



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

Rek. U4-0420874  
ZH  
AG

3003 Bern, 1. November 2006

DAS EIDGENÖSSISCHE JUSTIZ- UND POLIZEIDEPARTEMENT

hat

in der Beschwerdesache

Kanton Aargau, handelnd durch den Kantonalen Sozialdienst,  
Vorstadt 3, Postfach 2254, 5001 Aarau,

gegen den

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

betreffend

Kostenersatz im Unterstützungsfall  
L., geboren 1966, von R./BE

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. L. ist geistig und motorisch schwer behindert. Am 27. Oktober 1992 wurde er durch das Bezirksgericht Mu./AG entmündigt und am 16. November 1992 vom Gemeinderat Me./AG als Vormundschaftsbehörde unter die elterliche Gewalt (heute: elterliche Sorge) seines Vaters, H.L., gestellt, bei dem er zum damaligen Zeitpunkt lebte (die leibliche Mutter verstarb bereits 1974). Am 15. August 1993 trat L. in das Wohnheim im Park in W./AG ein, und seit dem 1. November 1997 lebt er im Alters- und Pflegeheim F. in Wä./ZH.
2. H.L. verlegte seinen Wohnsitz mit Wirkung auf den 1. Februar 1996 von Me./AG nach R./ZH und meldete auch seinen Sohn auf diesen Zeitpunkt bei der Einwohnerkontrolle an. Im Jahre 1999 ersuchte er bei der Fürsorgebehörde seiner neuen Wohnsitzgemeinde um Ausrichtung wirtschaftlicher Sozialhilfe an den Sohn. Diesem Begehren wurde am 2. Juni 1999 entsprochen. Seit diesem Zeitpunkt wurde L. von der Gemeinde R./ZH unterstützt.
3. Das Sozialamt des Kantons Zürich gelangte am 28. Mai 2004 an den Sozialdienst des Kantons Aargau und ersuchte gestützt auf eine Intervention der Gemeinde R./ZH vom 17. Mai 2004 um Richtigstellung des bisher irrtümlich geführten Unterstützungsfalles L. bzw. um Anerkennung des Unterstützungswohnsitzes in Me./AG und um Rückerstattung der seit Juli 1999 durch R./ZH ausgerichteten wirtschaftlichen Sozialhilfe von Fr. 89'908.20.

Zur Begründung wurde geltend gemacht, L. lebe seit dem 15. August 1993 ununterbrochen in Heimen, was weder zur Begründung noch zum Verlust eines Unterstützungswohnsitzes führen könne (Art. 5 ZUG). Entscheidend sei deshalb der Unterstützungswohnsitz, den L. nach Massgabe von Artikel 4 ZUG unmittelbar vor dem Heimantritt am 15. August 1993 gehabt habe. Dieser sei beim Vater in Me./AG gelegen. Dort befinde sich der Unterstützungswohnsitz L. nach wie vor. Dass L. unter der elterlichen Sorge seines Vaters stehe und seit dem 1. Februar 1996 seinen zivilrechtlichen Wohnsitz in R./ZH habe, sei ohne Einfluss auf die Bestimmung des Unterstützungswohnsitzes.

4. Gegen dieses Richtigstellungsbegehren erhob der Sozialdienst des Kantons Aargau am 1. Juli 2004 Einsprache. Er anerkannte, dass sich der Unterstützungswohnsitz entmündigter Erwachsener nach Artikel 4 ZUG richte, machte aber geltend, dass er vorliegend nicht in Me./AG liege. L. habe nach dem Wegzug seines Vaters nach R./ZH weder Angehörige oder Bekannte in Me./AG, noch halte er sich dort auf. Es mangle somit an einer Beziehung zu dieser Gemeinde. Auf der anderen Seite habe der Vater den Wechsel seines Sohnes nach Wä./ZH

veranlasst. Aus dieser freiwilligen Umplatzierung in die Nähe von R./ZH sei zu schliessen, dass L. die Absicht des Verbleibens am Wohnort des Vaters habe. Ansonsten wäre keine Umplatzierung notwendig gewesen.

5. Mit Entscheid vom 26. Juli 2004 lehnte das Sozialamt des Kantons Zürich die Einsprache ab. Zur Begründung hielt es im Wesentlichen an seinem Standpunkt im Richtigstellungsbegehren fest und machte gestützt auf Artikel 5 und 9 Absatz 3 ZUG geltend, während der Dauer eines Heimaufenthaltes könne weder ein bestehender Unterstützungswohnsitz beendet noch ein neuer begründet werden. Es komme daher nicht darauf an, ob der Heiminsasse zum Ort, an dem von Gesetzes wegen sein Unterstützungswohnsitz liege, noch aktuelle Beziehungen unterhalte, und es sei auch nicht von Bedeutung, ob er die Absicht habe, an einem anderen Ort einen Unterstützungswohnsitz zu begründen, und aus welchen Gründen ein Heimwechsel vorgenommen werde.
6. Gegen den vorgenannten Entscheid erhob der Kanton Aargau beim Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement am 27. August 2004 Beschwerde.
7. Der Kanton Zürich schliesst in seiner Vernehmlassung vom 29. Oktober 2004 auf Abweisung der Beschwerde, und der Kanton Aargau hält am 3. Januar 2005 in replicando an der Beschwerde fest.
8. Auf nähere Einzelheiten der im Rahmen des Schriftenwechsels ins Recht gelegten Eingaben wird - soweit erheblich - in den Erwägungen eingegangen.

## 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 Aargau 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. Thema des vorliegenden Verfahrens ist die Richtigstellung des Unterstützungsfalles L. zu Lasten des Kantons Aargau. Der Sachverhalt ist unbestritten. Wie bereits in der Prozessgeschichte dargelegt, wurde der volljährige L. im Jahr 1992 entmündigt und nach Artikel 385 Absatz 3 ZGB unter die elterliche Sorge seines Vaters gestellt, bei dem er damals in Me./AG lebte. Im August 1993 trat L. in das Wohnheim Park in W./AG ein, und seit dem 1. November 1997 lebt er im Alters- und Pflegeheim F. in Wä./ZH. Weil der Vater L. seinen Wohnsitz per 1. Februar

1996 nach R./ZH verlegte und den Sohn dort zur Anmeldung brachte, gingen die Behörden der Gemeinde R./ZH davon aus, die sozialhilferechtliche Zuständigkeit für L. läge bei ihnen und sprachen L. mit Beschluss vom 2. Juni 1999 wirtschaftliche Sozialhilfe zu, in deren Genuss er in den Folgejahren blieb. Diese Regelung ist nach Auffassung des Kantons Zürich unrichtig, weil L. vor dem Eintritt in ein Heim seinen Unterstützungswohnsitz im Kanton Aargau hatte und sich seither in Heimen im Sinne von Artikel 5 und 9 Absatz 3 ZUG aufhält. Er habe deshalb von Gesetzes wegen weder einen neuen Unterstützungswohnsitz begründen noch seinen alten im Kanton Aargau verlieren können. Der Kanton Zürich verlangt deshalb vom Kanton Aargau die Rückerstattung der während der letzten fünf Jahre vor dem Richtigstellungsgesuch an L. geleisteten Unterstützungen im Betrag von Fr. 89'908.20.

Die Richtigstellung im Sinne von Artikel 28 ZUG wird sowohl in der bundesrätlichen Botschaft zum ZUG (BBl 1976 III S. 1193 ff., Ziff. 254) als auch in der Literatur (vgl. Werner Thomet, Kommentar zum Bundesgesetz über die Zuständigkeit für die Unterstützung Bedürftiger, Zürich 1994, 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). Den Nachweis, dass die Voraussetzungen der Richtigstellung gegeben sind, hat derjenige Kanton zu erbringen, der sie verlangt (Werner Thomet, a.a.O., Rz. 273).

11. Es ist somit zu prüfen, ob die Regelung des Unterstützungsfalls L. im Sinne der obenstehenden Erwägungen "offensichtlich unrichtig" ist und deshalb eine Richtigstellung zu Lasten des Kantons Aargau rechtfertigt.

Die Unterstützung eines Schweizer Bürgers obliegt in erster Linie seinem Wohnkanton (Art. 12 Abs. 1 ZUG), in Notfällen und wenn er keinen Wohnkanton hat, dem Aufenthaltskanton (Art. 12 Abs. 2 und Art. 13 ZUG). Ein Kanton wird zum Wohnkanton mit der Begründung des Unterstützungswohnsitzes auf seinem Gebiet (Art. 4 Abs. 1 ZUG) und verliert diese Eigenschaft mit dem Wegzug des Betroffenen (Art. 9 Abs. 1 ZUG). Wie im Zivilrecht liegt der Unterstützungswohnsitz

dort, wo sich eine Person mit der Absicht dauernden Verbleibens aufhält (Art. 4 Abs. 1 ZUG und Art. 23 Abs. 1 ZGB). Dabei kommt es in noch stärkerem Mass als im Zivilrecht nicht auf den Willen des Betroffenen an, sondern auf die Gesamtheit der Elemente äusserlich erkennbarer Lebensgestaltung, die einen Ort zum Lebensmittelpunkt machen. Zum Schutz der Standortkantone von Heimen, Anstalten und ähnlichen Einrichtungen sowie zwecks Vermeidung falscher finanzieller Anreize, hilfsbedürftige Personen kantonsextern unterzubringen, stellt das Zuständigkeitsgesetz mit den Artikeln 5 und 9 Absatz 3 ZUG in diesem Zusammenhang zwei Sonderbestimmungen auf. Artikel 5 ZUG bestimmt, dass der Aufenthalt in einem Heim, einem Spital oder einer andern Anstalt und die behördliche oder vormundschaftliche Versorgung einer mündigen oder entmündigten Person in Familienpflege (nachfolgend der Einfachheit halber als Heim bezeichnet) keinen Unterstützungswohnsitz begründen. Artikel 9 Absatz 3 ZUG ordnet in ergänzender Weise an, dass der Eintritt in ein Heim einen bestehenden Unterstützungswohnsitz nicht beendet. Die Regelung des Artikels 9 Absatz 3 ZUG ist notwendig, weil dem Zuständigkeitsgesetz der zivilrechtliche Grundsatz fremd ist, wonach jede Person einen Wohnsitz zwingend haben muss und deshalb der einmal begründete Wohnsitz bis zum Erwerb eines neuen Wohnsitzes bestehen bleibt (Werner Thomet, a.a.O., Rz. 89, vgl. auch Art. 24 Abs. 1 ZGB). Der Eintritt in ein Heim könnte deshalb ohne die Regelung von Artikel 9 Absatz 3 ZUG durchaus zum Verlust des bisherigen Unterstützungswohnsitzes und damit zur unerwünschten Entlastung des bisherigen Wohnkantons auf Kosten des Standortkantons führen (Werner Thomet, a.a.O., Rz. 109 und 153).

Die Rechtsauffassung des Kantons Zürich zur Tragweite der Artikel 5 und 9 Absatz 3 ZUG geht wesentlich weiter. Während es nach dem Wortlaut des Gesetzes der Aufenthalt in einem Heim ist, der keinen Unterstützungswohnsitz begründet, geht der Kanton Zürich davon aus, dass während des Heimaufenthaltes ein Unterstützungswohnsitz wie und wo auch immer nicht begründet werden kann. Und während es nach dem Wortlaut des Gesetzes der Eintritt in ein Heim ist, der einen bisherigen Unterstützungswohnsitz nicht untergehen lässt, geht der Kanton Zürich davon aus, dass ein vorbestehender Unterstützungswohnsitz während der Dauer des Heimaufenthaltes aus welchen Gründen auch immer nicht untergehen kann. Dieser Rechtsstandpunkt kann vom Departement nicht geteilt werden. Er widerspricht dem Gesetzeswortlaut, ist nicht von der Teleologie des Gesetzes gedeckt und findet - soweit ersichtlich - auch keine Stütze in der Rechtsprechung und in der Literatur. Lediglich im Bericht der Kommission ZUG/Rechtsfragen der SKOS vom April 2004 wird unter Ziffer 2.2.3.2 - allerdings ohne jede Erläuterung - die Rechtsauffassung des Kantons Zürich vertreten. In der Tat wäre es unverständlich, weshalb etwa der Unterstützungswohnsitz eines Patienten während eines vorübergehenden Spitalaufenthaltes nicht ändern sollte, wenn seine Familie an einen anderen Ort zügelt. Die Regelung des Zuständigkeitsgesetzes ist nach Auffassung des Departements so zu verstehen, dass ein vor dem Heimeintritt bestehender Unterstützungswohnsitz bis zur Begründung eines neuen erhalten

bleibt, wobei der Heimaufenthalt als solcher von Gesetzes wegen keinen solchen Unterstützungswohnsitz begründet (vgl. auch Werner Thomet, a.a.O., Rz. 154).

Aus den vorstehenden Erwägungen folgt, dass eine offensichtliche Unrichtigkeit der bisherigen Regelung des Unterstützungsfalles L. nicht allein mit den ununterbrochenen Heimaufhalten seit 1993 und dem zuvor bestehendem Unterstützungswohnsitz in Me./AG zu begründen ist. Es kann nicht zum vornherein ausgeschlossen werden, dass L. trotz des Heimaufenthaltes einen Unterstützungswohnsitz nach Massgabe von Artikel 4 ZUG am Wohnort seines Vaters als des Inhabers der elterlichen Sorge begründet hat. Das wäre etwa dann der Fall, wenn sich das Zentrum seiner Lebensverhältnisse dort befände, weil er sich regelmässig, etwa über die Wochenenden bei seinem Vater aufhielte, bei ihm eine feste Wohngelegenheit hätte, seine persönlichen Sachen dort untergebracht wären und dergleichen mehr. Für die Begründung eines Unterstützungswohnsitzes am Wohnort des Vaters spricht im Übrigen die gesetzliche Vermutung des Artikels 4 Absatz 2 ZUG, laut der die polizeiliche Anmeldung als Wohnsitzbegründung gilt, wenn nicht nachgewiesen ist, dass der Aufenthalt schon früher oder erst später begonnen hat oder nur vorübergehender Natur ist. Der Kanton Zürich hätte durch materielles Eingehen auf die Ausgestaltung des Heimaufenthaltes einerseits und der Beziehungen zwischen Vater und Sohn andererseits darlegen müssen, dass es zu einer solchen Begründung des Unterstützungswohnsitzes nach Massgabe von Artikel 4 ZUG nicht gekommen ist. Da er dies gar nicht erst versucht, kann entsprechend der Beweislastverteilung nicht von einer offensichtlich unrichtigen Regelung des Unterstützungsfalles L. ausgegangen werden.

12. Zusammenfassend lässt sich sagen, dass keine Diskrepanz zwischen der vom Kanton Zürich vorgenommenen ursprünglichen Beurteilung des Unterstützungsfalles und dem objektiven Recht auszumachen ist oder auf der Hand liegt. Die auf der Annahme beruhende bisherige Regelung, L. habe seinen Unterstützungswohnsitz in der Gemeinde R./ZH und damit im Kanton Zürich, erscheint jedenfalls nicht als offensichtlich unrichtig. Die Beschwerde ist demzufolge im Sinne der Erwägungen gutzuheissen und der angefochtene Einspracheentscheid vom 26. Juli 2004 ist aufzuheben.
13. Im vorliegenden Verfahren sind keine Verfahrenskosten aufzuerlegen (Art. 63 Abs. 1 in fine VwVG), und es ist keine Parteientschädigung zuzusprechen.

\* \* \* \* \*

**und erkannt:**

1. Die Beschwerde wird im Sinne der Erwägungen gutgeheissen und der Einspracheentscheid des Kantons Zürich vom 26. Juli 2004 wird aufgehoben.

2. Es werden keine Verfahrenskosten auferlegt und es wird keine Parteientschädigung zugesprochen.
3. Mitteilung an:
  - den Sozialdienst des Kantons Aargau mit den Beschwerdebeilagen;
  - das Sozialamt des Kantons Zürich 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 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).