

100.2018.377U
STN/IMA/ROS

Verwaltungsgericht des Kantons Bern
Verwaltungsrechtliche Abteilung

Urteil vom 22. November 2019

Verwaltungsrichter Häberli, Abteilungspräsident
Verwaltungsrichterin Arn De Rosa, Verwaltungsrichter Stohner
Gerichtsschreiberin Imfeld

Kanton Zürich

handelnd durch die Sicherheitsdirektion, Kantonales
Sozialamt, Schaffhauserstrasse 78, Postfach, 8090 Zürich

Beschwerdeführer

gegen

Kanton Bern

handelnd durch die Gesundheits- und Fürsorgedirektion,
Rathausgasse 1, Postfach, 3000 Bern 8

Beschwerdegegner

betreffend Ersatz der Kosten für wirtschaftliche Sozialhilfe («Abweisungs-
beschluss» und «Wiedererwägung» des Sozialamts des Kantons Bern vom
3. Oktober bzw. 25. Oktober 2018; 2015.GEF.2856)



Sachverhalt:

A.

A._____ (ehemals ...) wurde am 7. Mai 2012 in Hamburg, Deutschland, gestützt auf einen Auslieferungshaftbefehl verhaftet und am 28. Juni 2012 an die Schweiz ausgeliefert. Ab diesem Zeitpunkt befand er sich in verschiedenen Anstalten im Kanton Zürich in Haft, unter anderem ab dem 10. März 2016 in der Justizvollzugsanstalt (JVA) Pöschwies. Diese stellte der B._____ der Einwohnergemeinde (EG) C._____ (BE) als zuständige Stelle für die EG ... (BE) am 4. Mai 2016 ein Gesuch um Übernahme der Krankenkassenprämien von A._____, da sich dessen letzter gemeldeter Wohnsitz in der Schweiz in ... (EG ...) befunden habe. Die B._____ der EG C._____ kam darauf unpräjudiziell für die Krankenkassenprämien der Grundversicherung, die AHV-Mindestbeiträge, Arzt- und Medikamentenkosten sowie weitere situationsbedingte Leistungen von A._____ auf. Am 8. Februar 2018 wurde A._____ in die JVA Lenzburg (AG) verlegt. Mit Schreiben vom 18. Mai 2018 zeigte das Sozialamt (SOA) der Gesundheits- und Fürsorgedirektion des Kantons Bern (GEF) dem Kanton Zürich die von der EG C._____ geleistete wirtschaftliche Sozialhilfe von insgesamt Fr. 7'543.-- für die Zeit von Mai 2016 bis Februar 2018 zur Vergütung an.

B.

Dagegen hat der Kanton Zürich am 12. Juni 2018 Einsprache erhoben. Mit «Abweisungsbeschluss» vom 3. Oktober 2018 wies der Kanton Bern diese ab, verpflichtete den Kanton Zürich zur Vergütung der zwischen dem 1. Mai 2016 und dem 8. Februar 2018 aufgelaufenen Kosten für wirtschaftliche Hilfe in der Höhe von Fr. 7'333.70 und auferlegte ihm die Verfahrenskosten. Am 8. Oktober 2018 ersuchte der Kanton Zürich den Kanton Bern um Wiedererwägung des «Abweisungsbeschlusses». Mit Schreiben vom 25. Oktober 2018 kam der Kanton Bern (SOA) diesem Ansinnen teilweise nach, indem er festhielt, der vom Kanton Zürich zu vergütende Betrag reduziere sich auf Fr. 5'861.-- (E. 3). Ein weiteres Ersuchen des Kantons

Zürich vom 26. Oktober 2018 um erneute Überprüfung wies der Kanton Bern mit E-Mail vom 30. Oktober 2018 ab.

C.

Am 2. November 2018 hat der Kanton Zürich Verwaltungsgerichtsbeschwerde erhoben mit den sinngemässen Anträgen, der «Abweisungsbeschluss» vom 3. Oktober 2018 und Erwägung 3 des «Wiedererwägungsbeschlusses» vom 25. Oktober 2018 seien aufzuheben.

Auf Aufforderung des (damaligen) Abteilungspräsidenten hin hat die zuständige Stelle des Kantons Zürich ihre Prozessführungsbefugnis nachgewiesen.

Der Kanton Bern schliesst mit Beschwerdeantwort vom 17. Dezember 2018 auf Abweisung der Beschwerde, soweit darauf einzutreten sei.

Mit Eingabe vom 8. Januar 2019 hat sich der Kanton Zürich erneut zur Sache geäußert. Er hält an seinen Anträgen fest.

Erwägungen:

1.

1.1 Das Verwaltungsgericht ist zur Beurteilung der Beschwerde als letzte kantonale Instanz gemäss Art. 74 Abs. 1 i.V.m. Art. 76 und 77 des Gesetzes vom 23. Mai 1989 über die Verwaltungsrechtspflege (VRPG; BSG 155.21) zuständig. Das Bundesrecht schreibt für Vergütungsstreitigkeiten unter Kantonen den direkten Zugang zu einer richterlichen Behörde vor (Art. 34 Abs. 2 des Bundesgesetzes vom 24. Juni 1977 über die Zuständigkeit für die Unterstützung Bedürftiger [Zuständigkeitsgesetz, ZUG; SR 851.1]), weshalb eine vorgängige Beschwerde gegen den «Abweisungsbeschluss» des SOA an die GEF, wie sie das kantonale Recht

eigentlich vorsehen würde (Art. 62 Abs. 1 Bst. a VRPG), entfällt (vgl. VGE 2018/340 vom 18.7.2019 E. 1.1). Der Beschwerdeführer hat am vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen, ist durch den angefochtenen «Abweisungsbeschluss» besonders berührt und hat ein schutzwürdiges Interesse an dessen Aufhebung oder Änderung (Art. 79 Abs. 1 VRPG; vgl. auch BGE 136 V 351 E. 2.3).

1.2 Der Entscheid in der Sache ist ebenso wie das Verfahren grundsätzlich auf den Streitgegenstand begrenzt. Dieser wird einerseits durch die angefochtene Verfügung, das sog. Anfechtungsobjekt, und andererseits durch die Vorbringen der beschwerdeführenden Partei bestimmt (vgl. statt vieler BVR 2017 S. 514 E. 1.2, 2011 S. 391 E. 2.1). Mit als «Wiedererwägung» betitelmtem Schreiben vom 25. Oktober 2018 ist das SOA auf seinen «Abweisungsbeschluss» vom 3. Oktober 2018 zurückgekommen, indem es die vom Kanton Zürich gemäss Ziffer 2 des Dispositivs zu vergütenden Kosten von Fr. 7'333.70 auf Fr. 5'861.-- herabsetzte (vgl. E. 3 des Schreibens des SOA vom 25.10.2018, Vorakten SOA [act. 5A] pag. 88 ff.). Der Beschwerdeführer beantragt die Aufhebung des «Abweisungsbeschlusses» sowie von «Ziff. 3 des Wiedererwägungsbeschlusses», soweit er mit dem Schreiben vom 25. Oktober 2018, das formell nicht den Anforderungen an eine Verfügung genüge, zur Vergütung von wirtschaftlicher Hilfe angehalten worden sei (vgl. Antrag vorne Bst. C; Beschwerde Rz. 23 bzw. Stellungnahme des Kantons Zürich vom 8.1.2019 Rz. 2 f.). Es fragt sich daher zunächst, was Anfechtungsobjekt des vorliegenden Verfahrens bildet.

1.2.1 Das Zurückkommen auf eine (noch) nicht angefochtene Verfügung oder einen (noch) nicht angefochtenen Entscheid vor Eintritt der Rechtskraft wird im bernischen Recht als Rücknahme bezeichnet (Markus Müller, Bernische Verwaltungsrechtspflege, 2. Aufl. 2011, S. 126 und 226 Fn. 468; Merkli/Aeschlimann/Herzog, Kommentar zum bernischen VRPG, 1997, Art. 56 N. 4 und N. 26 auch zum Folgenden). Die Rücknahme wurde durch die Praxis entwickelt und ist zulässig, wenn die Behörde Anlass zur Korrektur hat und nicht (ausnahmsweise) bereits Gesichtspunkte des Vertrauensschutzes oder der Rechtssicherheit überwiegen. Interventionen der verfügenden Verwaltungsbehörde zugunsten oder zuungunsten der be-

troffenen Person vor Ablauf der Rechtsmittelfrist sind weniger strengen Voraussetzungen unterworfen als solche nach Eintritt der formellen Rechtskraft (vgl. die Wiederaufnahmeschranken bei formell rechtskräftigen Verfügungen gemäss Art. 56 Abs. 1 VRPG). Massgebend für die tiefere Interventionsschwelle bei der Rücknahme ist die Überlegung, dass das Gebot der Rechtssicherheit und der Vertrauensgrundsatz bis zum Eintritt der formellen Rechtskraft der Verfügung nicht die gleiche Bedeutung haben können wie danach. Sofern die betroffene Person nicht bereits in guten Treuen Dispositionen getroffen hat, die nur mit Verlust wieder rückgängig zu machen sind, erlauben schon verhältnismässig geringfügige Fehler die Rücknahme einer Verfügung (zum Ganzen BVR 2008 S. 309 E. 4.1 mit Hinweisen).

1.2.2 Vorliegend stehen weder Gründe des Vertrauensschutzes noch der Rechtssicherheit einer Rücknahme des «Abweisungsbeschlusses» vom 3. Oktober 2018 entgegen, zumal das SOA auf Ersuchen und zugunsten des Beschwerdeführers auf seine Anordnung zurückgekommen ist (vgl. auch Werner Thomet, Kommentar zum ZUG, 2. Aufl. 1994, N. 313). Anfechtungsobjekt im vorliegenden Verfahren ist demnach der «Abweisungsbeschluss» vom 3. Oktober 2018, wobei dessen Ziffer 2 durch die Rücknahme vom 25. Oktober 2018 angepasst und der zur Vergütung angezeigte Betrag von Fr. 7'333.70 auf Fr. 5'861.-- herabgesetzt wurde. Der Antrag des Beschwerdeführers ist folglich dahingehend zu verstehen, dass die Aufhebung des mit Rücknahme abgeänderten «Abweisungsbeschlusses» beantragt wird, so dass er nicht zur Vergütung eines Betrags von Fr. 5'861.-- verpflichtet ist (vgl. Beschwerde Rz. 23).

1.2.3 Dem Gesagten steht nicht entgegen, dass das Schreiben vom 25. Oktober 2018 den Formerfordernissen an eine Verfügung bzw. einen Entscheid nur teilweise zu genügen vermag. Die Rücknahme des SOA enthält insbesondere weder ein Dispositiv noch eine Rechtsmittelbelehrung (vgl. Art. 72 Abs. 2 i.V.m. Art. 52 Abs. 1 Bst. c und d VRPG; vgl. auch Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. Aufl. 2016, Rz. 1281; zum alten Recht Werner Thomet, a.a.O., N. 313). Dem Beschwerdeführer ist indes aus der mangelhaften Eröffnung kein Rechtsnachteil erwachsen (vgl. Art. 44 Abs. 6 VRPG; VGE 2018/122 vom

2.4.2019 E. 2.2): Er hat die Beschwerde gegen den «Abweisungsbeschluss» vom 3. Oktober 2018 trotz der teilweisen Rücknahme vom 25. Oktober 2018 am 2. November 2018 und damit noch innert der ursprünglich ab Eröffnung des «Abweisungsbeschlusses» am 4. Oktober 2018 laufenden Rechtsmittelfrist erhoben (vgl. Beschwerdebeilage 1). Zudem geht die vom SOA getroffene Anordnung, die vom Kanton Zürich zu vergütenden Kosten von Fr. 7'333.70 auf Fr. 5'861.-- herabzusetzen, aus dem Schreiben vom 25. Oktober 2018 hinreichend hervor. Auf die im Übrigen formgerecht eingereichte Beschwerde ist einzutreten.

1.3 Da der Streitwert Fr. 20'000.-- nicht erreicht, fällt der vorliegende Entscheid an sich in die einzelrichterliche Zuständigkeit (Art. 57 Abs. 1 des Gesetzes vom 11. Juni 2009 über die Organisation der Gerichtsbehörden und der Staatsanwaltschaft [GSOG; BSG 161.1]). Die Verhältnisse rechtfertigen indes eine Überweisung an die Kammer (Art. 57 Abs. 6 i.V.m. Art. 56 Abs. 1 GSOG).

1.4 Das Verwaltungsgericht überprüft den angefochtenen «Abweisungsbeschluss» auf Rechtsverletzungen hin (Art. 80 Bst. a und b VRPG).

2.

Streitig ist, ob der Kanton Zürich dem Kanton Bern die geltend gemachten Auslagen für A. _____ in der Höhe von Fr. 5'861.-- nach dem ZUG zu vergüten hat. Umstritten ist dabei vorab die Auslegung von Art. 2 und 3 ZUG. Das ZUG bestimmt, welcher Kanton für die Unterstützung einer bedürftigen Person zuständig ist, und regelt den Ersatz von Unterstützungskosten unter den Kantonen (Art. 1 Abs. 1 und 2 ZUG). Bedürftig ist, wer für seinen Lebensunterhalt nicht hinreichend oder nicht rechtzeitig aus eigenen Mitteln aufkommen kann (Art. 2 Abs. 1 ZUG). Die Bedürftigkeit wird nach den am Unterstützungsort geltenden Vorschriften und Grundsätzen beurteilt (Abs. 2). Als Unterstützungen im Sinn des ZUG gelten Geld- und Naturalleistungen eines Gemeinwesens, die nach kantonalem Recht an bedürftige Personen ausgerichtet und nach den Bedürfnissen bemessen werden (Art. 3 Abs. 1 ZUG). Darunter fallen insbesondere Sozialhilfe-

leistungen von Kanton und Gemeinden (BGE 140 V 499 E. 5.1 mit Hinweis auf Werner Thomet, a.a.O., N. 74). Nicht der Koordination nach dem ZUG unterliegen demgegenüber die von einem Gemeinwesen anstelle der versicherten Person zu leistenden Mindestbeiträge an obligatorische Versicherungen (Art. 3 Abs. 2 Bst. b ZUG); so beispielsweise Mindestbeiträge an die Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung, die das zuständige Gemeinwesen bei Zahlungsunfähigkeit der versicherten Person bezahlen muss (vgl. Werner Thomet, a.a.O., N. 83).

3.

3.1 Der Kanton Zürich bringt in der Beschwerde – wie bereits im E-Mail-Verkehr, der zur Rücknahme führte (Vorakten SOA pag. 93-100) – vor, die geltend gemachten Kosten stellten keine Unterstützungen im Sinn von Art. 3 Abs. 1 ZUG dar, soweit es sich um Krankenkassenprämien handle, d.h. im Umfang von Fr. 4'909.20 (Fr. 5'130.20 abzüglich Fr. 221.-- Prämienverbilligungen; vgl. Kostenübersicht wirtschaftliche Sozialhilfe, Vorakten SOA pag. 92; Beschwerde Rz. 23). Seit der Streichung der Gegen Ausnahme betreffend die Krankenkassenprämien in Art. 3 Abs. 2 Bst. b ZUG per 1. Januar 1996 seien diese (wieder) unter den Passus «Mindestbeiträge an obligatorische Versicherungen» zu subsumieren, weshalb sie gestützt auf das ZUG nicht weiterverrechnet werden könnten (Beschwerde Rz. 15).

3.2 Der Kanton Bern ist demgegenüber der Ansicht, bei den zur Vergütung angezeigten Krankenkassenprämien handle es sich nicht um Mindestbeiträge gemäss Art. 3 Abs. 2 Bst. b ZUG, weshalb die Prämien als Unterstützungen im Sinn von Art. 3 Abs. 1 ZUG gälten. Der Begriff «Mindestbeiträge» betreffe nur solche an die Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung, nicht aber an die obligatorische Krankenversicherung, die keine Mindestbeiträge kenne. In der vom 1. Juli 1992 bis zum 31. Dezember 1995 geltenden Fassung von Art. 3 Abs. 2 Bst. b ZUG sei dies ausdrücklich festgehalten worden. Die Gegen Ausnahme für Krankenkassenprämien sei eingefügt worden, damit Kantone mit Krankenkassenobligatorium gegenüber den anderen Kantonen nicht benachteiligt

würden. Seit Einführung des schweizweiten Krankenkassenobligatoriums am 1. Januar 1996 sei eine solche Benachteiligung ausgeschlossen, wodurch die Gegen Ausnahme ihren Zweck verloren habe. Der Zusatz «mit Ausnahme der Krankenkassenprämien» sei gestrichen worden, weil Krankenkassenprämien ab diesem Zeitpunkt «ohne weiteres» Unterstützungen im Sinn des ZUG darstellten. Hingegen sei es nicht Ziel dieser Revision gewesen, Krankenkassenprämien wie in der Zeit vor 1992 wieder als Mindestbeiträge gemäss Art. 3 Abs. 2 Bst. b ZUG zu qualifizieren (Beschwerdeantwort S. 4 f.). Art. 2 Abs. 2 ZUG stehe zudem der Einwand des Kantons Zürich entgegen, dass nach dessen Vorschriften und Grundsätzen die infrage stehende Leistung nicht zum Aufgabenkreis der öffentlichen Sozialhilfe gehöre. Vielmehr sei hier die Regelung des Kantons Bern massgebend, wonach ausstehende Prämien der obligatorischen Krankenpflegeversicherung von der Sozialhilfe zu übernehmen seien, weshalb sie Unterstützungen nach Art. 3 Abs. 1 ZUG darstellten (Rücknahme vom 25.10.2018 E. 1.2).

3.3 Gegenstand der Ersatzpflicht nach dem ZUG sind Unterstützungen gemäss Art. 3 Abs. 1 ZUG. Es beurteilt sich allein anhand dieser (bundesrechtlichen) Kriterien, ob solche vorliegen. Dabei ist unerheblich, ob es sich um Leistungen handelt, die gestützt auf die allgemeine Sozialhilfegesetzgebung des Wohnkantons ausgerichtet werden, oder ob die fragliche Unterstützung bedürftiger Personen aufgrund anderer Rechtsgrundlagen erfolgt (VGE 2016/236 vom 18.12.2017 E. 3.3.1). Entgegen der Ansicht des Kantons Bern ist demnach nicht entscheidend, dass Zahlungen der B._____ der EG C._____ gemäss dem Gesetz vom 11. Juni 2001 über die öffentliche Sozialhilfe (Sozialhilfegesetz, SHG; BSG 860.1) infrage stehen. Der vom Kanton Bern diesbezüglich angerufene Art. 2 Abs. 2 ZUG bezieht sich nur auf das für die Beurteilung der Bedürftigkeit anwendbare Recht. Für die Qualifizierung der geltend gemachten Kosten als Unterstützungen oder Mindestbeiträge an obligatorische Versicherungen ist hingegen Art. 3 ZUG massgebend.

3.4 Der vom Kanton Bern erwähnte aArt. 3 Abs. 2 Bst. b ZUG lautete vom 1. Juli 1992 bis zum 31. Dezember 1995 wie folgt (AS 1991 S. 1328):

² Nicht als Unterstützungen gelten:

- b. die von einem Gemeinwesen anstelle von Versicherten zu leistenden Mindestbeiträge an obligatorische Versicherungen, mit Ausnahme der Krankenkassenprämien.

Aufgrund dieser ausdrücklichen Gegen Ausnahme galten die Krankenkassenprämien als Unterstützungen (vgl. Werner Thomet, a.a.O., N. 83). Seit dem 1. Januar 1996 ist der entsprechende Passus «mit Ausnahme der Krankenkassenprämien» nunmehr gestrichen (vgl. AS 1995 S. 1365), womit Art. 3 Abs. 2 Bst. b ZUG vom Wortlaut her wieder der ursprünglichen Fassung entspricht (vgl. AS 1978 S. 221 f.). Nach dieser zählten Krankenkassenprämien nicht als Unterstützungen und konnten daher nicht gestützt auf das ZUG weiterverrechnet werden (vgl. Werner Thomet, a.a.O., N. 83). Bereits daraus ergibt sich, dass mit der ersatzlosen Streichung der Gegen Ausnahme die Krankenkassenprämien seit dem 1. Januar 1996 wieder unter die Ausnahme von Art. 3 Abs. 2 Bst. b ZUG fallen. Zwar trifft zu, dass mit dem schweizweiten Krankenkassenobligatorium der Grund für die Gegen Ausnahme entfiel (vgl. auch Botschaft des Bundesrats zur Änderung des Bundesgesetzes über die Zuständigkeit für die Unterstützung Bedürftiger, in BBl 1990 I 49 ff., 57 f.). Auch wenn sich in den Materialien keine konkreten Hinweise auf die Absichten des Gesetzgebers finden, ist klar, dass er, hätten die Krankenkassenprämien weiterhin als Unterstützungen im Sinn des ZUG gelten sollen, die Gegen Ausnahme einfach hätte beibehalten können. Die Streichung des entsprechenden Passus offenbart daher den gesetzgeberischen Willen, die Krankenkassenprämien wieder von der Weiterverrechnung auszuschliessen. Es besteht auch in der Rechtsprechung und Lehre Einigkeit darüber, dass Krankenkassenprämien keine Sozialhilfeleistungen und damit keine Unterstützungen im Sinn von Art. 3 Abs. 1 ZUG sind, sondern als Mindestbeiträge gemäss Art. 3 Abs. 2 Bst. b ZUG gelten, weshalb sie im Rahmen des ZUG nicht weiterverrechnet werden können (vgl. BVGer C-2175/2009 vom 6.1.2012 E. 6.5; VGer ZH VB.2018.00401 vom 24.10.2018 E. 3.7, VB.2017.00193 vom 6.9.2018 E. 1.3.3; VGer GR U 18 18 vom 23.10.2018 E. 4; vgl. auch B.5 der Richtlinien der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe über die Ausgestaltung und Bemessung der Sozialhilfe [SKOS-Richtlinien] in der Fassung der vierten überarbeiteten Ausgabe vom April 2005 mit den Ergänzungen 12/05, 12/07, 12/08, 12/10, 12/12, 12/14, 12/15 und 12/16; Schlussbericht der Arbeitsgruppe der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und

Sozialdirektoren zum ZUG vom August 2008 S. 13; Schlussbericht Schnittstelle Justizvollzug - Sozialhilfe der eingesetzten Arbeitsgruppe zu Handen der Konferenzen der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren [KKJPD] und der Kantonalen Sozialdirektorinnen und -direktoren [SODK] sowie der Geschäftsleitung der SKOS vom Dezember 2015 S. 3 [nachfolgend: Schlussbericht Justizvollzug - Sozialhilfe], einsehbar unter: <www.konkordate.ch>, Rubriken «Konkordatliche Erlasse/Verschiedenes»; Guido Wizent, Die sozialhilferechtliche Bedürftigkeit, Diss. Basel 2014, S. 316; Claudia Hänzi, Die Richtlinien der schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe, Diss. Basel 2011, S. 376).

3.5 Auch die weiteren Erwägungen des Kantons Bern in der Rücknahme vom 25. Oktober 2018 vermögen nicht zu überzeugen. Insbesondere kann der Auffassung nicht gefolgt werden, wonach die Regelung, dass Krankenkassenprämien nicht als Sozialhilfeleistungen gälten, «nur die Mindestbeiträge [gemäss ZUG], nicht aber die Prämien als solche» betreffe (Rücknahme vom 25.10.2018 E. 1.2). Dieses Verständnis des Begriffs «Mindestbeiträge» ergibt sich weder aus dem Gesetzeswortlaut noch aus Rechtsprechung und Lehre. Das SOA stützt sich dabei auf den Kommentar zu aArt. 3 Abs. 2 Bst. b ZUG (vgl. Werner Thomet, a.a.O., N. 83), der insofern nicht einschlägig ist. Auch aus § 18 des Einführungsgesetzes des Kantons Zürich vom 13. Juni 1999 zum Krankenversicherungsgesetz (EG KVG; LS 832.01) lässt sich keine Vergütungspflicht des Kantons Zürich ableiten (vgl. Rücknahme vom 25.10.2018 E. 1.4). Diese Bestimmung verpflichtet die Wohnsitzgemeinde der versicherten Person und nicht den Kanton, die durch die Prämienverbilligung nicht gedeckten Prämien der obligatorischen Krankenpflegeversicherung zu übernehmen.

3.6 Nach dem Gesagten steht fest, dass die geltend gemachten Krankenkassenprämien in der Höhe von Fr. 4'909.20 keine Unterstützungen im Sinn von Art. 3 Abs. 1 ZUG darstellen. Eine Ersatzpflicht des Kantons Zürich nach dem ZUG ist in diesem Umfang zu verneinen.

4.

In Bezug auf die restlichen Kosten von Fr. 951.80 für Arzt- und Medikamentenkosten sowie situationsbedingte Leistungen (Fr. 5'861.-- abzüglich Fr. 4'909.20 für Krankenkassenprämien; vgl. Kostenübersicht wirtschaftliche Sozialhilfe, Vorakten SOA pag. 92) ergibt sich Folgendes:

4.1 Unbestritten ist, dass Leistungen für Arzt- und Medikamentenkosten sowie situationsbedingte Leistungen grundsätzlich Unterstützungen im Sinn von Art. 3 Abs. 1 ZUG darstellen können. Allerdings bringt der Kanton Zürich vor, bezüglich der finanziellen Verhältnisse von A._____ lägen keine hinreichenden Angaben vor. Dieser habe sich geweigert, zu seinen Einkommens- und Vermögensverhältnissen Auskunft zu geben. Folglich sei nicht erstellt, dass A._____ bedürftig gewesen sei. Indem ihm die EG C._____ dennoch wirtschaftliche Hilfe im Umfang von Fr. 951.80 geleistet habe und dies erst noch gegen dessen erklärten Willen, habe sie den Grundsatz der Subsidiarität verletzt (Beschwerde Rz. 22; Stellungnahme des Kantons Zürich vom 8.1.2019 Rz. 10). – Der Kanton Bern macht hingegen geltend, der Sozialdienst der JVA Pöschwies habe die Bedürftigkeit von A._____ abgeklärt und bejaht. Ausserdem habe er die wirtschaftliche Hilfe nicht wegen fehlender Bedürftigkeit verweigern dürfen (Beschwerdeantwort S. 5 f.).

4.2 Art. 2 ZUG (vgl. vorne E. 2) erlaubt dem kostenersatzpflichtigen Kanton, die Beteiligung an einer Leistung abzulehnen, wenn der unterstützende Kanton bei der Beurteilung der Bedürftigkeit seine eigenen Vorschriften oder Grundsätze missachtet hat (Werner Thomet, a.a.O., N. 66). Im bernischen Recht wird Bedürftigkeit gleich wie in Art. 2 Abs. 1 ZUG definiert (vgl. Art. 23 Abs. 2 SHG). Nur wer bedürftig ist, hat Anspruch auf wirtschaftliche Hilfe (Art. 23 Abs. 1 SHG). Grundlage für die Ausrichtung und Bemessung der wirtschaftlichen Hilfe bilden nach Art. 31 SHG i.V.m. Art. 8 der Verordnung vom 24. Oktober 2001 über die öffentliche Sozialhilfe (Sozialhilfeverordnung, SHV; BSG 860.111) die SKOS-Richtlinien, soweit das SHG und die SHV keine andere Regelung vorsehen (vgl. BVR 2016 S. 352 E. 2.1 f., 2014 S. 147 E. 2; VGE 2018/337 vom 30.8.2019 E. 2.1, 2018/361 vom 11.6.2019 E. 3.1). Darüber hinaus ist – im Sinn einer Vollzugshilfe – grundsätzlich das Handbuch Sozialhilfe der Berner Konferenz

für Sozialhilfe, Kindes- und Erwachsenenschutz (BKSE; nachfolgend: Handbuch BKSE, einsehbar unter: <www.handbuch.bernerkonferenz.ch>) beachtlich (vgl. BVR 2016 S. 352 E. 2.5; VGE 2018/337 vom 30.8.2019 E. 2.1, 2018/361 vom 11.6.2019 E. 3.1). Wie die SKOS-Richtlinien einleitend festhalten, gelten sie für alle längerfristig unterstützten Personen (einschliesslich anerkannte Flüchtlinge), die in Privathaushaltungen leben und die fähig sind, den damit verbundenen Verpflichtungen nachzukommen. Sie können daher auf nur vorübergehend unterstützte Personen oder – wie hier – auf Personen ohne eigenen Haushalt lediglich sinn- gemäss und entsprechend der individuellen Situation angewendet werden (BGE 137 V 143 E. 3.6). Sowohl die SKOS-Richtlinien als auch das kantonale Sozialhilfegesetz (Individualisierungsprinzip gemäss Art. 25 SHG) lassen im vorliegenden Fall Spielraum für eine situationsbezogene, individuelle Hilfe zu. Der Kanton Bern verfügt hier über ein entsprechendes Ermessen (vgl. BGE 137 V 143 E. 3.6).

4.3 Zur Prüfung der Anspruchsberechtigung ist die finanzielle Situation der um Sozialhilfe ersuchenden Person abzuklären: Nach der Untersuchungsmaxime ist der rechtserhebliche Sachverhalt grundsätzlich von Amtes wegen festzustellen (Art. 18 Abs. 1 VRPG). Die Partei hat an der Feststellung des Sachverhalts mitzuwirken (Art. 20 Abs. 1 VRPG). Bei inhaftierten Personen mit längerem Aufenthalt sieht das Handbuch BKSE vor, dass die Vollzugseinrichtung den Sozialdiensten bei Bedarf, jedoch spätestens per Ende Jahr, einen Kontoauszug der im Vollzug geführten Konten der Eingewiesenen sendet. Damit wird sichergestellt, dass die Bedürftigkeit während des Vollzugs erstellt ist (Handbuch BKSE, Stichwort «Justizvollzug und Arbeitsentgelt», Ziff. 2.). Dem Schlussbericht Schnittstelle Justizvollzug - Sozialhilfe ist zu entnehmen, dass das Sozialhilfegesuch von inhaftierten Personen namentlich Angaben über eine mögliche Eigenbeteiligung der inhaftierten Person aus deren Sperr- oder Freikonto bzw. eine Begründung zu enthalten hat, weshalb die geltend gemachten Auslagen nicht über diese Konten gedeckt werden können. Dem Gesuch sind unter anderem Unterlagen betreffend die finanzielle Situation der betroffenen Person beizulegen, so insbesondere Auszüge des Frei- und Sperrkontos (S. 38 f.).

4.4 Der Kanton Bern ist von der Bedürftigkeit von A._____ ausgegangen (Beschwerdeantwort S. 5 f.). Er verweist diesbezüglich auf das von A._____ unterschriebene Gesuch um Sozialhilfeleistungen vom 26. Mai 2016 (vgl. Vorakten SOA pag. 21 ff.). Diesem ist zu entnehmen, dass A._____ ausser dem Entgelt aus seiner Arbeitstätigkeit in der JVA über kein Einkommen und Vermögen verfügt (vgl. Ziff. 1.4). Die Höhe des Arbeitsentgelts ist nicht ausgewiesen. Zudem bestünden gegen ihn Betreibungen im Umfang von ca. Fr. 36'000.--. Weitere Angaben oder Belege zur seiner finanziellen Situation finden sich in den Akten nicht. Hingegen ist ersichtlich, dass sich A._____ bei der Sozialhilfeüberprüfung im Frühjahr 2017 gegenüber der JVA Pöschwies weigerte, Angaben zu seinen finanziellen und familiären Verhältnissen zu machen. Angeblich befürchtete er, von der EG C._____ unrechtmässig Sozialhilfe zu beziehen, da er nie dort gelebt habe (vgl. Schreiben von A._____ vom 10.3.2017 und Telefonnotiz der EG C._____ vom 5.12.2017, beides in Vorakten SOA pag. 29 bzw. 45).

4.5 Der Kanton Bern stützte die Beurteilung, ob A._____ bedürftig ist, mithin auf dessen lückenhafte Angaben im Gesuch vom 26. Mai 2016. Namentlich hat weder die Vollzugseinrichtung dem Sozialhilfegesuch Kontoauszüge der im Vollzug geführten Konten von A._____ beigelegt noch hat die B._____ der EG C._____ um solche oder um genauere Angaben zur Höhe des Arbeitsentgelts ersucht. Es wäre der EG C._____ indes ohne weiteres zuzumuten gewesen, entsprechende Belege einzufordern. Damit hat die EG C._____ selbst unter Berücksichtigung ihres Ermessensspielraums (vorne E. 4.2) die Bedürftigkeit nicht genügend abgeklärt (vorne E. 4.3). Der Kanton Bern hat insoweit seine eigenen Vorschriften missachtet, weshalb die Bedürftigkeit von A._____ im Sinn von Art. 2 ZUG nicht erstellt ist. Als Folge davon kann der Kanton Zürich gestützt auf das ZUG auch nicht zur Vergütung der übrigen geltend gemachten Kosten von Fr. 951.80 verpflichtet werden. Dabei kann offenbleiben, ob und ab wann der Kanton Bern Kenntnis hatte, dass A._____ die wirtschaftliche Unterstützung durch die EG C._____ ablehnte, und ob er diesfalls die wirtschaftliche Hilfe gegen den Willen der betroffenen Person ausrichten durfte.

5.

Zusammenfassend erweist sich die Beschwerde sowohl hinsichtlich der geltend gemachten Krankenkassenprämien von Fr. 4'909.20 (vorne E. 3) als auch in Bezug auf die restlichen Kosten von Fr. 951.80 (vorne E. 4) als begründet und ist gutzuheissen. Bei diesem Verfahrensausgang sind für das Verfahren vor dem Verwaltungsgericht weder Verfahrenskosten zu erheben (Art. 108 Abs. 2 i.V.m. Art. 2 Abs. 1 Bst. a VRPG) noch Parteikosten zu sprechen (Art. 108 Abs. 3 i.V.m. Art. 104 VRPG). Gleiches gilt für das vorinstanzliche Verfahren (Art. 107 VRPG).

Demnach entscheidet das Verwaltungsgericht:

1. Die Beschwerde wird gutgeheissen. Der durch Rücknahme vom 25. Oktober 2018 angepasste «Abweisungsbeschluss» des Sozialamts der Gesundheits- und Fürsorgedirektion des Kantons Bern vom 3. Oktober 2018 wird aufgehoben.
2. Es werden weder Verfahrenskosten erhoben noch Parteikosten gesprochen.
3. Zu eröffnen:
 - dem Beschwerdeführer
 - dem Beschwerdegegner

Der Abteilungspräsident:

Die Gerichtsschreiberin:

Rechtsmittelbelehrung

Gegen dieses Urteil kann innert 30 Tagen seit Eröffnung beim Bundesgericht, Schweizerhofquai 6, 6004 Luzern, Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten gemäss Art. 39 ff., 82 ff. und 90 ff. des Bundesgesetzes vom 17. Juni 2005 über das Bundesgericht (BGG; SR 173.110) geführt werden.