgestellt und erwogen:**

I.

1. M. zog per 1. Januar 1999 mit seiner Mutter aus dem Kanton Aargau in die Stadt Luzern, besuchte ab diesem Zeitpunkt das Kollegium Immensee und verbrachte die Wochenenden regelmässig bei der Mutter. Aus gesundheitlichen Gründen musste er am 12. Februar 1999 in die Rehabilitationsklinik des Schweizer Paraplegikerzentrums in N./LU verbracht werden, wo er am 4. Mai 1999 die Volljährigkeit erreichte. Unmittelbar nach seiner Entlassung aus der Rehabilitationsklinik trat er wegen fehlender Rollstuhltauglichkeit der elterlichen Wohnung der Wohngemeinschaft L. des Vereins "Integriertes Wohnen für Behinderte" in Zürich bei. Es folgten Aufenthalte in der Einrichtung "Integriertes Wohn- und Arbeitszentrum", W./ZH, und der Wohngenossenschaft A. in Zürich als einer weiteren, für Behinderte bestimmten Einrichtung.
2. Am 25. Mai 1999 ersuchte M. das Sozialamt der Stadt Luzern um Ausrichtung wirtschaftlicher Sozialhilfe. Das Gesuch wurde am 9. Januar 2001 formfrei abgewiesen mit der Begründung, der Eintritt der Mündigkeit in einer Anstalt habe den bis anhin bestehenden Unterstützungswohnsitz im Kanton Luzern gebrochen, ohne dass es zu einer Neubegründung gekommen wäre. Unterstützungspflichtig sei deshalb der Kanton Zürich als Aufenthaltskanton. Auf entsprechendes Begehren erliess die Sozialdirektion der Stadt Luzern am 25. Juni 2001 eine förmliche Verfügung, mit der sie auf das Gesuch um wirtschaftliche Sozialhilfe mangels örtlicher Zuständigkeit der Stadt Luzern nicht eintrat. Eine dagegen gerichtete Einsprache lehnte der Stadtrat der Stadt Luzern am 17. September 2001 ab. Dessen Entscheid erwuchs unangefochten in Rechtskraft.
3. Bereits am 9. Juli 2001 gelangte der Kanton Zürich mit einer Unterstützungsanzeige für Notfälle (Art. 30 ZUG) an den Kanton Luzern und zeigte ihm die Unterstützung M. ab dem 1. Juli 2001 für Unterkunft, Lebensunterhalt, medizinische Versorgung, Anschaffungen und Nebenauslagen gemäss den SKOS-Richtlinien an. Zur Erläuterung wurde unter anderem geltend gemacht, wegen des Zuständigkeitsstreits lägen die Finanzen M. stark im Argen. Die Heimschulden beliefen sich in der Zwischenzeit auf rund Fr. 100'000.--. Um weiteren Schaden zu vermeiden sei die Stadt Zürich bereit, den Fall vorläufig und ohne Präjudiz zu führen. Diese Unterstützungsanzeige erwuchs unangefochten in Rechtskraft. In der Folge wurden dem Kanton Zürich die Kosten der wirtschaftlichen Sozialhilfe im Unterstützungsfall M. jeweils zurückerstattet.
4. Am 22. April 2004 unterbreitete der Kanton Luzern dem Kanton Zürich ein Richtigstellungsbegehren. Zur Begründung wurde argumentiert, mit dem unangefochten gebliebenen Entscheid des Luzerner Stadtrats vom 17. September 2001 sei

letztinstanzlich entschieden worden, dass M. über keinen Unterstützungswohnsitz in Luzern verfüge. Die Notfall-Unterstützungsanzeige des Kantons Zürich und die mit ihr verbundene Regelung des Unterstützungsfalles seien deshalb offensichtlich unrichtig. Im Übrigen könnten die über mehrere Jahre erbrachten Leistungen des Kantons Zürich nicht als Notfallhilfe anerkannt werden, denn der Notfall umfasse nur die unaufschiebbare, sofortige Hilfe und eine eventuelle Unterstützung bei der Rückkehr in den Wohnkanton.

Gegen das Richtigstellungsbegehren erhob der Kanton Zürich am 6. Mai 2004 Einsprache, mit der er das Vorliegen der qualifizierten Voraussetzungen des Richtigstellungsbegehrens bestritt. Er berief sich dabei auf das Primat des interkantonalen Verfahrens gemäss ZUG und die Rechtskraft der Notfall-Unterstützungsanzeige, an denen der Entscheid des Luzerner Stadtrates nichts ändere. Von einer offensichtlich unrichtigen Regelung der Zuständigkeit könne keine Rede sein, denn selbstverständlich beende der Eintritt in eine Anstalt auch dann den bisherigen Unterstützungswohnsitz nicht, wenn jemand zuvor einen Unmündigenwohnsitz gehabt habe. Der Einwand, dass kein Notfall vorliege, hätte sodann im Rahmen eines Einspracheverfahrens gegen die Notfall-Unterstützungsanzeige vorgebracht werden müssen. Abgesehen davon handle es sich selbstverständlich um einen Notfall, wenn die Wohngemeinde keine Kosten übernehme und stattdessen die Aufenthaltsgemeinde unterstützen müsse. Jedenfalls wäre es der Stadt Luzern frei gestanden, den Fall von Zürich zu übernehmen und selber zu führen, wie ihm am 19. Juli 2001 von Seiten der Stadt Zürich angetragen worden sei.

5. Mit Beschluss vom 9. August 2004 wies der Kanton Luzern die Einsprache gegen sein Richtigstellungsbegehren ab und verfügte, die vom Kanton Luzern bereits vergütete Sozialhilfe im Betrag von insgesamt Fr. 83'199.40 sei vom Kanton Zürich zurückzuerstatten. Zur Begründung bestreitet der Kanton Luzern, dass Notfall-Unterstützungsanzeigen überhaupt in Rechtskraft erwachsen können; denn genau so wie für die Notfall-Unterstützungsanzeige von Gesetzes wegen weder eine bestimmte Frist noch eine besondere Form vorgesehen sei, seien auch auf Seiten des empfangenden Kantons keine Frist oder Einsprachen vorgesehen. Anders verhalte es sich mit dem Einspracheentscheid der Stadt Luzern vom 17. September 2001, mit dem rechtskräftig entschieden worden sei, dass M. über keinen Unterstützungswohnsitz in der Stadt Luzern verfüge. Der Unterstützungsfall sei deshalb im Juli 2001 offensichtlich unrichtig beurteilt und geregelt worden. Davon abgesehen hielt der Kanton Luzern an seiner Auffassung fest, dass ein Notfall nie vorgelegen habe, beziehungsweise spätestens auf den Zeitpunkt des Einspracheentscheides der Stadt Luzern hin weggefallen sei.
6. Gegen den vorgenannten Beschluss erhob der Kanton Zürich am 18. August 2004 beim Departement Beschwerde und beantragte die Feststellung der fürsorgerechtlichen Zuständigkeit des Kantons Luzern als Wohnkanton, die Abweisung seines Begehrens um Rückerstattung der von ihm bereits vergüteten Sozialhilfe

und seine Verpflichtung, auch weiterhin dem Kanton Zürich in diesem Fall erbrachte und zu erbringende Sozialhilfe zurückzuerstatten.

7. Mit Instruktionsverfügung vom 8. September 2004 gelangte das Departement an den Kanton Luzern und legte mit ausführlicher Begründung dar, weshalb die Voraussetzungen für eine Richtigstellung nach Artikel 28 ZUG ganz offensichtlich nicht gegeben seien, und empfahl die Rücknahme des angefochtenen Beschlusses ernsthaft in Betracht zu ziehen. Ansonsten wurde der Kanton Luzern aufgefordert, eine Vernehmlassung abzugeben.
8. Mit Vernehmlassung vom 27. Oktober 2004 verzichtete der Kanton Luzern auf eine detaillierte Stellungnahme, weil der angefochtene Beschluss alle Argumente enthalte, welche die Abweisung der Einsprache des Kantons Zürich rechtfertigten. Die Beschwerde des Kantons Zürich vermöge daran nichts zu ändern.

## II.

9. Beschlüsse eines Kantons gemäss Artikel 34 Absatz 1 ZUG betreffend Abweisung einer Einsprache können vom einsprechenden Kanton beim Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement durch Beschwerde angefochten werden (Art. 34 Abs. 2 ZUG).

Der Kanton Zürich ist als einsprechender Kanton beschwerdelegitimiert (Art. 34 Abs. 2 ZUG). Auf seine frist- und formgerecht eingereichte Beschwerde ist demnach einzutreten (Art. 49 ff. VwVG).

10. Die Unterstützung eines Schweizer Bürgers obliegt dem Wohnkanton (Art. 12 Abs. 1 ZUG). Als Wohnkanton gilt der Kanton, in dem der Hilfsbedürftige seinen Unterstützungswohnsitz hat (Art. 4 Abs. 1 ZUG). Ist er ausserhalb seines Wohnkantons auf sofortige Hilfe angewiesen, liegt die Unterstützungspflicht beim Aufenthaltskanton (Art. 13 Abs. 1 ZUG). Der Wohnkanton vergütet alsdann dem Aufenthaltskanton die Kosten der notwendigen und der in seinem Auftrag ausgerichteten weiteren Unterstützung sowie die Kosten der Rückkehr des Unterstützten an den Wohnort (Art. 14 Abs. 1 ZUG). Voraussetzung für die Ausübung des Kostenersatzanspruches ist, dass dem Wohnkanton die Notfallunterstützung angezeigt wird (Art. 30 ZUG). Entgegen der Annahme des Kantons Luzern muss der Wohnkanton innert 30 Tagen Einsprache erheben, falls er mit der Notfall-Unterstützungsanzeige nicht einverstanden ist (Art. 33 Abs. 1 ZUG, vgl. auch Werner Thomet, Kommentar zum Bundesgesetz über die Zuständigkeit für die Unterstützung Bedürftiger, Zürich 1994, Rz. 304, 306, 308). Ohne Einsprache erwächst die Notfall-Unterstützungsanzeige in Rechtskraft (Werner Thomet, a.a.O., Rz. 304), was sich unter anderem darin äussert, dass eine Neuurteilung nur auf dem Weg und un-

ter den Voraussetzungen einer Richtigstellung gemäss Artikel 28 ZUG verlangt werden kann.

Die Richtigstellung wird sowohl in der bundesrätlichen Botschaft zum ZUG (BBl 1976 III S. 1193 ff., Ziff. 254) als auch in der Literatur (vgl. W. Thomet, a.a.O., Rz. 272) sinngemäss als ein der Revision nachgebildetes Rechtsinstitut bezeichnet. Die Richtigstellung beschränkt sich indessen nicht auf die klassischen Revisionsgründe. Nach der zitierten Botschaft soll ein Kanton vielmehr Richtigstellung verlangen können, sobald er entdeckt, dass die bisherige Regelung des Falles, auf die sich die Kantone ausdrücklich oder stillschweigend geeinigt hatten, auf einem Sachverhalt beruht, den sie irrtümlich als richtig betrachteten. Generell hebt die gesetzlich vorgesehene Möglichkeit der Richtigstellung die allgemeinen Grundsätze des Verwaltungsrechts, insbesondere die sich aus der formellen Rechtskraft von Verfügungen ergebenden Folgen, nicht auf. Aus Artikel 28 ZUG lässt sich mit anderen Worten kein vorbehaltloser Anspruch auf Korrektur sachlich nicht voll befriedigender Unterhaltsregelungen ableiten. Der in der vorgenannten Gesetzesbestimmung verwendete Ausdruck "offensichtlich" indiziert vielmehr, dass qualifizierte Gründe für eine Richtigstellung sprechen müssen und es nicht ausreicht, wenn sich eine andere Lösung ebenfalls mit sachlichen Erwägungen vertreten lässt (vgl. das Urteil des Bundesgerichts 2A.504/1999 vom 9. März 2000, E. 2).

11. Thema des vorliegenden Verfahrens ist die Frage, ob die Regelung im Unterstützungsfall M. auf der Grundlage der rechtskräftigen Notfall-Unterstützungsanzeige des Kantons Zürich vom 9. Juli 2001 im Sinne der obenstehenden Erwägungen "offensichtlich unrichtig" ist und deshalb eine Richtigstellung zu Gunsten des Kantons Luzern rechtfertigt.

Nach der Auffassung des Kantons Luzern ergibt sich die offensichtliche Fehlerhaftigkeit der bisherigen Regelung des Unterstützungsfalles schlicht aus der Tatsache, dass der Luzerner Stadtrat in seinem Einspracheentscheid vom 17. September 2001 einen Unterstützungswohnsitz M. in Luzern verneint hat und dass dieser Entscheid in Rechtskraft erwachsen ist. Diese Argumentation verhält nicht. Wie das Departement bereits in seiner Instruktionsverfügung vom 8. September 2004 dargelegt hat, richtet sich die Abgrenzung der kantonalen Zuständigkeiten im Fürsorgebereich ausschliesslich nach dem ZUG. Das ZUG regelt auch das Verfahren und die Organisation der Erledigung von Streitigkeiten zwischen Kantonen aus der Anwendung des Gesetzes. Weder dem Sozialamt der Stadt Luzern noch dem Luzerner Stadtrat kommen in diesem Zusammenhang Entscheidungskompetenzen zu. Dass der Stadtrat Luzern in Anwendung des kantonalen Sozialhilfegesetzes, das für die Bestimmung des Wohnsitzes auf das ZUG verweist, einen Wohnsitz M. in der Stadt Luzern und damit auch eigene örtliche Zuständigkeit rechtskräftig verneinte, ist ohne Einfluss für die Beurteilung der Frage, ob der Unterstützungsfall M. nach Massgabe des ZUG offensichtlich unrichtig geregelt wurde. Der Kanton Luzern kann deshalb aus der blossen Rechtskraft des Einspracheentscheides des Stadtrates Luzern nichts für das

Richtigstellungsverfahren ableiten. Ob die im Einspracheentscheid enthaltenen Argumente sachlich überzeugen, ist nachfolgend zu prüfen.

Nach Artikel 7 Absatz 1 ZUG teilt das nicht dauernd fremdplatzierte unmündige Kind unabhängig von seinem Aufenthalt den Unterstützungswohnsitz der Eltern oder des Elternteils, unter dessen Gewalt es steht. Im vorliegenden Fall steht fest und wird nicht bestritten, dass M. einen solchen unselbstständigen, von der Mutter abgeleiteten Unterstützungswohnsitz im Kanton Luzern hatte, bis er am 4. Mai 1999 während seines vorübergehenden Aufenthaltes in der Rehabilitationsklinik N./LU volljährig wurde. Der Eintritt der Volljährigkeit hatte zur Folge, dass sich der Unterstützungswohnsitz M. neu nach Artikel 4 ZUG bestimmte, der mündigen Personen einen selbstständigen Unterstützungswohnsitz am Ort des Zentrums ihrer Lebensverhältnisse zuweist. Es ist offensichtlich und kann vernünftigerweise nicht in Abrede gestellt werden, dass dieses Zentrum der Lebensverhältnisse zum Zeitpunkt der Volljährigkeit in der Stadt Luzern lag, wie es bereits vorher der Fall war. Die Volljährigkeit M. änderte deshalb nur die rechtliche Grundlage, nicht jedoch die Lage des Unterstützungswohnsitzes. Letzterer befand sich nach wie vor im Kanton Luzern. Dass der Aufenthalt in einer Anstalt nach Artikel 5 ZUG keinen Unterstützungswohnsitz begründen kann, ist in diesem Zusammenhang ganz offensichtlich ohne Bedeutung. Der gegenteiligen Auffassung der Behörden der Stadt Luzern kann nicht gefolgt werden. Sie hätte etwa zur Folge, dass das Erreichen der Volljährigkeit während eines vorübergehenden Spitalaufenthaltes zwangsläufig zum Verlust jedes Unterstützungswohnsitzes führen müsste. Da sich M. nach dem kurz darauf erfolgten Austritt aus der Rehabilitationsklinik nur in Anstalten und Heimen im Sinne von Artikel 5 ZUG aufhielt, und der Aufenthalt in solchen Institutionen weder zum Verlust des bisherigen noch zur Begründung eines neuen Unterstützungswohnsitzes führt, blieb ihm der Unterstützungswohnsitz im Kanton Luzern erhalten.

Hilfsweise macht der Kanton Luzern schliesslich geltend, selbst wenn der Unterstützungswohnsitz M. in der Stadt Luzern liegen sollte, könnten die vom Kanton Zürich erbrachten Unterstützungsleistungen in keinem Falle über mehrere Jahre als Notfallhilfe gelten. Das ZUG meine mit Notfallhilfe nur eine unaufschiebbare, sofortige Hilfe und eine eventuelle Unterstützung bei der Rückkehr in den Wohnkanton. Die wirtschaftliche Sozialhilfe, wie sie der Kanton Zürich seit Jahren und mit grossem finanziellem Aufwand leiste, entspreche seit langem nicht mehr dieser Definition. Letztlich habe im vorliegenden Fall, in dem es um eine Person gehe, die sich seit mehreren Jahren dauernd in Heimen und anderen betreuten Institutionen aufhalte, eine Notfallsituation nie bestanden. Diese Argumentation ist unhaltbar. Darauf wurde der Kanton Luzern bereits mit Instruktionsverfügung vom 8. September 2004 hingewiesen. Zwar anerkennt der Kanton Luzern zu Recht, dass sich als Folge eines negativen Kompetenzkonfliktes eine Notfallsituation im Sinne von Artikel 13 ZUG ergeben kann, die den Aufenthaltskanton zur Leistung von Unterstützung verpflichtet. Er übersieht jedoch, dass sich die Rückerstattungspflicht des Wohnkantons nicht auf die eigentliche Notfallhilfe

beschränkt, sondern auch die in seinem Auftrag ausgerichtete weitere Unterstützung erfasst (Art. 14 Abs. 1 ZUG). Ein solcher Auftrag kann durch konkludentes Verhalten erfolgen, indem der Wohnkanton dem Aufenthaltskanton die Fallführung in Kenntnis der näheren Umstände des Unterstützungsfalles überlässt, nichts in der Sache unternimmt und insbesondere keine Betreuungsalternativen auf seinem Gebiet anbietet. Genau diese Verhaltensweise muss dem Kanton Luzern vorgehalten werden. Jedenfalls muss es als widersprüchliches Verhalten und damit als Verstoss gegen Treu und Glauben betrachtet werden, wenn der Kanton Luzern jetzt geltend macht, die geleistete Unterstützung falle nicht unter die Notfallhilfe im engeren Sinn.

12. Aus den vorstehenden Erwägungen ergibt sich, dass die Voraussetzungen für eine Richtigstellung des Unterstützungsfalles M. nicht erfüllt sind. Die Beschwerde ist demzufolge gutzuheissen und der Beschluss des Kantons Luzern vom 9. August 2004 ist aufzuheben. Folglich ist der Kanton Luzern zur Rückerstattung der Kosten verpflichtet, die dem Kanton Zürich aus der Unterstützung M. bis zu jenem Zeitpunkt erwachsen sind. Zur späteren Entwicklung kann sich das Departement nicht äussern.
13. Im vorliegenden Verfahren sind keine Verfahrenskosten aufzuerlegen (Art. 63 Abs. 1 in fine VwVG), und es ist keine Parteientschädigung zuzusprechen.

\* \* \* \* \*

(Dispositiv S. 8)

**und erkannt:**

1. Die Beschwerde wird im Sinne der Erwägungen gutgeheissen und der angefochtene Beschluss wird aufgehoben.
2. Es werden keine Verfahrenskosten auferlegt und es wird keine Parteientschädigung zugesprochen.
3. Mitteilung an:
  - das Sozialamt des Kantons Zürich mit den Beschwerdebeilagen;
  - das Gesundheits- und Sozialdepartement des Kantons Luzern mit den kantonalen Akten.

EIDG. JUSTIZ- UND POLIZEIDEPARTEMENT  
i.A. Der Chef Beschwerdedienst

A. Imoberdorf

Rechtsmittelbelehrung

Gegen diesen Entscheid kann innert 30 Tagen seit Eröffnung beim Schweizerischen Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, Verwaltungsgerichtsbeschwerde erhoben werden. Diese hat die Begehren, deren Begründung mit Angabe der Beweismittel und die Unterschrift des Beschwerdeführers oder seines Vertreters zu enthalten; sie ist in mindestens zweifacher Ausführung und unter Beilage des angefochtenen Entscheids einzureichen. Die Rechtsmittelfrist von 30 Tagen ist gewahrt, wenn die Eingabe spätestens am letzten Tag der Frist der zuständigen Behörde eingereicht oder zu deren Händen der Schweizerischen Post oder einer schweizerischen diplomatischen oder konsularischen Vertretung übergeben wird (vgl. Art. 32, 106 und 108 des Bundesgesetzes vom 16. Dezember 1943 über die Organisation der Bundesrechtspflege, OG, SR 173.110).