



Fall-Nr.: B 2004/63
Stelle: Verwaltungsgericht
Rubrik: Verwaltungsgericht
Publikationsdatum: 06.07.2004
Entscheiddatum: 06.07.2004

Entscheid Verwaltungsgericht, 06.07.2004

Unterstützung Bedürftiger, Zuständigkeit (Art. 1 und Art. 29 Abs. 1 ZUG, SR 851.1). Ist zwischen einer ausserkantonalen und einer st. gallischen Gemeinde die Uebernahme von Kosten einer Heimunterbringung streitig, so ist darüber zwischen den beteiligten Kantonen im Verfahren nach dem ZUG zu entscheiden; über solche Ansprüche können Gemeinden keine Verfügungen erlassen (Verwaltungsgericht, B 2004/63).

Anwesend: Präsident Dr. U. Cavelti; Verwaltungsrichter Dr. E. Oesch-Frischkopf, lic. iur. A. Linder, Dr. B. Heer, lic. iur. A. Rufener; Gerichtsschreiber lic. iur. Th. Vögeli

In Sachen

Stadt Zürich, Fürsorgebehörde, Postfach, 8039 Zürich,

Beschwerdeführerin,

vertreten durch lic.iur. I. Bindschedler, Sozialdepartement der Stadt Zürich,
Badenerstrasse 65, Postfach 1082, 8039 Zürich,

gegen

Departement des Inneren des Kantons St. Gallen, Regierungsgebäude, 9001 St.
Gallen,

Vorinstanz,

und



St.Galler Gerichte

Politische Gemeinde S., vertreten durch den Gemeinderat,

Beschwerdegegnerin,

betreffend

Kostenübernahme für Heimunterbringung von D. A. im Sozialpädagogischen Zentrum Gfellergut, Zürich

hat das Verwaltungsgericht festgestellt:

A./ D. A., geboren am 9. Januar 1984, wurde im November 1998 von der Gemeinde S. in die Grossfamilie Frei, Stiftung für das Kind, Zürich, plaziert. Die Kosten wurden von der Gemeinde S. gestützt auf Art. 7 Abs. 3 lit. c des Bundesgesetzes über die Zuständigkeit für die Unterstützung Bedürftiger (SR 851.1, abgekürzt ZUG) getragen. Bis zur Volljährigkeit am 9. Januar 2002 bestand eine Beistandschaft durch die Amtsvormundschaft Linthgebiet, Uznach. Am 1. Februar 2002 trat D. A. in die Abteilung "Nachbetreuung/begleitetes Wohnen" des Sozialpädagogischen Zentrums Gfellergut in Zürich ein.

Mit Schreiben vom 19. September 2002 stellten die Sozialen Dienste der Stadt Zürich der Direktion für Soziales und Sicherheit des Kantons Zürich ein Gesuch um Rückerstattung der bereits von der Stadt Zürich übernommenen Kosten mit der Begründung, sie hätten anfänglich einen falschen Weiterverrechnungscode eingesetzt. Die Direktion für Soziales und Sicherheit teilte den Sozialen Diensten der Stadt Zürich in der Folge mit, vorliegend handle es sich nicht um einen aktuellen ZUG-Fall, weshalb direkt bei der Gemeinde S. um Rückerstattung der irrtümlich erfolgten Leistungen zu ersuchen sei.

Die Sozialen Dienste der Stadt Zürich ersuchten darauf mit Schreiben vom 11. Oktober 2002 das Sozialamt S. um Überweisung der ausstehenden Plazierungskosten im Betrag von Fr. 3'937.-- monatlich per 1. Februar 2002. Der durchgeführte Schriftenwechsel zwischen den beiden Amtsstellen sowie mit der Direktion für Soziales



St.Galler Gerichte

und Sicherheit des Kantons Zürich führte zu keiner Einigung. Schliesslich ersuchte das Sozialdepartement der Stadt Zürich die Gemeinde S. mit Schreiben vom 14. Juli 2003 um Erlass einer rekursfähigen Verfügung.

Mit Verfügung vom 17. Oktober 2003 lehnte das Sozialamt S. die Kostenpflicht für den Heimaufenthalt von D. A. im Sozialpädagogischen Zentrum Gfellergut in Zürich per 1. Februar 2002 ab. Zur Begründung wurde im wesentlichen angeführt, die allein sorgeberechtigte Mutter von D. A. habe im August 2001 - und somit vor D. A.s Mündigkeit - ihren Wohnsitz nach Oberneunforn im Kanton Thurgau verlegt. D. A. sei ausserdem als mündige Person selbständig und ohne Mitwirkung einer Behörde der Gemeinde S. oder des Beistandes in das sozialpädagogische Zentrum Gfellergut in Zürich eingetreten.

Den von der Fürsorgebehörde der Stadt Zürich dagegen erhobenen Rekurs vom 28. Oktober 2003 wies der Gemeinderat S. mit Entscheid vom 19. Dezember 2003 ab und befreite das Sozialamt der Gemeinde S. ab Eintritt der Mündigkeit von D. A. am 9. Januar 2002 von der Kostenpflicht. Allenfalls seien im Sinne der Erwägungen das Kostgeld des Heimes sowie die Heimnebenkosten in Rechnung zu stellen. Zur Begründung führte er an, durch den Eintritt der Mündigkeit richte sich der Unterstützungswohnsitz von D. A. nach Art. 4 ZUG. Dies gehe bereits daraus hervor, dass D. A. selbständig eine andere Plazierung gesucht habe, ohne Zustimmung der Vormundschaftsbehörde oder des Sozialamtes S.. Die Absicht des dauernden Verbleibens und der Mittelpunkt der Lebensinteressen befänden sich eindeutig nicht in der früheren Unterstützungsgemeinde S., sondern in Zürich.

B./ Mit Eingabe vom 13. Januar 2004 erhob die Fürsorgebehörde der Stadt Zürich Rekurs beim Departement des Inneren des Kantons St. Gallen und beantragte, der angefochtene Entscheid sei aufzuheben und die Gemeinde S. zu verpflichten, die Kosten für die Heimplazierung von D. A. im Sozialpädagogischen Zentrum Gfellergut in Zürich per 1. Februar 2002 zu übernehmen, unter Kosten- und Entschädigungsfolge.

Mit Entscheid des Departementes des Inneren vom 8. April 2004 wurde die Verfügung des Sozialamtes S. vom 17. Oktober 2003 für nichtig erklärt und der Rekurs der Fürsorgebehörde der Stadt Zürich gegen den Rekursentscheid des Gemeinderates S.



St.Galler Gerichte

vom 19. Dezember 2003 abgewiesen. Zur Begründung wurde im wesentlichen angeführt, es handle sich vorliegend um einen interkantonalen Zuständigkeitskonflikt. Das entsprechende Verfahren sei im ZUG geregelt, wonach der Verkehr zwischen den Kantonen über die zuständigen kantonalen Amtsstellen zu erfolgen habe (Art. 29 Abs. 1 ZUG). Die Gemeinde S. sei daher in der vorliegenden Streitsache nicht zuständig und das Sozialamt S. nicht befugt gewesen, gegenüber der Fürsorgebehörde der Stadt Zürich eine Verfügung zu erlassen. Die Verfügung vom 17. Oktober 2003 sei daher nichtig und könne keinerlei Rechtswirkung entfalten. Entsprechend sei ein gegen diese Verfügung erhobener Rekurs unbeachtlich, und der gegen den Rekursentscheid des Gemeinderates S. vom 19. Dezember 2003 erhobene Rekurs daher abzuweisen.

C./ Gegen diesen Entscheid des Departementes des Inneren erhob die Fürsorgebehörde der Stadt Zürich am 22. April 2004 Beschwerde an das Verwaltungsgericht des Kantons St. Gallen. Sie beantragte die Aufhebung des angefochtenen Entscheides; ferner sei die Gemeinde S. zu verpflichten, die Kosten für die Heimplazierung von D. A. im Sozialpädagogischen Zentrum Gfellergut in Zürich per 1. Februar 2002 zu übernehmen, unter Kosten- und Entschädigungsfolge. Zur Begründung wird im wesentlichen angeführt, der vorliegende Rechtsstreit sei in einem ordentlichen Einspracheverfahren zur Lösung zu bringen und nicht, wie vom Departement des Inneren behauptet, im Verfahren über die Richtigstellung gemäss Art. 28 ZUG. Sodann habe die Direktion für Soziales und Sicherheit des Kantons Zürich bereits am 9. April 2003 mit dem Departement des Innern Kontakt aufgenommen. Dieses habe mit Schreiben vom 12. Mai 2003 die Beschwerdeführerin unter Hinweis auf die Gemeindeautonomie auf das ordentliche Einspracheverfahren verwiesen. Diese Auskunft stehe im Widerspruch zum angefochtenen Entscheid, wonach das Verfahren der Richtigstellung nach Art. 28 Abs. 1 ZUG anwendbar sei. Diese vom Departement des Inneren gestiftete Verwirrung dürfe der Beschwerdeführerin nicht zum Nachteil gereichen, weshalb am eingeschlagenen Verfahrensweg festzuhalten sei.

Mit Stellungnahme vom 8. Mai 2004 beantragte das Departement des Inneren die Abweisung der Beschwerde. Zur Begründung verweist es auf die Erwägungen des angefochtenen Entscheides. Im weiteren wird angeführt, das Departement des Inneren habe die Beschwerdeführerin mit Schreiben vom 12. Mai 2003 zwar auf die Gemeindeautonomie hingewiesen, indessen nicht auf das ordentliche



St.Galler Gerichte

Einspracheverfahren verwiesen; ferner hätte auch das Einspracheverfahren über die zuständigen kantonalen Amtsstellen und nicht über eine Gemeindebehörde erfolgen müssen (Art. 29 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 33 ff. ZUG).

Die Gemeinde S. verzichtete auf eine Stellungnahme.

Auf weitere Vorbringen und Ausführungen der Beteiligten wird, soweit wesentlich, in den nachstehenden Erwägungen eingegangen.

Darüber wird in Erwägung gezogen:

1./ a) Die sachliche Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts ist gegeben (Art. 59bis Abs. 1 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege, sGS 951.1, abgekürzt VRP).

b) Die Stadt Zürich ist im vorliegenden Rechtsstreit in gleicher oder ähnlicher Weise betroffen wie eine Privatperson und hat ein aktuelles schutzwürdiges Interesse an der Beurteilung der Beschwerde, weshalb sie grundsätzlich zur Beschwerde legitimiert ist (Art. 64 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 45 Abs. 1 VRP; Kölz/Bosshart/Röhl, Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 2. Aufl., Zürich 1999, N 62 zu § 21). Es stellt sich aber die Frage, ob die Fürsorgebehörde der Stadt Zürich zum Ergreifen des Rechtsmittels legitimiert ist.

Im Kanton St. Gallen ist der Gemeinderat zuständig zum Ergreifen von Rechtsmitteln, wobei er diese Aufgaben keinem anderen Organ übertragen darf (Art. 136 lit. f in Verbindung mit Art. 137 Abs. 1 des Gemeindegesetzes, sGS 151.2, abgekürzt GG). Eine Ausnahme von diesem Grundsatz findet sich in Art. 5 des Sozialhilfegesetzes (sGS 381.1, abgekürzt SHG), wonach der Rat die zuständige Dienststelle der Gemeinde ermächtigen kann, in Fällen der öffentlichen Sozialhilfe nach dem Sozialhilfegesetz und der besonderen Gesetzgebung Klagen einzureichen, Klagen anzuerkennen, Rechtsmittel zu ergreifen und Vergleiche abzuschliessen.

Im Kanton Zürich ist ebenfalls die Exekutive zuständig für die Erhebung von Rechtsmitteln (Kölz/Bosshart/ Röhl, a.a.O., N 73 zu § 21). Eine analoge Bestimmung zu Art. 5 SHG, welche die Dienststelle der Gemeinde ermächtigt, Rechtsmittel zu ergreifen, findet sich, soweit ersichtlich, in der zürcherischen Rechtsordnung nicht. Da



die Vorinstanz die Legitimation der Beschwerdeführerin nicht in Frage stellt und die Fürsorgebehörde gemäss st. gallischem Recht zur Prozessführung befugt ist, kann die Legitimation der Beschwerdeführerin als gegeben betrachtet werden.

c) Die Beschwerdeeingabe entspricht zeitlich, formal und inhaltlich den gesetzlichen Vorschriften (Art. 64 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 47 Abs. 1 und Art. 48 Abs. 1 VRP).

Auf die Beschwerde ist daher einzutreten.

2./ Das ZUG bestimmt, welcher Kanton für die Unterstützung eines Bedürftigen mit Aufenthalt in der Schweiz zuständig ist (Art. 1 Abs. 1 ZUG). Es regelt den Ersatz von Unterstützungskosten unter den Kantonen (Art. 1 Abs. 2 ZUG).

a) Ausgangspunkt des Streitfalles war ein Zuständigkeitskonflikt zwischen der Gemeinde S. und der Stadt Zürich betreffend die Kostenübernahme für die Heimunterbringung von D. A. im Sozialpädagogischen Zentrum Gfellergut in Zürich. Die Frage des interkantonalen Unterstützungswohnsitzes beurteilt sich unabhängig vom zivilrechtlichen Wohnsitz nach den Bestimmungen des ZUG (Urteil des Bundesgerichts vom 9. Mai 2003, 2A.345/2002; vgl. BVR 2003 S. 420).

b) In den Akten der Beschwerdeführerin findet sich eine vom 19. September 2002 datierende Unterstützungsanzeige gemäss Art. 31 ZUG. An wen diese zugestellt wurde, geht nicht aus den Akten hervor. In der Folge ersuchten die Sozialen Dienste der Stadt Zürich die kantonale Behörde um Rückerstattung ihrer Leistungen. Diese verneinte ohne Begründung das Vorliegen eines ZUG-Falles. Die kantonale Behörde hielt im Schreiben vom 20. Januar 2003 an diesem Standpunkt fest, begründet indessen die Kostenpflicht der Beschwerdegegnerin unter Hinweis auf einen Bericht der Kommission ZUG. Im weiteren hielt die Beschwerdeführerin gegenüber der kantonalen Behörde im Schreiben vom 25. März 2003 ausdrücklich fest, es handle sich um einen Zuständigkeitsstreit nach ZUG. Diesen Standpunkt vertritt sie auch in der Beschwerde und argumentiert aufgrund von Bestimmungen des ZUG.

In seinem Schreiben vom 12. Mai 2003 bezog sich das Amt für Soziales des Departementes des Inneren nicht ausdrücklich auf das ZUG und nahm keine Stellung zur Frage, ob der korrekte Verfahrensweg eingeschlagen worden sei und welche



weiteren Verfahrensschritte zu unternehmen seien, was von der Beschwerdeführerin beanstandet wird. Bei der Anfrage der Direktion für Soziales und Sicherheit des Kantons Zürich vom 9. April 2003 handelte es sich jedenfalls nicht um eine Unterstützungsanzeige nach Art. 31 ZUG, sondern um ein Gesuch um Vermittlung zu einer gütlichen Einigung zwischen den beiden Gemeinden. Ferner wurde die Angelegenheit ausdrücklich als nicht dem ZUG unterliegend bezeichnet, weshalb es nicht zu beanstanden ist, dass das Amt für Soziales des Departements des Inneren das Gesuch nicht als Unterstützungsanzeige behandelte. Es hat auch keine unrichtige behördliche Zusicherung erteilt, insbesondere hat es keinen Hinweis auf ein Anfechtungsstreitverfahren gemacht, weshalb der Einwand der Beschwerdeführerin, ihr sei eine unrichtige Zusicherung erteilt worden, unbegründet ist.

c) Im Verfahren nach ZUG erfolgt der Kontakt zwischen den Kantonen über die zuständigen kantonalen Amtsstellen und kann keiner Bezirks- oder Gemeindebehörde übertragen werden (Art. 29 Abs. 1 ZUG; W. Thomet, Kommentar zum ZUG, 2. Aufl., Zürich 1994, N 280). Wenn ein Kanton den Anspruch auf Kostenersatz oder Richtigstellung oder die Abrechnungen nicht anerkennt, so muss er binnen 30 Tagen beim fordernden Kanton unter Angabe der Gründe Einsprache erheben (Art. 33 Abs. 1 ZUG). Anerkennt der fordernde Kanton die Einsprache nicht und wird diese nicht zurückgezogen, muss er einen Abweisungsbeschluss erlassen; dieser ist mit Beschwerde beim Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement anfechtbar (Art. 34 Abs. 1 und 2 ZUG).

Somit hielt die Vorinstanz zu Recht fest, dass die Streitsache über die Unterstützungsleistungen nach den Bestimmungen des ZUG zu beurteilen war, was bedeutet, dass die Beschwerdegegnerin nicht zuständig war, über die Ansprüche der Stadt Zürich mittels einer Verfügung zu befinden. Die Vorinstanz erkannte zu Recht auf Nichtigkeit der angefochtenen Verfügung, und die Beschwerdeführerin bringt keine Einwendungen gegen diese rechtliche Beurteilung vor (vgl. Art. 61 Abs. 1 und Art. 64 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 48 Abs. 1 VRP).

d) Ueber den geltend gemachten Anspruch der Beschwerdeführerin gegenüber der Beschwerdegegnerin ist im vorliegenden Verfahren nicht zu befinden. Es bleibt der Beschwerdeführerin unbenommen, die zuständige kantonale Behörde zu ersuchen, die



St.Galler Gerichte

von ihr erhobenen Ansprüche aus der Kostenübernahme für die Heimunterbringung von D.

A. im Sozialpädagogischen Zentrum Gfellergut in Zürich bei der zuständigen Behörde des Kantons St. Gallen nach den Bestimmungen des ZUG geltend zu machen, wie dies die Vorinstanz bereits ausführlich dargelegt hat.

3./ Dem Verfahrensausgang entsprechend sind die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens der Beschwerdeführerin aufzuerlegen (Art. 95 Abs. 1 VRP). Eine Entscheidungsgebühr von Fr. 1'500.-- ist angemessen (Ziff. 382 Gerichtskostentarif, sGS 941.12). Auf ihre Erhebung ist nicht zu verzichten, da die Beschwerdeführerin finanzielle Interessen verfolgt (Art. 95 Abs. 3 VRP).

Die ausseramtliche Entschädigung wird den am Verfahren Beteiligten nach Obsiegen und Unterliegen auferlegt (Art. 98bis VRP). Die Beschwerdeführerin ist unterlegen, und die Beschwerdegegnerin hat keinen Anspruch auf Kostenersatz gestellt, weshalb keine ausseramtlichen Kosten zu entschädigen sind (Art. 98bis VRP; Art. 98ter VRP in Verbindung mit Art. 263 Abs. 3 des Zivilprozessgesetzes, sGS 961.2).

Demnach hat das Verwaltungsgericht zu Recht erkannt:

1./ Die Beschwerde wird abgewiesen.

2./ Die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens von Fr. 1'500.-- bezahlt die Beschwerdeführerin.

3./ Ausseramtliche Kosten werden nicht entschädigt.

V. R. W.

Der Präsident: Der Gerichtsschreiber:



Zustellung dieses Entscheides an:

- die Beschwerdeführerin
- die Vorinstanz
- die Beschwerdegegnerin