



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

Rek. U4-0460427
TG
SO

3003 Bern, 3. November 2006

DAS EIDGENÖSSISCHE JUSTIZ- UND POLIZEIDEPARTEMENT

hat

in der Beschwerdesache

Kanton Solothurn, handelnd durch das Amt für Gemeinden und soziale Sicherheit,
Sozialhilfe und Asyl, Ambassadorsenhof, 4509 Solothurn,

gegen den

Kanton Thurgau, handelnd durch das kantonale Fürsorgeamt,
St. Gallerstrasse 1, 8510 Frauenfeld,

betreffend

Unterstützungsfall
J., geboren 1963, von A.TG,

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. Mitte November 1995 zügelte der drogenabhängige J. aus dem Kanton Zürich in das Hotel W. in O./SO. Die zivilrechtliche Anmeldung mit Heimatschein erfolgte auf den 1. Dezember 1995. Bis zum Eintritt seiner Unterstützungsbedürftigkeit im April 1996 bestritt J. seinen Lebensunterhalt als Temporärarbeiter und Tagelöhner. Im April 1997 verlor er sein Zimmer im Hotel W. und lebte anschliessend bis Juli 1998 in der Regionalen Auffangstation O.. Seit August 1998 war er im Wohnheim B. in W. bei O. untergebracht.
2. Am 11. Juni 1996 zeigte der Kanton Solothurn dem Kanton Thurgau an, dass er J. seit April 1996 zur Deckung der Kosten des Hotelaufenthaltes und des laufenden Lebensunterhaltes wirtschaftliche Sozialhilfe gewähre. Zur Begründung wurde ausgeführt, Solothurn sei lediglich Aufenthaltskanton, denn der Aufenthalt im Hotel W. könne keinen Unterstützungswohnsitz begründen. Die Unterstützungsanzeige des Kantons Solothurn erwuchs unwidersprochen in Rechtskraft.
3. Gestützt auf eine Intervention der Gemeinde A./TG vom 20. September 2002 gelangte der Kanton Thurgau am 4. Dezember 2002 an den Kanton Solothurn und ersuchte um Richtigstellung des Unterstützungsfalles J. und um Rückerstattung der seit dem 1. Dezember 1997 übernommenen Unterstützungsleistungen im Umfang von Fr. 164'772.35.

Zur Begründung wurde ausgeführt, aus retrospektiver Sicht müsse davon ausgegangen werden, dass J. spätestens auf den 1. Dezember 1995 einen Unterstützungswohnsitz im Kanton Solothurn begründet habe. Er habe sich in O. ordentlich angemeldet, offiziell in einem Hotel gewohnt, wohin er sich auch seine Post habe nachsenden lassen, und sei in der Lage gewesen, seinen Unterhalt als Tagelöhner zu bestreiten. Damit sei die Rückerstattungspflicht des Kantons Thurgau als des Heimatkantons spätestens am 30. November 1997 abgelaufen. Die seither vom Kanton Thurgau zu Unrecht übernommenen Unterstützungskosten seien ihm zurückzuerstatten.

4. Dagegen erhob der Kanton Solothurn mit Eingaben vom 13. und 29. Januar 2003 Einsprache. Er vertrat die Auffassung, der Aufenthalt in einem Hotel sei klar nicht Wohnsitz begründend. Da J. vor dem Eintritt in die Regionale Auffangstation O. ausschliesslich in einem Hotel gelebt habe, könne die ordnungshalber erfolgte polizeiliche Anmeldung nicht als Vermutung für die Wohnsitzbegründung herangezogen werden. Anschliessend habe er sich in Einrichtungen im Sinne von Artikel 5 ZUG aufgehalten, die ebenfalls keinen Unterstützungswohnsitz

begründeten. Somit habe J. im Kanton Solothurn nie einen Unterstützungswohnsitz begründet.

5. Mit Entscheid vom 24. März 2003 (recte: 2004) lehnte der Kanton Thurgau die Einsprache ab. Zur Begründung hielt er daran fest, dass der Aufenthalt J. in O. durchaus wohnsitzbegründende Qualität gehabt habe.
6. Am 2. April 2004 erhob der Kanton Solothurn beim Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement Beschwerde gegen den vorgenannten Entscheid mit den Rechtsbegehren um dessen Aufhebung und um Abweisung des verfahrensauslösenden Richtigstellungsbegehrens.
7. In seiner Vernehmlassung vom 11. Mai 2004 beantragte der Kanton Thurgau die Abweisung der Beschwerde. Der Kanton Solothurn verzichtete auf eine Replik.
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 Solothurn 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 J. zu Lasten des Kantons Solothurn. Gemäss Artikel 28 Absatz 1 ZUG kann ein beteiligter Kanton die Richtigstellung verlangen, wenn ein Unterstützungsfall offensichtlich unrichtig geregelt oder beurteilt worden ist. Der Anspruch auf Richtigstellung besteht allerdings nur für Unterstützungsleistungen, die in den letzten fünf Jahren vor dem Begehren ausgerichtet worden sind. Sowohl in der bundesrätlichen Botschaft zum ZUG (BBI 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) wird die Richtigstellung im Sinne von Artikel 28 ZUG 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).

Im vorliegenden Fall ist der Sachverhalt im Wesentlichen unbestritten. Der drogenabhängige J. zog im November 1995 nach O., wo er auf den 1. Dezember 1995 polizeilich zur Anmeldung gelangte. Seit seinem Zuzug bis im April 1997 lebte er im Hotel W.. Zunächst konnte er seinen Lebensunterhalt und die Kosten des Aufenthalts im Hotel mit der Tätigkeit als Temporärarbeiter und Tagelöhner bestreiten. Das war seit April 1996 nicht mehr der Fall. Im April 1997 verlor er sein Zimmer im Hotel W. und lebte anschliessend bis Juli 1998 in der Regionalen Auffangstation O.. Seit August 1998 war er im Wohnheim B. in W. bei O. untergebracht. Die bisherige Regelung gemäss rechtskräftiger Unterstützungsanzeige vom 11. Juni 1996 beruht auf der Annahme, dass J. in der Schweiz über keinen Unterstützungswohnsitz verfügt, was zur fürsorgerechtlichen Zuständigkeit des Aufenthaltskantons (Art. 12 Abs. 2 ZUG) und dessen zeitlich unbegrenzten Regressanspruch gegen den Heimatkanton führt (Art. 15 ZUG). Nach Auffassung des Kantons Thurgau im Richtigstellungsverfahren hat J. jedoch spätestens per 1. Dezember 1995 Unterstützungswohnsitz in O. begründet. Damit sei Solothurn als Wohnkanton fürsorgerechtlich zuständig geworden (Art. 4 Abs. 1 ZUG) und habe gegenüber dem Heimatkanton Thurgau einen auf zwei Jahre befristeten Kostenersatzanspruch erworben (Art. 16 ZUG). Ab dem 1. Dezember 1997 habe deshalb der Kanton Thurgau die Unterstützungskosten zu Unrecht übernommen. Sie seien ihm zurückzuerstatten.

11. Die Kernfrage des vorliegenden Verfahrens lautet somit, ob die der bisherigen Regelung zu Grunde liegende Annahme offensichtlich unrichtig ist, J. habe im Kanton Solothurn einen Unterstützungswohnsitz nicht begründet. Trifft diese Annahme nämlich nicht zu, dann bestimmte sich die Dauer der Rückerstattungspflicht seines Heimatkantons Thurgau nach Artikel 16 ZUG.

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 dessen Aufgabe (Art. 9 Abs. 1 ZUG). Der Eintritt in ein Heim, ein Spital oder eine andere Anstalt ist weder geeignet, einen Unterstützungswohnsitz zu beenden noch einen zu begründen (Art. 5 und 9 Abs. 3 ZUG). Wie im Zivilrecht liegt der Wohnsitz im Sinne des Zuständigkeitsgesetzes 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 (Werner Thomet, a.a.O., Rz. 97 mit Hinweisen). Im Gegensatz zum zivilrechtlichen Wohnsitz (vgl. Art. 24 Abs. 1 ZGB) bleibt der einmal begründete Unterstützungswohnsitz nicht bis zum Erwerb eines neuen bestehen; er endet vielmehr mit dem Wegzug aus dem Wohnkanton (Art. 9 Abs. 1 ZUG). Somit ist es nach dem Konzept des Zuständigkeitsgesetzes möglich, dass eine Person ihren Unterstützungswohnsitz aufgibt, ohne einen neuen zu begründen und damit für kürzere oder länger Dauer ohne Unterstützungswohnsitz bleibt (Urteile des Bundesgerichts 2A.253/2003 vom 23. September 2003 und 2A.420/1999 vom 2. Mai 2000, ferner Werner Thomet, a.a.O., Rz. 89, 144).

Das Bundesgericht hat in einem jüngeren Urteil festgehalten, dass das Fehlen eines Unterstützungswohnsitzes auf Dauer, auch wenn nach dem Zuständigkeitsgesetz grundsätzlich möglich, nicht leichthin angenommen werden kann. Dies würde nicht nur dem Sinn und Zweck der Fürsorgegesetzgebung, sondern auch den richtig verstandenen Interessen des Bedürftigen und der betroffenen Gemeinwesen widersprechen. Es hätte zudem zur Folge, dass dem Heimatkanton eine zeitlich unbefristete Ersatzpflicht gegenüber dem Aufenthaltskanton obläge. Auch das liefe dem mit der Gesetzesrevision von 1990 angestrebten Ziel, im Fürsorgewesen zum Wohnsitzprinzip überzugehen, zuwider (vgl. BBI 1990 I 49, S. 53 und 65 f.; Thomet, a.a.O., Rzn. 43, 49, 52). Dieses Ziel gebietet und rechtfertigt vielmehr, die Tatbestände der Ersatzpflicht des Heimatkantons (vgl. Art. 15 bis 17 ZUG) einschränkend auszulegen; den Rückerstattungsanspruch des Wohnkantons etwa hat der Gesetzgeber selber auf zwei Jahre befristet (vgl. Art. 16 ZUG). Mit Rücksicht auf diese Überlegungen können an die Wohnsitzbegründung nicht allzu strenge Anforderungen gestellt werden. Eine Zurückhaltung rechtfertigt sich insbesondere bei drogenabhängigen Personen, bei denen das Fehlen gefestigter sozialer und ökonomischer Beziehungen geradezu typisch ist. Für sich allein kann das nicht ausschlaggebend sein, ansonsten solche Personen kaum je einen Unterstützungswohnsitz begründen würden. Ausgehend von diesen Erwägungen gelangte das Bundesgericht im konkreten Fall zum Schluss, dass eine drogenabhängige Person, die sich rund sechs Monate in einem Wohnwagen auf einem Zeltplatz aufhält und einer unregelmässigen Tätigkeit als Tagelöhner nachgeht, durchaus einen Unterstützungswohnsitz begründen kann (vgl. Urteil des Bundesgerichts 2A.420/1999 vom 2. Mai 2000).

Der drogenabhängige J. suchte und fand in O. eine Wohngelegenheit im Hotel W., wo er schlussendlich anderthalb Jahre lebte und wohin er sich seine Post zusenden liess. Während der ersten Monate seines Aufenthaltes ging er - wenn auch unregelmässig - einer Erwerbstätigkeit nach und war in der Lage, seinen Lebensunterhalt aus eigenen Kräften zu bestreiten. Überdies meldete er sich mit Wirkung auf den 1. Dezember 1995 an seiner Hoteladresse polizeilich an, was die gesetzliche Vermutung einer Wohnsitzbegründung auf diesen Zeitpunkt schafft (Art. 4 Abs. 2 ZUG). Unter den gegebenen Umständen und unter Berücksichtigung der bundesgerichtlichen Rechtsprechung kann an einer Wohnsitzbegründung auf den 1. Dezember 1995 kein ernsthafter Zweifel bestehen. Das Wohnen in einem Hotel steht dem jedenfalls nicht entgegen, auch wenn solche Wohnverhältnisse für die Bestimmung des Unterstützungswohnsitzes nicht dasselbe Gewicht haben, wie der Besitz einer Liegenschaft oder die Miete einer Wohnung (vgl. Werner Thomet, a.a.O. Rz. 108, der den Aufenthalt in einer Pension als Indiz für die Wohnsitzbegründung zulässt, ferner das erwähnte Urteil 2A.420/1999 vom 2. Mai 2000, wo das Bundesgericht den Aufenthalt in einem Wohnwagen auf dem Zeltplatz zu beurteilen hatte). Dass J. nach Darstellung des Kantons Solothurn nur deshalb nach O. gezogen ist, weil er angenommen habe, dort nach der Schliessung des "Platzspitz" in Zürich am ehesten zu Drogen zu kommen, ist in diesem Zusammenhang unerheblich, denn auf die Motive, die eine Person dazu bewegen, einen Ort zum Zentrum ihrer Lebensverhältnisse zu machen, kommt es regelmässig nicht an (Werner Thomet, a.a.O., 97 mit Hinweisen). Und dass der Aufenthalt von Anfang an nicht auf Dauer ausgelegt gewesen wäre, wie der Kanton Solothurn weiter behauptet, lässt sich mit dem aktenkundigen Sachverhalt nicht vereinbaren.

Es ist somit offensichtlich, dass J. spätestens am 1. Dezember 1995 einen Unterstützungswohnsitz im Kanton Solothurn begründet und ihn in der Folge behalten hat, bis er im April 1997 in eine Einrichtung im Sinne von Artikel 5 und 9 Absatz 3 ZUG eingetreten ist. Der Unterstützungswohnsitz in Solothurn blieb ihm deshalb auch weiterhin erhalten. Daraus folgt, dass die Kostenersatzpflicht des Heimatkantons Thurgau nach Massgabe des Artikels 16 ZUG zwei Jahre später, am 30. November 1997, endete. Die bisherige Regelung erweist sich damit als offensichtlich unrichtig im Sinne des Artikels 28 ZUG.

12. Haben Kantone oder Gemeinden Unterstützungen, wofür sie gar nicht zuständig gewesen wären oder welche sie hätten weiterverrechnen können, übernommen, so darf dafür nur dann Richtigstellung verlangt werden, wenn die Kostenübernahme irrtümlich erfolgt ist. Entsprechend den von der Kommission ZUG/Rechtsfragen der SKOS in einem Grundsatzpapier aufgelisteten Kriterien findet die Berufung auf einen vormaligen Irrtum ihre Schranken in klaren Fehlern des einen Richtigstellungsanspruch erhebenden Kantons (vgl. den entsprechenden Bericht vom September 1998, S. 4/5, auszugsweise publiziert in: ZeSo, 12/1998, S. 193 ff.). Der Kanton Thurgau könnte sich somit vorliegend nur auf einen Irrtum berufen, wenn der Verzicht auf die Einsprache gegen die Unterstüt-

zungsanzeige vom 11. Juni 1996 sich als unverschuldet oder zumindest entschuldbar darstellt. In Anbetracht der naturgemäss wenig ausgeprägten Beziehungen J. zu O. kann indessen weder dem Kanton Solothurn noch dem Kanton Thurgau im Sinne einer Sorgfaltspflichtverletzung vorgehalten werden, dass der Unterstützungsfall zum Zeitpunkt der Unterstützungsanzeige falsch eingeschätzt wurde. Denn das Gewicht der wohnsitzbegründenden Elemente ergibt sich zu einem guten Teil erst retrospektiv, namentlich in Verbindung mit der tatsächlichen Aufenthaltsdauer im Hotel W.. Im Falle des Kantons Thurgau tritt hinzu, dass ihm mit der Unterstützungsanzeige die Meldeverhältnisse J. nicht zur Kenntnis gebracht wurden. Der Verzicht auf die Einsprache steht unter den gegebenen Umständen einer Richtigstellung nicht entgegen.

13. Zusammenfassend ist festzuhalten, dass der Kanton Thurgau zu Recht ein Richtigstellungsbegehren gestellt und in dessen Rahmen die Rückerstattung der in den fünf Jahren zu Unrecht übernommenen Fürsorgekosten verlangt hat. Die Beschwerde ist demzufolge abzuweisen und der angefochtene Einspracheentscheid des Kantons Thurgau zu bestätigen.
14. 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 abgewiesen.
2. Es werden keine Verfahrenskosten auferlegt und es wird keine Parteientschädigung zugesprochen.
3. Mitteilung an:
 - das Amt für Gemeinden und soziale Sicherheit, Sozialhilfe und Asyl, Solothurn mit den Beschwerdebeilagen;
 - das Fürsorgeamt des Kantons Thurgau.

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).